

Revista digital CEMCI

Número 61: enero a marzo de 2024

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

- Nuria BOLAÑOS MÁRQUEZ: Planificación, gestión y evaluación de políticas públicas.
- M^a Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS: La interoperabilidad como instrumento estratégico de la administración electrónica.
- Ricardo RIVERO ORTEGA: La gestión de los fondos de recuperación en el ámbito local.

3.- Trabajos de evaluación

- Josefa María ESPARDUCER MATEU: Los informes de los empleados públicos en las entidades locales. Derecho de acceso de los interesados y derechos de propiedad intelectual.
- José Manuel GARCÍA HIRALDO: Equipos de alto rendimiento en la administración local.
- María Auxiliadora GÓMEZ SANZ: El uso residencial en el suelo rústico andaluz.
- Catalina MOLINA BERNABÉ: Colaboración entre catastro y las entidades locales. Convenios de colaboración y puntos de información catastral.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias



Indice

Número 61: enero a marzo de 2024

Página 2 de 2



- 6.- Ahora en el CEMCI
- 7.- Novedades editoriales
- 8.- Novedades bibliográficas
- 9.- Actualidad Informativa





EDITORIAL

Avanzando en el segundo trimestre del año, un año que lo iniciamos con la presentación del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2024, primero de los previstos para el período 2024-2027, con el que se inicia una nueva etapa con grandes retos y un despliegue importante de actividades y servicios concretos, lo que supone precisar, desarrollar y en su caso ejecutar las políticas públicas que se pretenden implantar en este Centro para este periodo.

Son muchas las actividades y servicios que se pretenden llevar a cabo en este año, algunos de carácter novedoso acordes con las necesidades actuales, y otros ya existentes, que aún se consideran eficaces respecto de la función para la que fueron creados, sin perjuicio de la incorporación de nuevas actividades que se consideren de interés.

Es definitiva, es un Plan riguroso, innovador y sólido, que contiene una batería significativa y variada de actividades y servicios concretos de máxima actualidad, siendo los parámetros de actuación del CEMCI, la calidad, innovación, modernización y superación, buscando siempre su lugar como Centro visible y recomendado para las Entidades Locales, en sus pilares básicos de actuación: formación, investigación, documentación y publicaciones.

Entre las actividades previstas, dentro del Programa de Documentación y Publicaciones se encuentra la Revista Digital del CEMCI, publicación periódica gratuita de carácter trimestral y difusión on line que surgió en el año 2008 con el propósito de ofrecer un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales, en la que se destacan las secciones de Tribuna, Trabajos de Evaluación y Actualidad Jurídica entre otras.

En esta ocasión, les presentamos el número 61 de la Revista Digital del CEMCI en el que se han incluido una serie de contenidos considerados de gran interés, tanto por los temas tratados, como por los autores de los mismos, grandes profesionales que han colaborado en la edición de este número.

Para iniciar la sección Tribuna se ha seleccionado un artículo doctrinal de Dña. Nuria BOLAÑOS MARQUEZ, Técnica Servicio Andaluz de Empleo, Docente experta en planificación estratégica de políticas públicas, que hace una magnífica exposición en su trabajo titulado “Planificación, gestión y evaluación de políticas públicas”.

A continuación, se incluye un artículo de Dña. M^a Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, sobre “La interoperabilidad como instrumento estratégico de la administración electrónica”, centrado en el análisis de la interoperabilidad entendida como la capacidad de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre las administraciones.

En tercer lugar, presentamos un trabajo de Don Ricardo RIVERO ORTEGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, que aborda el tema de “La gestión de los fondos de recuperación en el ámbito local”, dentro del contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia activado por Unión Europea con objeto de reactivar las economías, dañadas por los confinamientos y restricciones extremas de la movilidad que se dieron con motivo de la pandemia por Covid.

En la sección Trabajos de Evaluación, se han incluido cuatro trabajos elaborados por los alumnos que participan en las actividades formativas del CEMCI, siempre avalados por los Directores Académicos responsables y que se han considerado de interés para su publicación.

El primero de ellos es un Trabajo de Dña. Josefa María ESPARDUCER MATEU, Oficial Mayor Ayuntamiento de Sagunto (Valencia), presentado para obtener el diploma de aprovechamiento para el Curso de estudios avanzados sobre actividad administrativa electrónica en las entidades locales, y que trata la “Los informes de los empleados públicos en las entidades locales. Derecho de acceso de los interesados y derechos de propiedad intelectual”.

A continuación, se incluye el Trabajo de Evaluación de Don José Manuel GARCIA HIRALDO, Jefe del Servicio de Gestión de Infraestructuras del Ayuntamiento de Níjar (Almería), presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Gestión Pública Local, titulado “Equipos de alto rendimiento en la administración local”.

En tercer lugar, se ha seleccionado un Trabajo de Dña. María Auxiliadora GÓMEZ SANZ, Secretaria General Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga), sobre “El uso residencial en el suelo rústico andaluz”, que ha sido presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso Actualización del régimen jurídico de las Entidades Locales para niveles intermedios.

Y terminamos con un Trabajo de Dña. Catalina MOLINA BERNABÉ, Técnica de catastro y subvenciones en el Ayuntamiento de Arboleas (Almería), presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso Catastro y Entidades, titulado



“Colaboración entre catastro y las entidades locales. Convenios de colaboración y puntos de información catastral”.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se completa 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.

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

Tribuna

Revista digital CEMCI

Número 61/2024

PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nuria BOLAÑOS MARQUEZ

*Técnica Servicio Andaluz de Empleo. Miembro Grupo de Personas
Evaluadoras IAAP . Docente experta en planificación estratégica de políticas
públicas. Junta de Andalucía*

SUMARIO:

1. Qué es un problema público, las políticas públicas y la inclusión en la agenda pública
2. El ciclo de política pública
 - A.- Análisis de la situación de partida que justifica la acción pública
 - B.- Qué se quiere lograr y cómo hacerlo
 - C.- Ejecución de la estrategia diseñada
 - D.- Efectos tras la intervención de la política pública
 - E.- La evaluación de la política pública
3. Los beneficios y riesgos en un proceso de planificación estratégica
4. Planificación participativa y gobernanza
5. La perspectiva de género en la planificación estratégica
6. Importancia de la evaluación en el diseño de políticas públicas
7. El plan estratégico como herramienta de planificación de políticas públicas
8. Bibliografía

1. QUÉ ES UN PROBLEMA PÚBLICO, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INCLUSIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA

Las políticas públicas no son ajenas a la realidad cotidiana de la población. La elaboración y efectos de estas, poseen consecuencias colectivas importantes para el bienestar de las personas y constituyen una parte importante en el entorno social y político de la ciudadanía.

Toda política pública nace de la toma de conciencia que existe un problema social que de manera natural no se resuelve. Por ello se pide la participación e implicación de los poderes públicos y por ello hablamos de una política pública.

Más adelante veremos que actuamos a través de una política pública tanto para resolver un problema, atender una necesidad o conseguir un reto. De esta forma una política pública es una oportunidad para mejorar.

Promover el conocimiento acerca de la forma en que se formulan, deciden, implantan y evalúan las políticas públicas es fundamental para un gobierno que trabaje en un entorno de transparencia de la gestión y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En este apartado, exploraremos la comprensión de los problemas públicos, las políticas públicas y su inclusión en la agenda pública, destacando la importancia de considerar tanto los aspectos sociales y participativos como los políticos y de poder en estos procesos.

Veamos estos conceptos:

Problema público:

Un problema público se refiere a una cuestión o situación que afecta a la sociedad en su conjunto y que requiere la atención y acción del gobierno u otras instituciones públicas. Estos problemas pueden abordar una amplia variedad de áreas, como la salud, la educación, el medio ambiente, la seguridad, la economía, entre otros. Los problemas públicos son percibidos como cuestiones que afectan el bienestar general y que requieren intervención y soluciones a nivel colectivo.

Políticas públicas:

Las políticas públicas son decisiones y acciones planificadas y llevadas a cabo por el gobierno para abordar problemas públicos específicos. Estas políticas pueden incluir leyes, programas, regulaciones y otras medidas diseñadas para resolver o mitigar los desafíos que enfrenta la sociedad. Las políticas públicas se desarrollan a través de un

proceso que implica la identificación de problemas, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación de impacto.

Inclusión en la agenda pública:

La inclusión en la agenda pública se refiere al proceso mediante el cual un problema específico se reconoce y se coloca en el centro de atención de los gobiernos y la sociedad en general. No todos los problemas públicos logran entrar en la agenda pública; algunos pueden ser ignorados o pasar desapercibidos. La inclusión en la agenda pública suele ser el resultado de la presión social, la atención mediática, la evidencia de la magnitud del problema o la percepción de su importancia. Una vez que un problema está en la agenda pública, es más probable que se aborden a través de políticas públicas.

El estudio de los problemas públicos, las políticas públicas y su inclusión en la agenda pública constituye un campo multidisciplinario que abarca aspectos sociales, políticos y económicos fundamentales para el funcionamiento de la sociedad. En este contexto, diversos académicos han contribuido con enfoques teóricos y conceptuales que enriquecen nuestra comprensión de estos fenómenos, entre los cuales destacan las aportaciones de Joan Subirats, John Kingdon y Theodore J. Lowi.

El concepto de problema público, según las aportaciones del profesor Joan Subirats, se enriquece al considerar la dimensión social y política. Subirats destaca que un problema público no solo es una cuestión objetiva que afecta a la sociedad, sino que también es el resultado de un proceso de construcción social, donde se negocian significados y se establece qué es relevante para la colectividad. En este sentido, los problemas públicos son el resultado de la interacción entre actores sociales, políticos y ciudadanía que influyen en la identificación y definición de los desafíos que requieren atención pública.

Ampliando la comprensión del concepto de problema público, se pueden incorporar las ideas del sociólogo John Kingdon quien destaca la importancia de los "flujos de problemas", refiriéndose a cómo algunos problemas capturan la atención y se

convierten en prioritarios en determinados momentos. Kingdon también introduce el concepto de "ventanas de oportunidad", períodos en los que los problemas, las soluciones y la política convergen, permitiendo la adopción de nuevas políticas públicas.

Theodore J. Lowi sugiere que las políticas públicas son extensiones del poder político y que, en muchos casos, representan la expresión de intereses particulares. Su enfoque destaca la necesidad de analizar quiénes se benefician y quiénes resultan perjudicados por las políticas públicas, subrayando la dimensión distributiva del poder en la toma de decisiones del gobierno.

Integrar las aportaciones de Subirats, Kingdon y Lowi enriquece la comprensión al considerar no solo la dimensión social y participativa sino también los aspectos políticos y de poder que subyacen en estos procesos.

2. EL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

El ciclo de políticas públicas es un marco analítico fundamental que ayuda a comprender cómo se desarrollan, implementan y evalúan las políticas de los gobiernos. Al entender este proceso, el personal político puede tomar decisiones más informadas y efectivas para abordar los desafíos que enfrenta la sociedad. Entender el ciclo de planificación de políticas públicas es esencial para garantizar la efectividad, la eficiencia y la legitimidad de las políticas del gobierno. Todo ello por varias razones fundamentales:

- **Eficiencia en la toma de decisiones.** Permite al personal con responsabilidad política y a los actores involucrados en el proceso de formulación de políticas identificar de manera más eficiente los problemas, analizar las posibles soluciones y seleccionar las acciones más adecuadas para abordarlos.

- **Mejora en la implementación.** Facilita la ejecución efectiva de las políticas públicas. Al entender cada etapa del ciclo, los responsables de la implementación pueden anticipar posibles obstáculos, asignar recursos de manera adecuada y coordinar acciones entre múltiples actores para garantizar que las políticas se ejecuten de manera eficiente y efectiva.
- **Evaluación del impacto.** Permite identificar los indicadores claves, recopilar datos relevantes y analizar los resultados para determinar si las políticas están logrando sus objetivos previstos.
- **Flexibilidad y adaptación.** Permite al personal político y gestor adaptarse a cambios en el entorno político, económico y social. Al reconocer que el ciclo de políticas es un proceso continuo y dinámico, los responsables de la toma de decisiones pueden ajustar y revisar las políticas existentes para abordar nuevas necesidades y desafíos a medida que surjan.
- **Participación ciudadana.** Fomenta una mayor participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas. Cuando los ciudadanos comprenden cómo se desarrollan y se implementan las políticas públicas, están mejor equipados para participar en debates informados, expresar sus opiniones y contribuir a la elaboración de políticas que reflejen sus intereses y preocupaciones.

Como ya hemos comentado anteriormente, una política pública es un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a dar solución a un problema colectivo que es entendido como prioritario por parte del gobierno y/o la ciudadanía. Partiendo de esta concepción, las políticas públicas siguen unas etapas que van desde la identificación del problema o necesidad pública, hasta la comprobación de si ha sido resuelta la situación de partida, es decir si se han mejorado o solucionado a través de la intervención los problemas detectados.

El ciclo de políticas públicas sirve como una herramienta clave para la gobernanza efectiva, asegurando que las decisiones del gobierno estén fundamentadas, sean implementadas de manera eficiente y respondan a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Así, podríamos hablar de cuatro grandes fases secuenciadas y una transversal en el desarrollo de una política pública:

1. Definición del problema/necesidades/retos
2. Diseño de la política pública
3. Desarrollo de la política pública
4. Gestión de resultados
5. Evaluación de la política pública (transversal)



Cuadro: Fases del desarrollo de una política pública

A.- Análisis de la situación de partida que justifica la acción pública

Fase 1. Definición del problema / necesidades / retos:

Toda intervención pública nace de la toma de conciencia de que una realidad debe ser modificada, en parte o en su totalidad, para satisfacer las demandas de la colectividad, para resolver un problema social evidente o para enfrentar un reto. El diagnóstico de esa situación es el primer paso que el gobierno da para determinar la oportunidad de realizar una intervención con idea de introducir cambios que mejoren la situación dada.

La primera cuestión a determinar es el origen de la necesidad de intervenir a través de una política pública. A partir de ahí se hace necesario tanto identificar el problema como definirlo claramente. Del modo en que definamos el objeto de intervención dependerá la actuación que desarrollemos. Por ejemplo, el problema de la toxicomanía en una población dará lugar a respuestas distintas si es tomado como un asunto de salud pública, de seguridad ciudadana o una cuestión de integración social. La visión política del asunto, por tanto, condicionará la acción pública a emprender.

Una política pública se entenderá, por tanto, por las acciones que decide atender y por las que no van a ser abordadas. Es decir, constituye una decisión estratégica. Muchos autores coinciden en que los problemas sociales que no se atienden también son política pública.

Cuando se decide hacer una intervención pública dirigida a una población, un sector o sobre cualquier otro ámbito, los problemas o necesidades detectados pueden tener infinidad de cuestiones no siempre fáciles de visibilizar. Poder identificar claramente esos problemas o necesidades permitirá conocer su magnitud y realizar diagnósticos adecuados.

La identificación lleva aparejada otras tres funciones básicas:

- Descripción. Que ayuda a caracterizar el problema y es capaz de cuantificarlo.
- Explicación. Que ofrece información de las causas del problema.
- Priorización. Que permite seleccionar en qué se va a centrar la política.

A continuación, se muestra, a modo de ejemplo, un esquema para el desarrollo de un diagnóstico o análisis de la situación de partida.

I. Concreción problema central.

Se trata de identificar el problema fundamental a ser resuelto, contando para ello con la información de la que se disponga para conducir la toma de decisiones. Un elemento a tener en cuenta es que la situación sobre la que se desee actuar sea del ámbito competencial de quien desea intervenir.

Quizás una de las principales dificultades sea la capacidad de ponerse de acuerdo en cuál es el problema central de la realidad analizada, por lo que es interesante hacer un buen trabajo de análisis y jerarquización de problemas hasta llegar a determinar el principal.

La selección última puede depender de diversos criterios como el momento político, los recursos disponibles, la gravedad del asunto, etc.

II. Confeccionar línea base.

Es preciso recoger los datos que definen el problema/necesidad/reto que vamos a abordar para conocer el impacto que tendrá la intervención una vez finalizada la acción política. De lo adecuados que sean los datos tomados dependerá la garantía de lograr los objetivos fijados en la acción política. Cuanto más acotada y clara esté la información de partida, mayor será la posibilidad de poder evaluar hasta qué punto la acción ha tenido algún impacto atendiendo a los resultados.

La línea base está compuesta por la selección de una serie de indicadores de contexto previos a la acción que, por contar con información histórica pueden utilizarse para las proyecciones. Además, deben ser indicadores que tengan posibilidades de poder seguir obteniéndose porque sus fuentes son públicas o se editan periódicamente.

Es fundamental entender que la línea de base, además, va a permitir hacer una proyección de cómo variaría la realidad si no se desarrollara una política pública y concluir si la acción realizada ha producido algún cambio o no.

III. Definición población.

En ocasiones no es sencillo señalar cuál es la población objeto de una política pública. Hay que distinguir entre quiénes son los beneficiarios finales (los que podrán ser “beneficiados/as” por las medidas o acciones: subvencionados reales, participantes en las acciones, etc.) y quiénes los destinatarios generales del plan o programa. De esta forma, si se va a intervenir sobre el absentismo escolar se puede caer en la idea de que la población diana son los niños y niñas en edad escolar que poseen problemas de absentismo y perder de vista que las actuaciones deberían ir, además, al sistema educativo, a las familias, a los centros de atención social, etc.

IV. Estudio de otras intervenciones.

El conocer otras experiencias en el ámbito sobre el que vamos a intervenir, sus métodos y resultados son de gran importancia para cuando se tenga que hacer la formulación de la política pública. Analizar los errores cometidos y los aciertos que obtuvieron otras políticas facilitará potenciar los impactos positivos de las nuevas intervenciones. Hay que recordar que estas nuevas intervenciones siempre estarán conectadas a un contexto y una realidad específica, por lo que no es recomendable un traslado literal de otras experiencias a nuestra acción.

V. Identificar actores y grupos relevantes.

La identificación de los actores que están directamente involucrados en el ámbito sobre el que se va a elaborar la política pública debe recogerse en esta fase de análisis, fundamentalmente para conocer su posición frente al problema en cuestión y determinar las posibilidades para facilitar o dificultar la intervención.

VI. Análisis de causas y efectos.

Existen diversas herramientas para trabajar el análisis de las causas que han provocado el problema o necesidad y los efectos que han producido.

Una técnica que suele utilizarse es la de “Árboles de problemas y de objetivos”. Partiendo de la identificación de un problema central detectado, se analizan en profundidad sus causas y se determinan sus consecuencias y efectos. Este trabajo es fundamental pues guiará en el momento de la formulación de la política y ayudará a afinar y modificar el problema central definido en esta fase de diagnóstico de la situación.

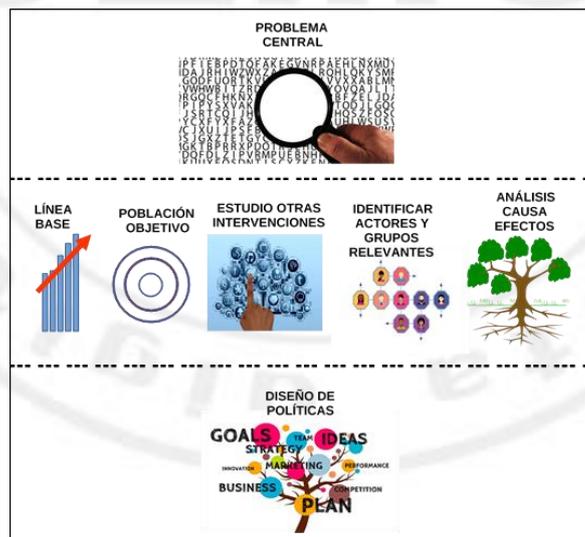


Figura: Proceso de análisis previo para el diseño de una política pública¹

¹ FERIA Antonio. Manual de elaboración de planes estratégicos de políticas públicas en la Junta de Andalucía

Sin embargo, no es fácil determinar qué es prioritario, qué se puede abordar o no, desde la administración o qué alternativas existen. En esta etapa la evaluación de las políticas públicas se plantea como un proceso que ayuda a:

- Seleccionar los datos relevantes.
- Realizar análisis de los datos que permitan conocer la realidad de forma abordable.
- Realizar unas conclusiones sobre la realidad que se va a afrontar.
- Colaborar en la búsqueda de indicadores de contexto de partida, etc.

La inclusión de la necesidad de intervención pública en la agenda del gobierno es el siguiente hito, en el que se tratará políticamente si se va a realizar la intervención y la pertinencia de su inclusión en la estrategia.

B.- Qué se quiere lograr y cómo hacerlo

Fase 2. Diseño de la política pública.

Una vez definida y acotada la realidad sobre la que se ha decidido operar, es el momento de determinar qué es lo que se desea conseguir con dicha intervención y manejar las posibles soluciones para lograr los objetivos. El estudio de las diferentes alternativas vinculadas a las consecuencias previsibles de ocurrencia dará paso a una nueva toma de decisiones. En esta fase es donde se sitúa la “evaluación ex ante”, que es la evaluación que facilitará tanto la formulación de la estrategia como la toma de decisiones antes de que se implemente la política pública.

Las decisiones estarán marcadas por la elección de la intervención estratégica que se estime más adecuada y que permitan un mayor alcance de sus resultados sobre la realidad dada.

Cuando el gobierno ha decidido actuar sobre un problema/necesidad/reto y es integrado en la agenda pública (qué se quiere lograr) comienza la fase de formulación de la política (cómo conseguirlo). Esta política será diseñada y articulada a través de diversos formatos: plan, programa, proyecto, etc. Dependiendo de la envergadura de la acción política, de los recursos, de los agentes implicados, se formulará de una u otra forma.

En la formulación de las políticas públicas se pueden identificar diferentes apartados:

1. *Metas y objetivos*: Los objetivos son los que dirigen las actuaciones y los que le dan sentido a la intervención. Cómo estén formulados, su grado de operatividad y su claridad facilitarán la consecución de la meta fijada, la solución al problema público. El objetivo estratégico surge de la reformulación en positivo de un problema o situación negativa.

2. *Estrategias*: Determinación de las líneas de acción propuestas para alcanzar los objetivos de la política pública. La formulación de las estrategias ha de detallar los medios, los recursos disponibles y los tiempos (desglose de actividades y tareas, cronograma, responsables, recursos y presupuestos, etc.) necesarios para llevarlas a cabo. Las estrategias que se diseñen deben considerar la situación diferencial entre mujeres y hombres, ya que ninguna acción es neutra al género.

Antes de ser aprobada por el gobierno la formulación de una política pública es importante el análisis de si esa intervención es evaluable o no y sugerir, en su caso, los cambios necesarios para permitir su evaluación.

C.- Ejecución de la estrategia diseñada

Fase 3. Desarrollo de la política pública.

La implementación de la estrategia a través de la determinación de acciones que lleven a la consecución de los objetivos fijados, constituye una fase determinante en el

reflejo público de una política. Es el momento en el que se ponen en marcha las alternativas o soluciones definidas en la fase anterior.

La implantación de las políticas públicas es la fase que comprende la puesta en marcha de todas las actividades y procesos definidos en la estrategia. Esta secuencia programada de acciones va dirigida a obtener los resultados ya fijados en los objetivos de la política pública.

La evaluación está presente también en esta fase ya que acompaña al personal gestor en la comprobación de si los resultados que se van obteniendo permitirán llegar a los objetivos previstos o se deben introducir cambios.

D.- Efectos tras la intervención de la política pública

Fase 4. Valoración de impactos.

Los procesos de valoración de los impactos y efectos de los resultados no se contemplan como fase final de la implantación de una política pública, sino que las conclusiones obtenidas serán nuevamente tomadas en consideración para su inclusión en el circuito del desarrollo de esa política u otras que se desarrollen a partir de los resultados obtenidos.

De igual forma, debe ser entendida esta fase como un proceso que permite a los diferentes agentes involucrados aprender y adquirir experiencias de lo planificado y ejecutado para tomar decisiones que optimicen la gestión del programa y garanticen mejores resultados.

E.- La evaluación de la política pública

Actuación transversal

Tanto la identificación del problema, necesidad o reto, como la elección de la estrategia adecuada para la intervención y la determinación de objetivos, acciones y medios son objeto de evaluación. Por ello la evaluación de la política pública no es

entendida aquí como una fase sino como un elemento que está presente a lo largo del ciclo de la acción pública.

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas. La evaluación, retroalimenta además el proceso en cualquiera de sus fases. En definitiva, es tarea de la evaluación ofrecer información sobre los efectos producidos en una realidad dada gracias a la acción pública implementada.

Una buena evaluación no sólo incluye cálculos cuantitativos de los efectos de un programa, sino que además busca explicar por qué ocurrieron (o no ocurrieron) y cómo podrían incidir en la formulación de políticas públicas.

Los principales criterios para la evaluación de las políticas públicas son: efectividad en el logro de los resultados, eficiencia para alcanzar ese logro, adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, equidad en la distribución de los beneficios y costos, y satisfacción de las personas beneficiarias.

La evaluación debe ser útil a quienes deciden y gestionan las políticas y a la ciudadanía. El fin último de la evaluación de las políticas públicas es su utilidad social, con una mayor eficacia de la administración pública y el perfeccionamiento de la calidad democrática.

En síntesis, evaluar las políticas públicas es recoger información de forma sistemática que permita valorar la actuación que se quiere poner en marcha, que se está implementando o que ha finalizado. Ésta brinda credibilidad a la acción pública pues permite tomar decisiones en base a datos, informaciones y evidencias. Ello disminuye el error y aumenta las posibilidades de tomar decisiones correctas tras el análisis de las alternativas. La evaluación va a permitir demostrar los avances y los logros alcanzados gracias a las políticas y la acción pública.

3. LOS BENEFICIOS Y RIESGOS EN UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica es una herramienta crucial para organizaciones de todos los tamaños y sectores, ya que proporciona una guía clara para alcanzar sus objetivos a largo plazo. Este proceso implica la formulación, implementación y evaluación de planes diseñados para mejorar la consecución de objetivos. Sin embargo, cuando hablamos de políticas públicas, la planificación estratégica conlleva tanto beneficios como riesgos que deben ser tenidos en cuenta.

Beneficios	Riesgos
<p><i>Claridad de objetivos:</i> La planificación estratégica ayuda a establecer objetivos claros y definidos para la política pública, proporcionando un marco que guía la toma de decisiones y la asignación de recursos.</p> <p><i>Enfoque a largo plazo:</i> Facilita la adopción de enfoques a largo plazo, permitiendo que las políticas se desarrollen y evolucionen con el tiempo para abordar problemas de manera sostenible.</p> <p><i>Coordinación y colaboración:</i> Fomenta la coordinación entre diferentes organizaciones y partes interesadas, promoviendo la colaboración y la sinergia en la implementación de la política.</p>	<p><i>Complejidad y rigidez:</i> Puede volverse demasiado compleja y rígida si no se adapta a las cambiantes circunstancias o si se vuelve demasiado detallada.</p> <p><i>Falta de participación:</i> La falta de participación de las partes interesadas clave puede afectar la legitimidad y eficacia de la política.</p> <p><i>Resistencia al cambio:</i> Puede enfrentar resistencia por parte de aquellos afectados por la política, especialmente si implica cambios significativos.</p> <p><i>Falta de recursos:</i> Si no se asignan los recursos adecuados, la implementación de la política puede verse obstaculizada.</p> <p><i>Falta de seguimiento y evaluación:</i> La ausencia de mecanismos de seguimiento</p>

<p><i>Eficiencia en el uso de recursos:</i> Ayuda a optimizar la asignación de recursos al identificar las áreas más críticas y efectivas para intervenir.</p> <p><i>Adaptabilidad:</i> Permite ajustes en la política en respuesta a cambios en el entorno político, social o económico.</p>	<p>y evaluación puede dificultar la medición del impacto y la eficacia de la política.</p>
---	--

En resumen, la planificación estratégica en políticas públicas ofrece beneficios significativos al proporcionar un marco claro y a largo plazo, pero también conlleva riesgos, especialmente si no se abordan adecuadamente la participación, la flexibilidad y la asignación de recursos. La gestión efectiva de estos elementos puede mejorar las posibilidades de éxito en la implementación de políticas públicas.

4. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y GOBERNANZA

Al integrar la planificación participativa y la gobernanza en el diseño de políticas públicas, se promueve una toma de decisiones más inclusiva, efectiva y centrada en las necesidades reales de la sociedad.

La planificación participativa y la gobernanza son enfoques clave en este proceso. Ambos se centran en la inclusión de diversas voces y actores en el proceso decisional para asegurar que las políticas reflejen las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Estos elementos clave no solo involucran a diversas partes interesadas en la toma de decisiones, sino que también promueven una gestión más equitativa y sostenible de las políticas públicas. Al incorporar la participación activa de la ciudadanía y una gobernanza robusta en la planificación estratégica, se logra garantizar un proceso más inclusivo, transparente y efectivo. Con todo ello se alcanza:

– **Representatividad:**

La participación activa permite la inclusión de diversas voces, asegurando que las decisiones estratégicas reflejen las necesidades y aspiraciones reales de la ciudadanía.

– **Legitimidad:**

La introducción de otras perspectivas fortalece la legitimidad de las políticas públicas, ya que la ciudadanía se convierte en parte integral del proceso de toma de decisiones.

– **Innovación y creatividad:**

La diversidad de opiniones y experiencias aporta ideas innovadoras y creativas, enriqueciendo la calidad de las estrategias planificadas y la variedad de las mismas.

– **Aceptación social:**

La participación fomenta una mayor aceptación social de las políticas, ya que la ciudadanía se siente involucrada y comprende el propósito y el impacto de las decisiones estratégicas.

– **Eficiencia en la implementación:**

La gobernanza efectiva asegura una implementación eficiente al establecer mecanismos claros de coordinación y responsabilidad, evitando obstáculos burocráticos y mejorando la ejecución de las estrategias planificadas.

– **Adaptabilidad:**

La participación continua permite ajustes flexibles a medida que evolucionan las circunstancias, aumentando la resiliencia de las estrategias frente a cambios inesperados.

– **Prevención de conflictos:**

La incorporación de diferentes actores y la gestión transparente de procesos reducen las posibilidades de conflictos, al abordar preocupaciones y desacuerdos antes de que se conviertan en problemas significativos.

– **Rendición de cuentas:**

La gobernanza eficiente favorece la rendición de cuentas que garantizan que las personas responsables informen sobre el progreso y muestren su compromiso en la gestión de políticas públicas ante la ciudadanía.

Citamos aquí las aportaciones de MENÉNDEZ Susana, TORRALBO María y LUQUE Salustiano², miembros del Grupo de Personas Evaluadoras del Instituto Andaluz de Administración Pública y expertos/as en procesos de participación en políticas públicas:

"La participación es el proceso por el que las personas y colectivos intervienen en los asuntos públicos, en relación con planes, programas y otras actuaciones de las administraciones que les afectan o interesan.

La participación en las políticas públicas ofrece a la ciudadanía un papel más activo y protagonista, supone no limitarse a "formar parte" sino "ser parte" de las políticas públicas, implicarse, debatir y proponer sobre la gestión de los asuntos de interés colectivo o la toma de decisiones del gobierno.

A través de la participación, tanto las personas individualmente como una variedad de conjuntos de agentes sociales, se implican, se involucran directamente en acciones públicas, generando un espacio de comunicación entre la ciudadanía y la administración.

² MENÉNDEZ Susana, TORRALBO María, LUQUE Salustiano. Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas. La participación transversal. Sevilla. Edita Instituto Andaluz de Administración Pública Junta de Andalucía. Año 2021.

Esta comunicación se evidencia en una relación clara entre las actividades de participación y la toma de decisiones en los diferentes niveles procedimentales (formulación, diseño, ejecución, evaluación y control). "

La participación y la gobernanza, cuando se integran de manera efectiva en la planificación estratégica, no solo fortalecen la calidad de las políticas públicas, sino que también contribuyen a la construcción de sociedades más justas, equitativas y resilientes.

5. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas es un paso crucial hacia la construcción de sociedades más justas e igualitarias. Esta perspectiva reconoce las diferentes realidades, necesidades y experiencias de hombres y mujeres y busca abordar las desigualdades estructurales y los sesgos de género que persisten en todas las esferas de la vida.

Al considerar cómo las políticas pueden afectar de manera diferenciada a distintos grupos según su género, se puede diseñar e implementar medidas más efectivas y equitativas que promuevan la inclusión, la participación y el empoderamiento de todas las personas. Desde la salud y la educación hasta el empleo y la seguridad, integrar la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas es fundamental para avanzar hacia sociedades donde se respeten y protejan los derechos de todas las personas, independientemente de su género.

Ideas clave:

1. La perspectiva de género supone considerar sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades respectivas de las mujeres y de los hombres, en las fases de planificación, ejecución y evaluación de todas las políticas.

2. La subordinación y discriminación de las mujeres es un asunto de interés público que es necesario poner en el centro de la toma de decisiones políticas.
3. Las políticas públicas no son neutrales: Tienen impactos diferenciados en hombres y mujeres.
4. Las administraciones públicas tienen la obligación de garantizar la igualdad.
5. La planificación estratégica de políticas públicas debe realizarse incorporando la perspectiva de género.

La integración de la perspectiva de género debe ser un valor transversal en todas y cada una de las fases de elaboración del plan estratégico de políticas públicas. Desde la selección de las personas responsables, redactoras e informantes hasta la evaluación final de su implementación, la consideración de la igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres debe guiar cada paso del proceso.

En primer lugar, es crucial garantizar que las personas encargadas de liderar y participar en la elaboración del plan estratégico estén sensibilizadas y comprometidas con la integración de la perspectiva de género. Esto implica seleccionar a profesionales capacitados y conscientes de la importancia de abordar las desigualdades de género en todas las áreas de actuación.

Asimismo, la conformación de estructuras de participación entre la administración y otros agentes debe asegurar la representación equitativa de mujeres y hombres. Esto garantiza que las voces y necesidades de todos los grupos de la sociedad sean tenidas en cuenta durante el proceso de diseño y planificación de políticas públicas.

En la etapa de análisis de la situación actual, es fundamental recopilar datos desagregados por sexo y género para identificar las disparidades existentes y determinar las áreas prioritarias de intervención. Este análisis permitirá desarrollar líneas estratégicas, medidas y actuaciones específicas que aborden de manera efectiva las desigualdades de género y promuevan la igualdad de oportunidades.

Durante la implementación del plan, se deben establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan valorar el impacto de las políticas públicas en términos de igualdad de género. Esto implica recopilar indicadores de género relevantes y analizar periódicamente los resultados obtenidos para ajustar y mejorar las intervenciones según sea necesario.

En resumen, la perspectiva de género debe impregnar cada fase y momento del proceso de elaboración del plan estratégico de políticas públicas, desde su concepción hasta su evaluación final. Solo de esta manera se garantizará la efectividad y el éxito de las políticas en la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad.

6. IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación desempeña un papel fundamental en el diseño y la implementación de políticas públicas, ya que proporciona una base sólida para la toma de decisiones informadas y efectivas. Esto permite al personal responsable comprender qué políticas están funcionando bien, cuáles necesitan ajustes y cuáles podrían requerir una revisión completa.

Al identificar los éxitos y las áreas de mejora, la evaluación facilita la adaptación y el perfeccionamiento continuo de las políticas públicas. Permite aprender de las experiencias pasadas y ajustar las acciones futuras en función de lecciones aprendidas.

La evaluación ayuda a garantizar que los recursos limitados se asignen de manera eficiente y efectiva. Al identificar qué políticas están generando los mejores resultados en relación con los recursos invertidos, se pueden priorizar y optimizar los recursos disponibles.

En una sociedad democrática y pluralista, la transparencia se vuelve indispensable para que los ciudadanos conozcan cómo funciona la administración

pública que financia con sus impuestos. Con el paso de los años, la rendición de cuentas se ha vuelto aún más necesaria, ya que permite que la ciudadanía valore y aprecie el servicio público que recibe. Además, en la actualidad, quienes promueven políticas públicas no solo buscan garantizar los derechos de los ciudadanos, sino también agregar valor a la sociedad.

Es importante resaltar aquí que la evaluación antes del diseño de las políticas públicas es crucial por varias razones fundamentales. En primer lugar, permite identificar de manera precisa las necesidades y los problemas que enfrenta la sociedad, lo cual es esencial para desarrollar políticas efectivas. Además, facilita la exploración y evaluación de diferentes alternativas de política antes de su implementación, lo que ayuda a seleccionar la opción más adecuada considerando diversos factores.

Asimismo, la evaluación previa puede ayudar a evitar la implementación de políticas defectuosas o ineficaces, lo que podría resultar en costos financieros y sociales significativos a largo plazo. También permite optimizar el uso de recursos al garantizar que se asignen de manera eficiente y efectiva para abordar los problemas prioritarios de la sociedad. Además, facilita la participación de diversas partes interesadas en el proceso de diseño de políticas desde el principio, aumentando la legitimidad y aceptación de las políticas resultantes. Por último, la evaluación previa ayuda a anticipar posibles desafíos en la implementación de políticas y a diseñar estrategias para abordarlos de manera proactiva, mejorando las posibilidades de éxito. En resumen, la evaluación antes del diseño de las políticas públicas es esencial para garantizar que las políticas sean efectivas, eficientes y respondan a las necesidades y preocupaciones de la sociedad.

La evaluación juega un papel crucial en todas las etapas de una intervención de políticas públicas, desde su concepción hasta su implementación y más allá. Desde el inicio, la evaluación ayuda a identificar las necesidades y problemas de la sociedad, analizar alternativas de política y optimizar el uso de recursos. Durante la implementación, la evaluación proporciona retroalimentación continua sobre el progreso y los resultados, permitiendo ajustes y mejoras en tiempo real. Al finalizar, la

evaluación ayuda a determinar el impacto y la efectividad de la intervención, identificando lecciones aprendidas y áreas de mejora para futuras políticas.

7. EL PLAN ESTRATÉGICO COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el complejo entramado de la gestión pública, donde convergen múltiples intereses, necesidades y desafíos, la elaboración y ejecución de políticas públicas requiere de un enfoque estratégico sólido y bien definido. En este contexto, el plan estratégico emerge como la herramienta fundamental de planificación que guía el rumbo y la implementación de una política pública. Es el documento conductor que traza el camino hacia la consecución de objetivos específicos, identifica los recursos necesarios y define las acciones concretas a seguir para abordar las problemáticas identificadas.

El plan estratégico no solo es un instrumento de dirección, sino que también constituye un proceso participativo y reflexivo que involucra a diversos actores, desde la administración pública hasta representantes de la sociedad civil y expertos en la materia. Es en este espacio de diálogo y colaboración donde se articulan visiones, se debaten alternativas y se consensuan decisiones que orientarán el quehacer público en busca del bienestar común.

Síntesis de los pasos para elaborar un plan en el marco de las políticas públicas

1. *Administración responsable y toma de decisiones:* La administración es responsable de elaborar el plan estratégico y tomar decisiones. Sin embargo, se reconoce que las políticas públicas no deben decidirse en despachos aislados, sino que deben involucrar a todos los sectores afectados y ser transparentes en su proceso de toma de decisiones.
2. *Definición de meta/misión y visión estratégica:* Se deben establecer la meta o

misión que se busca alcanzar, así como una visión estratégica que guíe el desarrollo del plan.

3. *Análisis de la situación de partida*: Es crucial realizar un análisis profundo de la situación actual, considerando la diversidad social y las diferencias de género. Además, se debe tener en cuenta la interacción entre la administración pública y su entorno social y económico.
4. *Formulación de objetivos estratégicos*: Se seleccionan los objetivos que se van a desarrollar, teniendo en cuenta la situación analizada y las metas establecidas.
5. *Identificación de líneas estratégicas*: Se definen las líneas estratégicas que guiarán la implementación del plan, asignando recursos, medios, técnicas y acciones específicas para alcanzar los objetivos estratégicos.
6. *Seguimiento y evaluación*: Se establece un proceso de seguimiento y evaluación que acompaña toda la planificación, con el fin de valorar los resultados alcanzados y proponer mejoras necesarias para continuar avanzando.

En este sentido, el plan estratégico se erige como el “faro” que guía el camino hacia un futuro deseado, marcando hitos, estableciendo metas y trazando estrategias para alcanzar un estado de bienestar y progreso para la sociedad en su conjunto.

8. BIBLIOGRAFÍA

CANTO Rodolfo. “Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo”. *Estado abierto*, Vol. 4, N° 2, 2020, pp. 41-68

CEREZO Juan Javier. *Guía de evaluación ex ante de políticas públicas*. Sevilla. Edita Instituto Andaluz de Administración Pública Junta de Andalucía. Año 2017. Págs. 80.

FERIA Antonio. *Manual de elaboración de planes estratégicos de políticas públicas en la Junta de Andalucía*. Sevilla. Edita Instituto Andaluz de Administración Pública Junta de Andalucía. Año 2017. Págs. 170.

GOMA Ricard, SUBIRATS Joan. *Políticas públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona. Editorial Ariel. Año 1998. Págs. 448.

KINGDON John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Edita Harper Collins College Publishers Año 1995. Págs. 254.

MENÉNDEZ Susana, TORRALBO María, LUQUE Salustiano. *Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas. La participación transversal*. Sevilla. Edita Instituto Andaluz de Administración Pública Junta de Andalucía. Año 2021. Págs. 444.

SUBIRATS Joan, KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel. Año 2008. Págs. 288.

LA INTEROPERABILIDAD COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

M^a Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS.

Profesora de la Universidad de Salamanca.

SUMARIO

1. La interoperabilidad como principio básico de la Administración electrónica. Régimen jurídico aplicable.
2. El Esquema Nacional de Interoperabilidad.
3. El intercambio de información entre Administraciones Públicas.
4. Instrumentos para hacer efectivo la interoperabilidad entre Administraciones Públicas
5. La interoperabilidad en la Administración Local.
6. Bibliografía

1. LA INTEROPERABILIDAD COMO PRINCIPIO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

La interoperabilidad entendida como la capacidad de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre las administraciones es la base de lo que conocemos como Administración electrónica que ha ido evolucionando de conformidad con las nuevas tecnologías de la información. Inicialmente se utilizaba para compartir información dentro de la propia Administración en sus relaciones intradministrativas (interacciones entre administraciones públicas) evolucionando hasta nuestros días y convirtiéndose en el instrumento esencial de las relaciones interadministrativas, así como en las relaciones con los ciudadanos o el sector privado¹.

¹ Vid. sobre el concepto y la evolución de la interoperabilidad: Martínez Gutiérrez, R: "Elementos para la configuración de la Administración digital", Revista de Derecho Administrativo, 2021, núm. 20, pp. 212-233.

La interoperabilidad es una herramienta óptima para mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios por parte de la Administración y que vela para que los sistemas de información utilizados sean compatibles y se reconozcan con los de los ciudadanos y los de las otras Administraciones públicas, por lo que su utilidad es la forma de compartir la información.

Podemos partir en la definición de la interoperabilidad de la Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC)², que señala que es “la capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y de los procesos empresariales a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos” (art. 3). En la misma línea, abundando en el concepto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Marco Europeo de Interoperabilidad - Estrategia de aplicación (Bruselas, 23.3.2017 COM(2017) 134 final) define la interoperabilidad “ la capacidad de que las organizaciones interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus sistemas de TIC respectivos”.

A través de este documento “El Marco Europeo de Interoperabilidad” se definen las directrices básicas de interoperabilidad en forma de principios, modelos y recomendaciones comunes sentando el cuadro jurídico del que deben partir las diferentes iniciativas de los Estados miembros. Por consiguiente, *es un instrumento clave para crear servicios públicos digitales interoperables a escala regional, nacional*

² Programa ejecutivo de la Comisión Europea que tiene como objeto primordial “definir, apoyar y promover el desarrollo y establecimiento de servicios paneuropeos de administración electrónica y de sus redes telemáticas interoperables que ayuden a los Estado miembros y a la Comunidad a aplicar las políticas y acciones comunitarias y obtener beneficios para el sector público, empresas y ciudadanos” (art. 2.1)

y de la UE, contribuyendo así a que el mercado único digital se haga realidad. Se configura como el denominador común de las iniciativas de los diferentes Estados e implica a todas las administraciones públicas, ciudadanos y empresas. Este Marco general debe ser aplicado teniendo en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos de los Estados miembros, es decir que las políticas nacionales que se aprueben deben ser compatibles con el marco Europeo de Interoperabilidad.

En definitiva, la interoperabilidad de los sistemas de información debe tener como premisas a cumplir: la necesidad de maximizar la utilidad de los sistemas existentes, desarrollar sistemas competitivos que colmen las lagunas de información y asegurar la interoperabilidad de nuestro sistema.

En **España** la regulación de la interoperabilidad tal y como la conocemos en la actualidad se inicia con la ya derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos³. El desarrollo de la materia lo encontramos en el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, modificada por el RD 203/2021, modificado por el RD 203/2021, en donde se contemplan *los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica* (art. 1.2).

Por consiguiente, es requisito la existencia de un marco normativo para que la interoperabilidad sea efectiva que englobe las tres dimensiones señaladas: organizativa, semántica y técnica⁴. Por cuanto a la dimensión organizativa se refiere se ha de partir de la colaboración y cooperación entre administraciones tanto a nivel local, autonómico, nacional como europeo e internacional, habilitando instrumentos para poder llevarla a

³ Derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre (Disposición derogatoria única.2.b).

⁴ Vid. sobre el análisis de las tres dimensiones Gamero Casado, E. "Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor", RAP núm. 179, pp. 291-332; Martínez Gutiérrez, R.: "Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad", en Gamero Casado (dir.): Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público, Tomo II, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2895-2899....

cabo; en cuanto al aspecto semántico se ha de tener en cuenta que la información y la documentación administrativa pueda ser accesible para lo cual se ha de partir de plataformas y aplicaciones inteligentes que permitan interpretar y reutilizar la información con todas las garantías necesarias; y la dimensión técnica se centra en los mecanismos de conectividad necesarios para lograrla interoperabilidad⁵ que incluye aspectos tales como las interfaces, la presentación de la información, interconexión, la integración de datos y servicios, la accesibilidad y la seguridad...dando lugar a la cadena de interoperabilidad⁶. A estas dimensiones debemos añadir la dimensión jurídica, que consiste en garantizar que los órganos que operan en distintos marcos jurídicos puedan trabajar de forma conjunta para lo cual resulta necesario implementar controles de interoperabilidad examinando la legislación existente y los obstáculos que existen para así intentar garantizar la coherencia de esta (control digital). Una vez realizado estos controles se apuesta por la realización de acuerdos o convenios para poder superar las diferencias en la aplicación que puedan existir en la legislación, de esta forma la información que se intercambie tendrá valor jurídico no sólo entre Administraciones Públicas de un Estado miembro sino con el resto de la Unión Europea.

De todo lo expuesto podemos deducir que la interoperabilidad es la capacidad del sector público para compartir la información precisando de un marco común tanto técnico como jurídico. Se pone así de manifiesto la importancia de que para que la interoperabilidad tiene la configuración de una red de conectividad entre todos los sistemas y plataformas tecnológicas existentes, siendo clave la comunicación electrónica entre todas ellas⁷.

⁵ Vid. Cerrillo Martínez, A: “Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica”, en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J. (coords): *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónica de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 3ª ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, pp. 763-764.

⁶ Cadena de interoperabilidad: Expresión de la interoperabilidad en el despliegue de los sistemas y los servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados, de forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa (anexo RD 4/2010 de ENI)

⁷ Martínez Gutiérrez, R.: Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad, en Gamero Casado, E. (dir): *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Tomo II, 2017, pp. 2891-2932.

La interoperabilidad se convierte en principio del modelo de Administración electrónica y del procedimiento administrativo electrónico contemplado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCA) y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRSP)⁸ tal y como señala el artículo 3 de la LRJSP que incluye a la interoperabilidad entre los principios de actuación de las Administraciones Públicas, de forma que estas se relacionarán entre sí a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados (párrafo 2).

2. EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD

El RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)⁹, modificado por el RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se prueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector públicos por medios electrónicos, señala en su art. 1.2 que *“El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”*, en términos similares el art. 156.1 LRJSP: *“El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad”*.

⁸ Vid. supra p. 2899-2901.

⁹ Disposición no derogada ni por la LPAC ni LRJSP a pesar de que fue dictada para desarrollar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos ya derogada.

EL ENI configurado como modelo de interoperabilidad vinculante, rígido y centralizado, es diseñado teniendo en cuenta las recomendaciones provenientes de la Unión Europea, concretamente el Marco Europeo de Interoperabilidad¹⁰ en donde se define las directrices básicas de interoperabilidad en forma de principios, modelos y recomendaciones comunes para establecer así el marco común de las políticas de interoperabilidad en los Estados miembros¹¹.

Para que la interoperabilidad sea adecuada a la finalidad perseguida se ha de ajustar a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de apertura de los datos abiertos de las administraciones, transparencia, reutilización de la información, neutralidad tecnológica y portabilidad de los datos, primacía del usuario, inclusión y accesibilidad, seguridad, multilingüismo, simplificación administrativa, y conservación de la documentación.

La interoperabilidad ha de ser operativa e integral, basada en los principios de igualdad y no discriminación, publicidad y seguridad que deben regir las actuaciones de las administraciones en sus relaciones internas, así como en sus relaciones con los ciudadanos. Para que la interoperabilidad realice sus funciones ha de partir de unas infraestructuras y los servicios comunes, elementos de dinamización, simplificación y propagación de la interoperabilidad, a la vez que facilitadores de la relación multilateral que deben ser proporcionados por la Administración general del Estado para facilitar el intercambio de información y de servicios entre todas las administraciones (Art. 12).

¹⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación (Bruselas, 23.3.2017. COM (2017) 134 final)

¹¹ De conformidad con lo señalado en el portal de la administración electrónica: https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Esquema_Nacional_de_Interoperabilidad.html, el Marco Europeo de la Interoperabilidad tiene como objetivos:

-Comprender los criterios y recomendaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad y que eviten la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica. Y que, por tanto, contribuyen a crear las condiciones necesarias para la interoperabilidad en el uso de los medios electrónicos que permitan a los ciudadanos y a las administraciones el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios.

-Proporcionar los elementos comunes que han de guiar la actuación de las administraciones públicas en materia de interoperabilidad, para facilitar la interacción de las administraciones públicas, así como la comunicación de los requisitos de interoperabilidad a la industria.

-Facilitar la implantación de las políticas de seguridad, al contribuir a un escenario de mayor racionalidad técnica y de economías de escala.

Entre los servicios comunes podemos señalar los siguientes:

-La utilización de la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas, prestada por la Red SARA, con el objetivo de comunicarse entre sí y a la que conectarán sus redes y nodos de interoperabilidad, aplicando el Plan de direccionamiento de la Administración;

-La reutilización y transferencia de tecnología por medio del licenciamiento de las aplicaciones, de la documentación asociada y de otros objetos de información que las administraciones pongan a disposición de otras administraciones y de los ciudadanos; enlace entre los directorios de aplicaciones reutilizables y consulta por parte de las administraciones de las soluciones disponibles para libre reutilización, así como la publicación del código de las aplicaciones.

-La interoperabilidad de la firma electrónica y de los certificados para que puedan ser utilizados por todas las Administraciones Públicas haciendo referencia expresa a la validación de certificados y firmas electrónicas, las listas de confianza, las aplicaciones usuarias, los prestadores de servicios de certificación y las plataformas de validación de certificados y firma electrónica.

-La recuperación y conservación del documento electrónico, como manifestación de la interoperabilidad a lo largo del ciclo de vida de este.

-Las normas técnicas de interoperabilidad (Disposición adicional primera 1) que concretan detalles para facilitar los aspectos más prácticos y operativos de la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas y con el ciudadano¹².

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad, de obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas, desarrollan aspectos concretos de los medios para poder

¹² Vid. sobre la importancia de las normas técnicas armonizadas y su influencia en el Derecho: Álvarez García, V.: Las normas técnicas armonizadas (una peculiar fuente del Derecho Europeo), Iustel, 2020.

llevarse a cabo las relaciones administrativas electrónicas y asegurar los aspectos más prácticos y operativos¹³:

-Documento electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico¹⁴).

-Digitalización (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos)¹⁵.

-Expediente electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico)¹⁶.

-Copiado auténtico y reconversión entre documentos electrónicos (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos)¹⁷.

-Política de firma, sello electrónico y certificados (Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración)¹⁸

¹³ Cada Norma Técnica de Interoperabilidad va acompañada de sus guías de aplicación y de documentos de apoyo que ayudan en su aplicación. Vid. página: https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html

¹⁴ Tiene por objeto establecer los componentes del documento electrónico, contenido, en su caso, firma electrónica y metadatos, así como la estructura y formato para su intercambio.

¹⁵ Tiene por objeto establecer los requisitos a cumplir en la digitalización de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos.

¹⁶ Tiene por objeto establecer la estructura y el formato del expediente electrónico, así como las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.

¹⁷ Tiene por objeto establecer las reglas para la generación de copias electrónicas auténticas, copias papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónicos

¹⁸ Tiene por objeto establecer el conjunto de criterios comunes asumidos por la Administración pública en relación con la autenticación y el reconocimiento mutuo de firmas electrónicas y sellos electrónicos basados en certificados electrónicos

-Catálogo de Estándares (Resolución de 3 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares)¹⁹.

-Intermediación de datos (Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación de datos)²⁰.

-Modelos de datos (Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de modelos de datos)²¹.

-Gestión de documentos electrónicos (Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos)²².

-Conexión a la red de comunicaciones de las AAPP (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas)²³.

-Modelo de datos para el intercambio de asientos registrales (Resolución de 22 de julio de 2021, de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial,

calificados o reconocidos y que, como tales, serán desarrollados y consolidados a través de las políticas de firma y sello electrónicos basados en certificados, por lo que el objetivo final es facilitar el uso de firmas electrónicas y sellos electrónicos seguros e interoperables entre las distintas organizaciones de la Administración pública

¹⁹ Tiene por objeto establecer un conjunto de estándares que satisfagan lo previsto en el artículo 11 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

²⁰ Tiene por objeto establecer las especificaciones para el intercambio de datos entre Administraciones Públicas, o Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas (en adelante, organizaciones).

²¹ Tiene por objeto definir las condiciones para establecer y publicar modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la Administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones, así como las definiciones y codificaciones asociadas, de cara a su publicación en el Centro de Interoperabilidad Semántica.

²² Tiene por objeto establecer las directrices para la definición de políticas de gestión de documentos electrónicos.

²³ Tiene por objeto establecer las condiciones en las que cualquier órgano de una Administración, o Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquélla (en adelante, organización), accederá a la Red SARA.

por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales)²⁴.

-Declaración de conformidad por parte de todas las Administraciones (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales)²⁵.

-Reutilización de recursos informáticos (Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información)²⁶.

Para que la interoperabilidad sea garantizada y efectiva se desarrollan una serie instrumentos²⁷:

a) Sistema de Información Administrativa: Inventario de procedimientos administrativos, servicios prestados y otras actuaciones administrativas que generen documentación pública, conteniendo información de los mismos clasificada por funciones y con indicación de su nivel de informatización, así como información acerca de las interfaces al objeto de favorecer la interacción o en su caso la integración de los procesos.

b) Centro de interoperabilidad semántica de la Administración (CISE): Almacenará, publicará y difundirá los modelos de datos de los servicios de interoperabilidad entre Administraciones Públicas y de estas con los ciudadanos, tanto comunes como sectoriales, así como los relativos a infraestructuras y servicios

²⁴ El objeto es definir las condiciones y características para la interconexión de registros de las Administraciones públicas, y, por tanto, el intercambio de información entre estas.

²⁵ Se trata de un documento que constituye una guía de adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad, y como tal, su objetivo es servir como herramienta de apoyo para la aplicación e implementación de lo dispuesto en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica [file:///C:/Users/M%C2%AA%20%C3%81ngeles%20Gonz%C3%A1lez/Downloads/Guia adecuacion al ENI PDF NIP0 630-14-238-6%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/M%C2%AA%20%C3%81ngeles%20Gonz%C3%A1lez/Downloads/Guia%20adecuacion%20al%20ENI%20PDF%20NIP0%20630-14-238-6%20(1).pdf)

²⁶ Tiene por objeto establecer el conjunto de pautas básicas para la reutilización de documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público a los que se refiere el artículo 3 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público por cualquier agente interesado.

²⁷ Vid. la Disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, modificado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

comunes, además de las especificaciones semánticas y codificaciones relacionadas. Su propósito es facilitar la comprensión semántica de los servicios de intercambio de datos de las Administraciones y maximizar la reutilización de activos semánticos en la construcción de éstos. Se conectará con otros instrumentos equivalentes de las Administraciones Públicas y del ámbito de la Unión Europea.

c) Centro de Transferencia de Tecnología (CTT): Directorio de aplicaciones para su libre reutilización que contendrá la relación de aplicaciones para su libre reutilización, incluyendo, al menos, los datos descriptivos relativos a nombre de la aplicación, breve descripción de sus funcionalidades, uso y características, licencia, principales estándares abiertos aplicados, y estado de desarrollo.

d) Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas de las Administraciones Públicas: Instrumento que permitirá la sincronización de los sistemas que traten la información de inventariado, codificación y evolución de unidades orgánicas y oficinas en diferentes modalidades de integración para garantizar la flexibilidad tanto en el consumo como en la provisión de información relacionada.

La importancia de la seguridad de los sistemas o redes de comunicación y de la información que se contiene en ellos hace que sea imprescindible establecer instrumentos para luchar contra los ciberataques y las ciberamenazas²⁸, en este sentido la regulación de la interoperabilidad es completada inicialmente en el RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad, que es derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad que actualiza el ENS a los cambios sociales y legales operados incorporando el derecho de la Unión Europea como el Reglamento (UE) n.º 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas o el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de

²⁸ Ciberamenaza: amenaza a los sistemas y servicios presentes en el ciberespacio o alcanzables a través de éste., y Ciberataque: cualquier conducta dolosa de individuos u organizaciones, conocidos o no, desarrollada a través del ciberespacio contra sistemas de información, con el propósito de sustraer, alterar, abusar, desestabilizar, inutilizar, destruir o eliminar activos. Vid. RD3 11/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad

27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, entre otras disposiciones.

Tiene como objetivos alinear el ENS con el marco normativo y el contexto estratégico existente para garantizar la seguridad en la administración digital; introducir la capacidad de ajustar los requisitos del ENS, para garantizar su adaptación a la realidad de ciertos colectivos o tipos de sistemas, atendiendo a la semejanza que presentan una multiplicidad de entidades o servicios en cuanto a los riesgos a los que están expuestos sus sistemas de información y sus servicios; y facilitar una mejor respuesta a las tendencias en ciberseguridad, reducir vulnerabilidades y promover la vigilancia continua mediante la revisión de los principios básicos, de los requisitos mínimos y de las medidas de seguridad.

En definitiva, el objeto último es la seguridad de la información garantizando que una organización pueda cumplir sus objetivos, desarrollar sus funciones y ejercer sus competencias utilizando los sistemas de información.

3. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El régimen jurídico de esta materia se encuentra regulado en los art. 28 y 53.1 c) y d) de la LPAC, y art. 44 y 155 LRJSP, junto con los preceptos del RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración electrónica, relativos a la Red SARA y la Red TESTA. A dicha regulación hay que añadir la relativa a la protección de datos de carácter personal contemplado en el Reglamento General de la UE de protección de datos²⁹ así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

²⁹ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

El objeto del intercambio de información es la documentación administrativa³⁰ que obra ya en poder de la administración y que los ciudadanos no tienen la obligación de presentar tal y como se desprende del art. 53 c y d LPAC, debiendo la Administración Pública recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto (par. 2 del art. 28.2).

El documento electrónico³¹, con carácter general debe contener la información sobre un asunto en concreto, la fecha de emisión, los datos de identificación del documento y el órgano que lo dicto; y en el caso de que el documento forme parte de un expediente administrativo electrónico deberá contener la firma electrónica.

La norma técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico) que tiene por objeto establecer los componentes del documento electrónico, contenido, en su caso, firma electrónica y metadatos, así como la estructura y formato para su intercambio. Señala como componentes de los documentos electrónico:

- a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento.
- b) En su caso, firma electrónica.
- c) Metadatos del documento electrónico estableciendo unos metadatos mínimos obligatorios (anexo I), y unos metadatos complementarios para atender a necesidades de descripción específicas. Los metadatos deberán ser garantizados de forma íntegra por cada órgano de la Administración que deberá implementar en su propio ámbito de

³⁰ Vid. sobre la documentación administrativa: González Bustos, M^a A.: “La actividad de las Administraciones Públicas, en Gosálbez Pequeño, H.: La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, 2016, pp. 112-120.

³¹ Por documento electrónico se entiende aquel que es generado por medios electrónicos y contiene las diferentes actuaciones llevadas a cabo en esa tramitación, pudiendo revestir dos modalidades según su destino: documento informático o documento telemático. El primero hace referencia a que dicho documento tiene como destino su almacenamiento y eventual reproducción, y el segundo tiene como destino intercambiar información con otros ordenadores. Vid. sobre el documento electrónico: Davara Rodríguez, M.A.: “El documento electrónico en la LRJPAC”, RAP, núm. 131, 1993, págs. 455-491

actuación los metadatos de los documentos electrónicos para su tratamiento y gestión a nivel interno.

El intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación por parte de las Administraciones Públicas deberá ser seguro y garantizar la protección de los datos que se transmitan de conformidad. Este intercambio de información podrá realizarse entre los órganos de una misma administración en cuyo caso será la propia administración quien establezca las condiciones y garantías por la que se regirán comprendiendo como mínimo la relación entre emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar; o entre distintas administraciones que necesitaran previo convenio de colaboración donde se establezcan las condiciones y garantías necesarias para llevarse a cabo (art. 44.2 y 3 LRJSP). En este sentido, se ha suscrito por parte de las distintas Administraciones un convenio de colaboración para el intercambio de datos y documentos que obren en los archivos electrónicos a través de las redes de intranet SARA (Red de Sistemas, Aplicaciones y Redes para las Administraciones) y TESTA (Red de la Unión Europea)³².

La Red SARA, prevista en el art. 13 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, se configura como la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas para comunicarse entre sí, facilitando el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros³³. Las condiciones por la que cualquier órgano de una administración o entidad de derecho público vinculada o dependiente de aquella puede acceder a la Red SARA se encuentran establecidas en la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas.

³² Es una red de redes promovida por la Unión Europea que interconecta directamente (al margen de internet) los dominios locales de las instituciones de la UE y de las distintas AAPP de Europa (red de intranet)

³³ A través de la Red SARA se conectan las Administraciones Públicas a la red transeuropea TESTA con Instituciones y agencias de la Unión Europea, así como con las administraciones de los demás Estados miembros, lo que permite la integración efectiva de la Administración española en los diversos servicios europeos transfronterizos.

A través de esta Red se da seguridad al tráfico cifrado de los datos garantizando la confidencialidad y autenticidad de las comunicaciones electrónicas, es fiable, con gran capacidad y calidad de servicio, y favorece la interoperabilidad a través de conexiones IPv6 (Acuerdo de Consejo de ministros de 29 de abril de 2011 aprobó el “Plan de fomento para la incorporación del protocolo IPv6 en España”)³⁴.

El Reglamento General de la UE de Protección de Datos³⁵ contempla el principio de minimización de datos, es decir que los datos que se faciliten deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (art. 5.1. c), debiendo el responsable del tratamiento aplicar *las medidas técnicas y organizativas apropiadas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento* (art. 25.2). Es decir, sólo se facilitará el dato o documento necesario para comprobar los datos que están en poder de la Administración o elaborados por esta y no obligados a ser aportados por los interesados. En el caso que el intercambio de documentos suponga una transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad de gestión de documentos que deban conservarse permanentemente, el órgano o entidad transferidora verificará la autenticidad e integridad del documento en el momento de dicho intercambio.

Esta información que ya obra en poder de la administración tiene su manifestación en el derecho a no aportar estos datos o documentos por parte de los interesados. Por consiguiente, sin perjuicio de la obligación de aportar los documentos que se exigen por parte de los interesados si estos ya se encuentran en su poder no será necesaria dicha presentación (art. 28 de la LPCAP). Los interesados no deberán aportar los documentos originales ante las Administración salvo que la normativa reguladora establezca su presentación con carácter excepcional (art. 28.3 LPCAP), en este sentido,

³⁴ El protocolo IPv6 permite la disponibilidad de un número mucho mayor de direcciones de IP con un nuevo formato, introduciendo nuevas funcionalidades y mejoras en las redes y servicios que configuran Internet en áreas como la seguridad, la estabilidad, la flexibilidad en la introducción de extensiones, la calidad de los servicios, la simplicidad de procesamiento en la red, la movilidad o la administración de las redes.

³⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) que es de aplicación directa en España desde el 25 de mayo de 2018.

el RD 523/2006, de 28 de abril, suprime la necesidad de aportar el certificado de empadronamiento como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos tramitados ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes de esta; o el RD 522/2006, de 28 de abril, que suprime la aportación de fotocopias de los documentos de identidad (DNI o documento equivalente en relación a los extranjeros residentes en territorio español) en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

4. INSTRUMENTOS PARA HACER EFECTIVO LA INTEROPERABILIDAD ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Entre los instrumentos para hacer efectivo la interoperabilidad entre Administraciones Públicas podemos destacar los registros y archivos electrónicos. La Administración tiene la obligación de disponer de un Registro Electrónico General y el mantenimiento de un archivo electrónico único³⁶.

4.1. Registro Electrónico

Por Registro debemos entender el instrumento de control de documentos cuando estos entran, circulan o salen de las oficinas públicas, configurándose como un instrumento de constancia o de publicidad oficial; y por archivo los centros donde se guardan o almacenan los documentos, es decir una vez acabado el correspondiente expediente administrativo este pasa a incorporarse a un archivo donde se conservan y custodian para que posteriormente se pueda acceder a él.

El Registro Electrónico es el lugar adecuado para la presentación y remisión de escritos, solicitudes, documentos y comunicaciones en el modelo de Administración electrónica, por eso en el Registro Electrónico General se deberá dejar constancia del

³⁶ Vid. estudios anteriores de González Bustos, M^a A.: “La actividad de información y documentación de la Administración Pública”, en Rivero Ortega R., Calvo Sánchez, M^a D y Fernando pablo, M. (directores): Instituciones de procedimiento administrativo Común, Juruá, 2016, pp. 78-83.

asiento correspondiente de todo documento que se presente o se reciba en ella, y se deberán anotar las salidas de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares. El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado es accesible a través del punto de acceso general que se encuentra en la sede electrónica de la AGE y es gestionado por el Ministerio de Presidencia. En este registro se podrá presentar cualquier solicitud, escrito y comunicación dirigida a la AGE y a sus organismos públicos; y en el caso de que el ciudadano presentará una solicitud o escrito dirigida a otro Registro deberá informar y redirigirle, en su caso, a los registros competentes.

La interoperabilidad de los registros es una pieza clave para la conexión de los diferentes registros electrónicos con el General que llevará la Administración de la que dependan, debiendo todos ellos, garantizar y adoptar las medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Para acceder al registro es requisito necesario que previamente se acceda a la sede electrónica, considerada como aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una AP, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias; o lo que es lo mismo el “punto de prestación de servicios de comunicación con los interesados”.

Los asientos de los documentos en los registros deberán garantizar la constancia de estos, por lo que deberán incluir los mismos datos que cualquier registro público:

- un número o código de registro individualizado.
- la identificación del interesado, y los datos de contacto.
- órgano administrativo remitente del escrito, y en su caso persona u órgano administrativo al que se envía
- fecha y hora de presentación en el registro.

- fecha y hora de entrada en el registro (que puede o no coincidir).
- procedimiento administrativo con el que se relaciona el escrito.
- naturaleza y contenido de la solicitud registrada.
- indicación de si el escrito se refiere al trámite de iniciación o a uno posterior.
- cualquier otra información adicional que se considere pertinente en función del procedimiento origen del asiento.

El recibo de presentación, que se emitirá automáticamente, constituye la garantía jurídica que permite demostrar a los ciudadanos que han procedido a realizar de forma válida la presentación de un escrito, solicitud, comunicación o documento en un registro electrónico administrativo. Se equiparán así los recibos físicos y los electrónicos de manera definitiva.

El art. 16.3 de la LPCAP señala que los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro y en el caso de otros documentos que lo acompañen deberá constar también el recibo acreditativo lo que garantizará la integridad y el no repudio de los mismos.

La emisión automática deberá ser del siguiente modo: una vez presentado el escrito, solicitud o comunicación, inmediatamente aparecerá en la pantalla del ordenador el recibo de presentación que deberá permitir al usuario guardarlo en formato electrónico y/o impreso. Si no se emite debemos entender que no se ha presentado el documento. El recibo consistirá en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación, es decir que contendrá una reproducción literal de los datos introducidos en el formulario proporcionado, configurando el recibo electrónico.

Todos los registros deberán estar plenamente interoperables para de esa forma garantizar la interconexión y la compatibilidad informática, y poder transmitir de manera telemática los asientos registrales y los documentos que se presenten en cualquier registro. La LPCAP establece la obligación de mantener actualizado en la sede electrónica un directorio geográfico que permita a los interesados identificar la oficina más cercana a su domicilio (Disposición adicional 4ª de la LPCAP). Esta actualización debe estar tanto en la sede electrónica como el punto de información de las diferentes Administraciones Públicas en donde se señalen las oficinas de asistencia para la presentación electrónica de documentos.

4.2. Archivo electrónico

El archivo electrónico único de los documentos telemáticos que correspondan a procedimientos ya finalizados, hay que partir de la noción de archivo entendiéndolo como los centros donde se guardan o almacenan los documentos, por consiguiente, los expedientes una vez finalizados el procedimiento se incorporaran a un archivo para que de esa manera quede almacenado y se pueda acceder a él. Se pretende que todos los documentos electrónicos relacionados con la Administración correspondiente, a través de un procedimiento administrativo, se encuentren en un mismo lugar para que de esa manera se logre una mayor transparencia y seguridad jurídica. De esta forma cada Administración poseerá su propio archivo electrónico sin que existan duplicidades y sin perjuicio de la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

Los documentos electrónicos que forman parte de un expediente administrativo deben ser conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación de estos, y a la vez poder ser consultados. Los medios o soportes donde se almacenan los documentos deben contar con todas las medidas de seguridad previstas en el Esquema Nacional de Seguridad de tal forma que se garantice la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos

almacenados; prestando atención en la identificación de los usuarios y el control de acceso, así como las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

Se ha de señalar que no se podrá acceder por parte de cualquier persona a los documentos que obren en poder del archivo electrónico único aunque sean procedimientos ya finalizados ya que se encuentra limitado por los datos que afecten a la intimidad de las personas en los que sólo podrá acceder las personas afectadas, por razones de interés público o interés de terceros más dignos de protección, por determinadas características de los expedientes como aquellos que contengan información sobre las actuaciones del gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo, sobre Defensa Nacional o Seguridad del Estado, sobre investigación de delitos que pudieran poner en peligro la protección de los derechos o libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando, materias protegidas por el secreto profesional o industrial...

Los expedientes administrativos electrónicos (art. 70 LPAC) deben ser completos, foliados, autenticados y acompañados de un índice que también estará autenticado. Lo que facilita que se cumplan las obligaciones de transparencia, la publicación de datos en los portales de internet y la exigencia de información actividad por parte de las administraciones; así como facilitará la localización de cualquier documento o del propio expediente para dar información ágil y actualizada a los interesados.

5. LA INTEROPERABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Disposición adicional 2ª de la LPACAP señala que *“Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las*

plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”³⁷.

³⁷ Ante las dudas que suscito este párrafo sobre su posible inconstitucionalidad, la STC TC 55/2018, de 24 de mayo. (referencia BOE-A-2018-8574) (Fundamento Jurídico 11 f) señaló su constitucionalidad por considerar que: "... La disposición impugnada promueve en primer término la adhesión de las Comunidades Autónomas y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos centrales. No por ello vulnera la autonomía organizativa de unas y otros. Establece, literalmente, que «podrán adherirse voluntariamente» (párrafo primero) u optar «por mantener su propio registro o plataforma» (párrafo segundo). La adhesión es, pues, voluntaria. Resulta evidente que el precepto favorece la utilización voluntaria de las plataformas centrales sin excluir cualquier otra solución organizativa. Al admitir que, en cuanto instancias políticas competentes para autoorganizarse, las Comunidades Autónomas y los entes locales pueden optar «por mantener su propio registro o plataforma», la previsión consiente, por ejemplo, fórmulas tales como la configuración consorciada o mancomunada de sistemas electrónicos o la adhesión voluntaria a los recursos de una administración diferente de la general del Estado (p. ej., la adscripción de un municipio a los recursos electrónicos de su Comunidad Autónoma).

Además de abrir las plataformas centrales a la eventual adhesión de las demás instancias territoriales, la previsión controvertida presupone que la decisión adoptada al respecto ha de ajustarse a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Tampoco por ello infringe el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE): se trata de obligaciones ya establecidas por la Constitución (arts. 31.2 y 135) y la Ley Orgánica 2/2012, a cuyo artículo 7 se remite expresamente la disposición controvertida. Estos textos son, en última instancia, los que condicionan la instauración de sistemas electrónicos propios o el mantenimiento de los ya creados a que, dentro de un marco de planificación plurianual, los gastos resultantes no desequilibren las balanzas (principio de estabilidad presupuestaria) ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad (principio de sostenibilidad financiera) y a que los beneficios consecuentes (en términos no solo económicos, sino también de calidad del servicio o de otro tipo) compensen los costes que ahorraría la adhesión a las plataformas centrales (principio de eficiencia). Se trata pues de restricciones a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y los entes locales derivadas de la propia Constitución o de previsiones legales perfectamente legítimas (STC 215/2014, de 18 de diciembre, con relación a la Ley Orgánica 2/2012), sin que la Ley 39/2015 pueda vulnerar los artículos 2 y 137 CE por el solo hecho de recordar que limitan también la decisión pública favorable al mantenimiento o creación de plataformas electrónicas propias.

La disposición adicional segunda, párrafo primero, impone ex novo la exigencia de motivar que el mantenimiento o instauración de sistemas electrónicos propios cumple, precisamente, aquellas obligaciones preestablecidas de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Establece así un requerimiento de carácter formal que, en cuanto tal, tampoco puede vulnerar la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales. Consiste en una explicación razonada de que los gastos necesarios al efecto no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit, deuda pública y morosidad, y en una ponderación, igualmente razonada, de los beneficios y costes específicos (no solo económicos) resultantes de operar con una plataforma propia en comparación con los beneficios y costes (no solo

Las Comunidades Autónomas al igual que las Entidades Locales se han adherido al Esquema Nacional de Interoperabilidad y por ende a la Red SARA a través de convenios de colaboración aprovechando los servicios e infraestructuras de la Administración General del Estado para potenciar el intercambio de información entre las distintas administraciones y facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración.

La importancia de un Convenio Marco para hacer efectiva esta colaboración y evitar la multiplicidad de convenios bilaterales entre Administraciones es fundamental para conseguir que ningún ciudadano o empresa privada deba acreditar documentalmente una información que ya se encuentra en poder de la administración, sin embargo, se trata de un proceso complejo al tener que integrar a un gran número de actores que dependerá de la oferta de servicios de interoperabilidad existentes³⁸.

La proximidad en la prestación de los servicios públicos digitales resulta clave para acercar la Administración pública a los ciudadanos, por lo que las autoridades más cercanas como los entes locales deben realizar dicha labor. Sin embargo, nos encontramos con que la misma dispone de recursos limitados por lo que no puede cubrir los costes de su puesta en marcha debiendo ser operado por la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas. El Programa Europa Digital vela por que se pongan a disposición de los entes locales y regionales los recursos destinados a cubrir los costes adicionales soportados, debiendo ofrecer un apoyo financiero para aplicar la interoperabilidad. Desarrollando dicho programa en España, se ha puesto en marcha el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 que ha supuesto un importante avance en la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración, en la

económicos) de trabajar con los recursos electrónicos comunes o centrales. Consecuentemente, la Comunidad Autónoma o ente local, si no presentase unas cuentas públicas equilibradas situadas en los límites de déficit, deuda pública y morosidad o si no explicase las ventajas operativas de una plataforma propia o si, haciéndolo, no justificara mínimamente que compensan los desembolsos que ahorraría la adhesión a los recursos electrónicos estatales, incumpliría, no solo la exigencia de motivación que el precepto controvertido impone específicamente, sino también los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia que imponen la Constitución (arts. 135 y 31.2 CE) y la Ley Orgánica 2/2012”.

³⁸ Se ha de señalar que la Administración Catalana ha articulado un convenio marco para el desarrollo de la interconexión y aportar simplificación y seguridad jurídica al intercambio de datos y documentos electrónicos, vid: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/cmi/infoadicional>

transparencia y eliminación de trabas administrativas a través de la automatización de la gestión, garantizar los servicios digitales fácilmente utilizados y mejorar la seguridad jurídica.

Las administraciones locales y regionales desempeñan un papel clave en la aplicación de soluciones de interoperabilidad cercanas a la ciudadanía y prestan una amplia gama de servicios a nivel local, sin embargo, es prioritaria la formación en interoperabilidad a través de profesionales y expertos en TIC. Esta carencia de profesionales especializados se pone de manifiesto en la contratación pública ya que los nuevos procedimientos de licitación suponen una carga para los entes locales debido a la falta de conocimiento sobre su manejo siendo más acuciante en los pequeños municipios unido a los problemas de conexiones que existen. Es necesario que existan servicios y sistemas interconectados que permite utilizar soluciones idénticas o similares entre entidades interconectadas para evitar la temida brecha digital en el mundo rural.

La preocupación por parte de la Administración General del Estado de que todas las Entidades Locales formen parte del sistema de interoperabilidad se pone de manifiesto en la “Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015. Uso de las herramientas tecnológicas de la DTIC”³⁹. Partiendo de la obligación de que la administración local garantice la tramitación electrónica de los expedientes se establece la necesidad de disponer de un registro electrónico que sea interoperable con el resto de los registros electrónicos de las Administraciones Públicas, así como disponer de un archivo electrónico único de documentos que correspondan a los procedimientos finalizados.

Además las administraciones locales deben revisar los procedimientos electrónicos para incluir la posibilidad de que los ciudadanos puedan oponerse de forma expresa a la cesión de datos entre Administraciones u organismos de la misma administración; determinar el sistema de identificación y firma electrónica para el

³⁹ <file:///C:/Users/M%C2%AA%20%C3%81ngeles%20Gonz%C3%A1lez/Downloads/GUIA-PARA-FELL-PARA-EL-CUMPLIMIENTO-DIGITAL-DE-LAS-NUEVAS-LEYES-ADMINISTRATIVAS.pdf>

acceso electrónico a los trámites o procedimientos administrativos que debe ser utilizado; o disponer de un sistema de información que soporte el Registro Electrónico de Apoderamientos, en el que conste el bastanteo del poder. Unido a lo cual se debe asegurar a los interesados la asistencia para el correcto uso de los medios electrónicos identificando a los funcionarios habilitados para la asistencia, para la presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y la obtención de copias auténticas para lo cual se deberá adaptar las oficinas de registro a oficinas de asistencia en materia de registros. Se deberá disponer de una carpeta ciudadana para consultar el estado de tramitación de los expedientes y obtener copias de los documentos, así como de un sistema de notificación electrónica.

Para conseguir estas premisas hay que trabajar de manera coordinada e interoperable con otras Administraciones de tal forma que se facilite la prestación conjunta de servicios a los interesados, se incorporen medidas para facilitar la interconexión de redes y se asegure el cumplimiento de la reutilización de sistemas y aplicaciones; sin olvidar la importancia de la seguridad para lo cual se pone a disposición de las Administraciones locales una serie de herramientas como las guías estratégicas en Seguridad para las Entidades Locales⁴⁰ o los modelos de ordenanzas para regular el Procedimiento electrónico en la Administración local⁴¹.

En definitiva, se ha avanzado mucho en esta materia con grandes beneficios, pero seguimos encontrando diferentes obstáculos a la hora de intercambiar información y colaborar por vía electrónica. Existe regulación aplicable a la interoperabilidad sin embargo el problema que se plantea es la escases de convenios, registros interconectados, o personal especializado, que permita ponerla en funcionamiento de manera adecuada cumpliendo con todos los estándares de seguridad e interconexión necesarios sin que el derecho pueda ser un obstáculo para su puesta en marcha. Es necesaria, tal y como han señalado varios autores, una interoperabilidad bien organizada

⁴⁰ <https://www.institutocijs.com/descargas/femp/>

⁴¹ <http://femp.femp.es/files/566-2051-archivo/Ordenanza%20tipo%20Ley%2039y40-2015.pdf>

y operativa que va a conllevar un ahorro de tiempo y de dinero tanto a las administraciones como a los ciudadanos⁴².

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *Las normas técnicas armonizadas (una peculiar fuente del Derecho Europeo)*, Iustel, 2020.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: “Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica”, en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J (coords): *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 3 ed., Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.

DAVARA RODRÍGUEZ, M.A.: “El documento electrónico en la LRJPAC”, *RAP*, núm. 131, 1993, págs. 455-491.

GAMERO CASADO, E.: “Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor”. *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto, 2009, pp. 291-332.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A.: “La actividad de las Administraciones Públicas”, en Gosálbez Pequeño, H. (dir.): *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, 2016, pp. 79-132.

“La actividad de información y documentación de la Administración Pública”, en Rivero Ortega R., Calvo Sánchez, M^a D y Fernando pablo, M. (directores): *Instituciones de procedimiento administrativo Común*, Juruá, 2016, pp. 67-96.

⁴² Vid. Cerrillo I Martínez, A.: Cooperación..., pp. 500 y ss; y Gamero Casado, E.: op. cit, p. 293.

“La interoperabilidad y la protección de datos. La interconexión de los reglamentos de protección de datos”, en *La protección de datos de la administración electrónica*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, pp. 23-53.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: “Elementos para la configuración de la Administración digital”, *Revista de Derecho Administrativo* núm. 20, 2021, pp. 212-233.

MARTÍNEZ USERO, J.A.: *La gestión del conocimiento en la Administración electrónica*, Arco Libros, 2007

“Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre Administraciones Públicas”, en *RAP* núm. 183, septiembre-diciembre, 2010, pp. 372 y ss.

“Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad”, en Gamero Casado (dir.): *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Tomo II, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2891-2930.

LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

Ricardo RIVERO ORTEGA

Catedrático. Universidad de Salamanca

SUMARIO:

1. Introducción: el plan de recuperación y resiliencia y los gobiernos locales.
2. ¿Pedir o no pedir fondos? Oportunidades y riesgos en la toma de decisiones sobre presentación de proyectos.
3. La recepción de los fondos y su gestión: medidas organizativas y procedimentales.
4. La justificación y el control de la correcta ejecución: prevenir los expedientes de devolución.
5. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN: EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS GOBIERNOS LOCALES.

Aun en plena pandemia, la Unión Europea acordó reactivar las economías dañadas por los confinamientos y restricciones extremas de la movilidad. La reacción fue rápida, aprobándose en el mes de julio de 2020 un plan de ayudas cuantificado en 750.000 millones de euros, de los cuales para España corresponderían 140.000, casi la mitad en ayudas no reembolsables, después incrementadas hasta los 77.000 millones. El Plan español fue aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021. Tras ser revisado por las autoridades europeas de Bruselas, inició su primera fase en el mismo año 2021¹.

¹ Bilbao Ubbillos, Javier, “La estrategia europea de recuperación frente a la crisis derivada de la pandemia: el Plan español de recuperación, transformación y resiliencia”, *Unión Europea Aranzadi*, 1, 2022.

El impulso europeo y el liderazgo estatal en el diseño de este plan están justificados, más aún dada la envergadura de la crisis, pero a partir de su dictado debería regresarse a la lógica de la subsidiariedad y la descentralización, ventajosas por la proximidad y el conocimiento directo de las necesidades². Además, varias políticas tractoras del plan de recuperación coinciden directamente con competencias municipales, destacadamente: agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación; infraestructuras y ecosistemas resilientes; transición energética justa e inclusiva; Administración para el siglo XXI; digitalización de pymes y recuperación del turismo. Por todo ello, los entes locales debieran tener un papel decisivo en la recuperación económica³.

Otras líneas se encuentran más distantes del ámbito de intervención municipal: ciencia e innovación; modernización del tejido industrial; educación y desarrollo de capacidades; políticas de empleo. Así pues, el reto de los fondos de recuperación para las entidades locales está acotado a una serie de líneas y políticas públicas concretas, coincidentes con sus ámbitos clásicos de intervención, aunque alineados con las “macrotendencias” de la digitalización y la sostenibilidad⁴.

Por supuesto, la regulación europea es el marco normativo que deben tener en cuenta todos los ejecutores de fondos, normas contenidas en el Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021. También han de tener presente todos los gobiernos locales la filosofía de la recuperación sostenible y resiliente, esto es, crear capacidades para poder afrontar en el futuro cualquier situación. No sabemos lo que puede venir, pero sí podemos estar seguros de que llegarán nuevas

² Rivero Ortega, Ricardo, “Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las ventajas de la descentralización”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 118, 2020.

³ Rivero Ortega, Ricardo, “El papel de las entidades locales en la reactivación económica”, *Administración y ciudadanía*, 1, 2021.

⁴ Galán Galán, Alfredo, “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista Catalana de Dret public*, 63, 2022.

crisis y hay que estar preparados para afrontarlas. Una sociedad será tanto más fuerte cuanto mayores sean sus recursos ante contingencias⁵.

Un ejemplo muy vinculado a tal propósito de los fondos serían las inversiones incorporadas por la Adenda al Plan aprobada el 6 de junio de 2023, con inversiones y reformas dirigidas a impulsar la autonomía estratégica energética, agroalimentaria, industrial, tecnológica y digital. En esta línea, la Federación Española de Municipios y provincias (en adelante, FEMP) pidió que 3500 millones de la adenda se destinaran a la sustitución del alumbrado incandescente de los edificios públicos por LED, para favorecer el ahorro y la eficiencia energética. Todo el apoyo a la transición ecológica y digital, desde su reconocimiento como factores de sostenibilidad en el largo plazo, encaja bien en los objetivos del plan. Y efectivamente podría ser tal su resultado, si efectivamente se mide y comprueba que cada inversión contribuye en tal sentido y no conspira contra el mismo (principio de no causar un daño significativo).

Las referencias a las entidades locales en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia nos apuntan el grado de reconocimiento de su papel mediante la participación – articulada a través de la FEMP – en forma de “Diálogo con las entidades locales”, en el marco del proceso de consultas para dar participación a todos los agentes. Así mismo, las apelaciones a la coordinación entre todos los niveles de gobierno, desde la pretensión de favorecer la participación de comunidades autónomas y entidades locales, a las cuales se las tendría en cuenta en la gobernanza, “en sus respectivas competencias”

Con el fin de conseguir un consenso duradero, se destaca la importancia de cuidar la neutralización política en la gestión, evitando controversias que sin embargo sí se dieron por el reparto. Muchas protestas y amenazas de recursos en los tribunales marcaron los meses iniciales de llegada y convocatoria de los fondos, tanto entre comunidades autónomas como entre municipios. Tanto “ruido” amenaza por supuesto la

⁵ Merino Estrada, Valentín/Rivero Ortega, Ricardo, *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*, CEMCI, Granada, 2022.

percepción europea sobre la ejecución en España, hoy además empañada por algunos escándalos puntuales de corrupción⁶.

La FEMP podría ser la instancia apropiada para lograr consensos y prevenir otros males, pero su papel parece haber sido más bien testimonial, ayudando e impulsando algunas líneas de reforma, poniendo a disposición documentos y presenciando el reparto en manos del Estado y las Comunidades autónomas.

La FEMP publicó en septiembre de 2023 su informe de seguimiento de los fondos *Next generation UE*. Tras las consideraciones generales, se entra en el papel de las entidades locales, detallando las consignaciones presupuestarias en los presupuestos generales del Estado de 2021, 2022 y 2023 y destacando que “las cantidades asignadas en las convocatorias han superado las expectativas”, debido a las múltiples convocatorias tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

El informe subraya como impactos en la gestión de las entidades locales las medidas organizativas (creación de órganos, grupos de trabajo, comisiones), las medidas de recursos humanos (nuevas unidades y formación), la digitalización, las medidas de gestión y control presupuestario (fiscalización e intervención), los procedimientos administrativos, la contratación, las subvenciones, la evaluación ambiental y los instrumentos de colaboración público-privada.

También apuntaba las cuestiones pendientes: el tratamiento del IVA, el plazo de ejecución de las inversiones, la apertura del CoFFEE, la diferenciación de obligaciones entre entidad ejecutora y entidad instrumental, los gastos de difusión y comunicación como gasto subvencionable (elegible), la posibilidad de que empresas públicas prestadoras de servicios municipales sean beneficiarias o la devolución de intereses de demora de los remanentes no dispuestos en las ayudas del PRTR.

La FEMP también detalla en este informe su coparticipación en la gobernanza del Plan y la gestión directa que ha asumido de proyectos destacables (ayudas al

⁶ Rivero ortega, Ricardo, “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista española de Derecho europeo*, 80, 2021.

comercio en zonas rurales y turísticas, promoción de estilos de vida saludable, dispositivos y atención y protección a las víctimas de violencia o proyectos de experiencia turística). La gestión de los fondos explica la incorporación de más personas a su organización y también, como después veremos, la aprobación de un Plan de medidas antifraude que es un documento modelo para las entidades locales.

Aunque se haga referencia también a la Agenda 2030 (objetivos de desarrollo sostenible) y toda la transformación que comporta, desde mi punto de vista, lo más importante para las entidades locales es que los fondos representan una oportunidad para transformar la economía, generar empleo, nuevos puestos de trabajo en el contexto de esta transición hacia la inteligencia artificial, cuyas repercusiones sobre las oportunidades profesionales no son precisamente triviales. En esta línea se incluyen por ejemplo las “Aulas Mentor”, en municipios con menor acceso a la formación profesional, para aproximar las oportunidades y fijar población, con especial énfasis en las mujeres rurales y colectivos más vulnerables. Y esto se puede predicar tanto de los municipios como de las diputaciones provinciales⁷.

Una primera conclusión que nos ofrece este análisis se resume en la idea de que las entidades locales han recibido fondos y están ejecutándolos en cantidades relevantes y áreas prioritarias, aunque a continuación veremos si tanto como podría haberse gestionado.

2. ¿PEDIR O NO PEDIR FONDOS? OPORTUNIDADES Y RIESGOS EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE PRESENTACIÓN DE PROYECTOS.

El momento más difícil de sostenibilidad financiera de las haciendas locales tuvo lugar tras la crisis económica de 2008, cuando los ingresos generados por la construcción y el urbanismo se desplomaron. Entonces se arbitraron planes especiales de recuperación que obligaron a ayuntamientos y diputaciones a presentar proyectos

⁷ Colás, Jesús, “los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho local*, 55, 2021.

(los planes E), con desigual resultado. Ahora se presenta una nueva oportunidad, pero el reparto de los fondos europeos puede no ser homogéneo y alcanzar a todos los municipios y provincias, sino discriminarlos en función de sus capacidades para captar y gestionar los recursos.

Por supuesto, las entidades locales españolas tienen suficiente experiencia en la solicitud y gestión de fondos europeos, aunque el grado varía mucho en función de las dimensiones, las oportunidades y la iniciativa de sus cargos públicos y funcionarios especializados. Las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de gran población tienen una ventaja indudable por el volumen de sus servicios, el grado de experiencia y las características mismas de su organización⁸.

Con independencia del tamaño, que importa, todos los responsables locales saben lo complejo que es ejecutar y justificar fondos europeos. A quien le sorprenda la cuestión planteada entre interrogantes en este artículo, probablemente le resulta ajena la realidad de la gestión local. Para los pequeños y medianos municipios, de manera muy clara, la solicitud de nuevos proyectos comporta una carga de gestión adicional que sus capacidades no siempre pueden asumir, amén de los riesgos derivados de los problemas en la realización efectiva. Sólo la presentación de solicitudes, la preparación de los proyectos, ya supone un sobreesfuerzo difícil de afrontar.

Además, los municipios debían estar preparados y preavisados de las convocatorias para participar con plena solvencia en la concurrencia. Salvo en los casos de subvención directa, los menos, muchas veces se han planteado procesos abiertos en los que se presentaban gran número de entidades y sólo algunas tenían una idea construida sobre lo que podían proponer y efectivamente lograr. Esto es así porque, entre las peculiaridades de los fondos *Next Generation*, debemos señalar la extraña figura de la manifestación de interés.

⁸ Romero Hernández, Federico, “Las entidades locales ante los fondos europeos”, *Revista de Estudios Locales*, 1, 1998.

Estos llamamientos para sondear la demanda potencial de fondos pueden estar justificados en la ejecución de planes de una envergadura extraordinaria, pero desconcierta a los operadores administrativos, que no están acostumbrados a mostrar con antelación sus actitudes ante posibles asignaciones de recursos. Desde una perspectiva jurídica, es esta una técnica difícil de calificar en nuestra dogmática administrativa. Para la gestión, supone adelantarse al conocimiento mucho más detallado de cada uno de los extremos de la convocatoria.

Varias de estas peticiones de manifestación de interés se articularon desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana: por ejemplo, manifestaciones de interés sobre zonas de bajas emisiones y apoyo al transporte público, manifestaciones de interés sobre proyectos para el Plan de Impulso para la rehabilitación de edificios públicos o manifestaciones de interés sobre el Programa de rehabilitación. Si después los ayuntamientos beneficiarios coincidieron o no con aquellos que participaron en los preprocedimientos, lo deben saber los órganos responsables, pero lo cierto es que la información fluía por cauces atípicos, y no siempre de forma simétrica entre todos los potenciales interesados.

Más allá de las dudas interpretativas y aplicativas que plantean estas peticiones de manifestación de interés, lo cierto es que las líneas antes ejemplificadas representan oportunidades incuestionables para los municipios, tanto en lo que se refiere a la transición en clave de sostenibilidad como a la parte económica, para favorecer la recuperación con inversiones de largo plazo. ¿Qué ayuntamiento no estaría interesado en favorecer la movilidad sostenible o promover la transformación digital del transporte urbano y metropolitano? Pues bien, probablemente aquellos ya muy avanzados en esta línea se encontraban en condiciones de ventaja, mientras otros muchos rezagados pueden haberse quedado en la misma o peor posición tras la asignación de los fondos, que eventualmente podrían haberse repartido con un criterio uniforme y equitativo entre todos los municipios españoles.

Lo mismo podría decirse respecto de las políticas de igualdad de las entidades locales, que también pueden ser impulsadas con fondos del Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia. Si su financiación o no depende de la presentación de proyectos concretos, la audacia y proactividad de unos puede favorecerlos, en perjuicio de otros que podrían ser precisamente los más necesitados

Y similares consideraciones cabría predicar en torno a los planes de renovación de vivienda, que también pueden ser financiados. Este es un sector de gran impacto económico y social, así que debería calibrarse si los recursos han de alcanzar sólo a los municipios con capacidad de activar estos planes, o a aquellos que por sus condiciones urbanísticas lo necesitan con mayor urgencia, que una vez más podrían coincidir con los que disponen de menos recursos humanos y capacidades técnicas más modestas.

También programas de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PREP), dice el Plan “...que persigue una rehabilitación sostenible del parque público institucional...de entidades locales para todo tipo de edificios de titularidad o uso público. Con una clara vocación ejemplarizante y el carácter integrado que reclama la Agenda Urbana Española y la nueva Bauhaus europea (sostenibilidad, inclusión y estética), sin perder de vista el principal objetivo de ahorro energético”.

Lo mismo ocurre con proyectos sobre eficiencia energética tan prometedores como los proyectos de apoyo a comunidades energéticas locales. Estas inversiones pueden suponer un ahorro considerable en el gasto de calefacción, por ejemplo, pero no está claro que se asocien a los lugares donde el riesgo de pobreza energética sea mayor. La distribución está condicionada por la iniciativa previa.

La realización efectiva de la Agenda urbana española, al fin, alimentada con los fondos del Plan de recuperación y resiliencia, puede resultar desigual y acentuar las diferencias entre ciudades en función de su tamaño y las capacidades de sus gestores. Por no hablar de los impactos presupuestarios, sobre la creación de empleo o los niveles de endeudamiento. En un medio plazo lo veremos.

Entre las líneas estrella se encuentra sin duda la digitalización: 3000 millones de euros para la transformación digital del sector público, con el propósito de que la relación con ciudadanos y empresas sea por defecto digital. Este impulso modernizador

es una prioridad absoluta del plan, aunque no debería pasarse por alto la importancia de la atención en persona para resolver dudas y atender otras necesidades especiales. El grado de digitalización es otro factor de potencial desequilibrio entre municipios por sus dimensiones.

La hoja de ruta 5G, con sus medidas de apoyo a las entidades locales, incluye buenas prácticas para la reglamentación de las infraestructuras de las redes de telecomunicaciones. Esta inversión es clave para el futuro, no sólo para la gestión obligada de servicios municipales por vía electrónica, sino también para la calidad de vida y el atractivo de asentamiento de población y localización de actividades económicas. Si esto se logra en los municipios de menor población, sus efectos podrían ser multiplicadores.

Ahora bien, la solicitud, recepción, ejecución y justificación de los fondos se produce en un contexto de insuficiente adaptación del estatuto de los municipios de menor población, miles de ayuntamientos españoles en zonas rurales y poco pobladas. La reciente reforma de la Ley de Bases de Régimen local por mor de un Real Decreto-Ley, que incluye las previsiones sobre prestación telemática de servicios (antes contenidas en un borrador de Anteproyecto de Ley) no parece suficiente para aligerar las cargas burocráticas a los pequeños municipios⁹.

En fin, al concluir la ejecución del plan se verá si algunos municipios se han beneficiado mucho más que otros, porque al asignar en función de la demanda, puede ocurrir que esta sea inequitativa y acelere la existencia de municipios de dos velocidades: aquellos que han solicitado y recibido cantidades considerables de fondos europeos y los que apenas se han beneficiado. Si además esta dicotomía coincidiera con la separación entre los entes locales que atraen población y aquellos otros con pérdida, uno de los principales desequilibrios nacionales se habría desatendido.

⁹ Rivero Ortega, Ricardo, "El estatuto de los pequeños municipios", en Font i llovet, Tomás (Dir.), *Repensar el gobierno local: perspectivas actuales*, Barcelona, 2023.

La gestión de los fondos difícilmente se puede hacer sólo con los medios y la organización preexistente. Las adaptaciones y refuerzos para su correcta administración son prácticamente inevitables.

3. LA RECEPCIÓN DE LOS FONDOS Y SU GESTIÓN: MEDIDAS ORGANIZATIVAS Y PROCEDIMENTALES.

Los cambios y nuevos medios que se necesitan para recibir y ejecutar los fondos no están al alcance de todos los entes locales. No me parece exagerada esta preocupación porque la logística de la gestión de los fondos europeos apenas puede ser asumida por municipios de gran población. Una vez se reciben los recursos, es necesario desplegar toda una serie de medidas organizativas y procedimentales que no están al alcance de municipios pequeños y medianos, entidades locales cuyo estatuto y régimen jurídico, además, no ha sido adaptado como reclamaban alcaldes y alcaldesas hace tiempo¹⁰.

Crear una estructura y contratar personal comporta, además de costes adicionales y por tanto variaciones presupuestarias, la selección de personas con suficiente experiencia y conocimientos para desarrollar estas tareas. Puede suponerse que el número de gestores especializados en este tipo de proyectos es limitado, así que cuando todas las organizaciones administrativas demandan el mismo perfil simultáneamente, no va a ser nada fácil incorporar a la plantilla en todos los entes locales personas del nivel requerido. E incluso si se logra contratar sujetos con buenas aptitudes, la formación requerida para prepararse a fondo conllevará un tiempo adicional al de la selección, procedimientos en sí mismos nada sencillos.

Esto en lo que se refiere al personal, un mínimo comentario sobre una situación que puede haberse reproducido en ayuntamientos y diputaciones provinciales. Si hay dificultades para incorporar a las plantillas letrados concedores del régimen local o

¹⁰ Rivero Ortega, Ricardo, “¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada?”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 255, 2022.

técnicos versados en contratación administrativa, puede suponerse que las personas cualificadas en fondos *Next Generation* no serán fáciles de localizar.

Además de los recursos humanos, son también necesarias medidas estructurales. La organización administrativa debe adaptarse, lo cual está previsto desde el Real Decreto-ley 36/2020, en su artículo 24: “1. El órgano organizará los medios y recursos de conformidad con el instrumento de planificación estratégica aprobado. 2. Por razones de eficacia y eficiencia, podrán constituirse unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de proyectos financiables con cargo a fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en las que se centralizará la gestión de los proyectos y acciones del referido plan. “. Estas previsiones están dirigidas a la Administración General del Estado, pero las normas autonómicas han reproducido contenidos similares y, en todo caso, forma parte de la potestad organizatoria de cada nivel territorial tomar las decisiones en este sentido.

Sobre la creación de estas unidades administrativas y sus repercusiones sobre las relaciones de puestos de trabajo, se ha pronunciado Rafael Jiménez Asensio, señalando las distintas opciones posibles y el cambio que podría propiciarse en los modos de gestión, evolucionando hacia una ejecución basada en objetivos¹¹.

Cualquier modificación estructural en una organización administrativa intermedia o grande requiere varios meses y afecta en distintos modos al conjunto general. Además de las cuestiones procedimentales, son precisas soluciones logísticas (asignación de espacios) y encajar las competencias atribuidas para evitar problemas de descoordinación o solapamiento de áreas decisionales. La creación de unidades específicas para los fondos europeos no es una mala idea, pero no es fácil de ejecutar en tiempos breves.

Y es que esta tarea se solapa con otras regulares y típicas del organigrama burocrático de un ente local (municipios de gran población o diputaciones provinciales)

¹¹ Jiménez Asensio, Rafael, “Desafíos organizativos en la gestión de los fondos europeos derivados del plan de recuperación. Administración divisional versus administración por proyectos”, *Revista Vasca de Gestión de personas y organizaciones públicas*, 22, 2022

donde funcionan servicios especializados en gestionar proyectos europeos y tramitar expedientes contractuales. Asignar un carácter preferencial a la gestión de los fondos *Next Generation* podría perjudicar la realización de otras iniciativas también prioritarias para los gobiernos locales.

En general, los servicios de gestión económica y en particular de contratación de los entes locales trabajan al límite de sus capacidades. La complejidad de los procedimientos administrativos contractuales consume muchos esfuerzos y tiempos de personas especializadas, sin posibilidades reales de incrementar efectivos cualificados. Las exigencias procedimentales de la contratación pública se han enrevesado hasta tal punto que, sin unos servicios hiperespecializados, se complica sobremanera la ejecución de los presupuestos. Muchos entes locales han sufrido este problema en momentos de cambios de Corporación¹².

Las soluciones previstas en la normativa propia de los fondos *Next generation* no son diferentes a las ensayadas en otros momentos con el fin de promover la reactivación económica. Un buen número de decretos leyes autonómicos han previsto en distintas situaciones aceleraciones de los procedimientos administrativos en general (licencias, evaluaciones ambientales, subvencionales) y de los contractuales en particular, pero es de sentido común pensar que, si todo es urgente, nada lo es, porque los medios son contados y los riesgos de incrementar los ritos tampoco son desdeñables: omisión de trámites o de garantías necesarias, errores de gestión o fraudes. La crisis Covid-19 y sus repercusiones sobre la buena administración en la contratación administrativa supuso una muy desagradable experiencia en este sentido.

Establecer nuevos protocolos de procedimiento parece la solución para agilizar, pero transformar toda la organización administrativa en clave simplificadora y agilizadora no es tan fácil como decirlo, ni siquiera si se logra hacer todo digital. Ya hemos aprendido que la transición hacia los medios electrónicos no comporta

¹² García Jiménez, Antonio, “Medidas en materia de contratación pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia”, en *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, 2021.

necesariamente más rapidez, no al menos en una primera etapa. Así pues, todas estas especialidades de gestión podrían tener una eficacia atenuada¹³.

Además, la agilización y simplificación podría perjudicar la posterior justificación de y cumplimiento de todos los límites y controles establecidos, en particular aquello relativo a la prevención de los conflictos de intereses. Las administraciones locales que están ejecutando los fondos ya han comprobado las complejidades de todas estas prevenciones, que se han convertido en un nuevo trámite ralentizador de la gestión, imprescindible con todo para evitar males mayores en el futuro.

4. LA JUSTIFICACIÓN Y EL CONTROL DE LA CORRECTA EJECUCIÓN: PREVENIR LOS EXPEDIENTES DE DEVOLUCIÓN.

Los gestores locales más experimentados en la obtención y ejecución de fondos europeos saben que es muy importante cumplir a rajatabla los requisitos de las convocatorias, no confundirse con los gastos elegibles y documentar plenamente cada uno de los resultados alcanzados. En el caso de los fondos *Next Generation*, el nuevo modelo de hitos y objetivos generó en un primer momento cierta perplejidad, después asumida por los solicitantes al diseñar sus proyectos. Pero la forma de medir y corroborar la consecución de estos hitos y objetivos no genera una total certidumbre.

Si no se cumplen los objetivos o se vulneran requisitos de las convocatorias, poco aportan en realidad el Derecho del Estado y las normas autonómicas al respecto. Algunos documentos publicados por el Ministerio de Hacienda, además de sesiones formativas insuficientes, han parafraseado textos de informes de la Comisión europea. Cada gestor local se ha visto en la tesitura de tener que interpretar el conjunto de

¹³ Rastrollo Suárez, Juan José, "Instrumentos de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", en Rivero Ortega, Ricardo (Dir.), *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2022.

disposiciones, entre las que debe tenerse muy en cuenta el Derecho común de subvenciones, con todos sus rigores¹⁴.

Muchas de las cuestiones aquí mencionadas se encuentran reguladas en la Orden de 29 de septiembre de 2021, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Los principios aplicables, el concepto de hitos y objetivos, el etiquetado verde y digital, los riesgos de posibles impactos significativos en el medio ambiente o el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses se regulan en esta disposición, que también contempla garantías para evitar la doble financiación y lograr la correcta comunicación entre las entidades adjudicadoras y los adjudicatarios y ejecutores en todos los niveles. Obviamente, seguir las instrucciones de los ministerios que conceden las subvenciones es lo más recomendable¹⁵

Estas normas son, junto a la regulación del tipo de malversación o el fraude de subvenciones en el Código penal, las salvaguardas exigidas por el reglamento de condicionalidad, que invoca el principio de Estado de Derecho, una de las bases de todo el proceso de construcción europea¹⁶. La protección del presupuesto de la Unión comporta la existencia de autoridades y controles destinados a comprobar que la ejecución de los fondos ha sido impecable. Cualquier desviación de recursos o sospecha de corrupción activaría procedimientos que podrían culminar en la exigencia de devolver los recursos, amén de la previsión de las correspondientes responsabilidades.

Para evitar este resultado se habrían aprobado los planes antifraude¹⁷.

¹⁴ Oportunamente dedicó la Asociación Española de profesores de Derecho administrativo su Congreso de 2022 a este tema. Las actas y ponencias pueden consultarse en el volumen coordinado por Eduardo Gamero Casado y Lucía Alarcón Soto, 20 años de la ley General de Subvenciones, Inap, Madrid, 2023.

¹⁵ Ministerio de Política Territorial, Instrucciones para la Justificación de los proyectos relativos al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Orden 1204/2021, subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales.

¹⁶ Martín Rodríguez, Pablo J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2021. Sanz Caballero, Susana, *La Unión europea y el reto del Estado de derecho*, Aranzadi, 2023.

¹⁷ Subirana de la Cruz, Susana/Fortuny, Miquel, "Implementación de medidas antifraude para la gestión de fondos Next Generatino", *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, 8, 2022.

El Plan antifraude aprobado por la FEMP nos ofrece una muestra del contenido posible de este tipo de documentos, que se inician con una explicación de su objeto y alcance (ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución), y continúan con el análisis del riesgo, la prevención de medidas adecuadas para evitarlo, la reducción del riesgo residual, la definición de medidas correctivas, el establecimiento de procedimientos de seguimiento, controles, así como procedimientos de corrección del conflicto de intereses. También han de establecer los pasos a seguir en el caso de que existan indicios de fraude o corrupción, localizando competencias en unidades organizativas concretas.

Un glosario de términos facilita la identificación de las situaciones de riesgo y los remedios. Se explican los conceptos de fraude, corrupción, conflicto de intereses, irregularidad, sospecha de fraude, control, lista de comprobación (check-list), bandera roja, entidad decisora, entidad ejecutora u órgano gestor. El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude se señala como el nodo central de la prevención de los riesgos, en constante comunicación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

El Plan antifraude de la FEMP define la estructura organizativa, para la gestión de los fondos y para la prevención de los conflictos. Se identifican varias áreas y sus funciones se detallan en anexos. A continuación, se menciona el Comité Antifraude, su composición y funciones. Las medidas y el procedimiento para reacción ante situaciones de conflicto de interés son también previstas en este documento, al igual que todas las medidas del ciclo: prevención, detección, corrección y persecución. El anexo II incluye un código ético y un buzón ético para presentar denuncias. Todo un arsenal, en fin, para evitar incurrir en situaciones que comporten riesgos reputacionales y devolución de fondos.

Más allá de la FEMP, en los ayuntamientos y diputaciones, debe destacarse el papel de los órganos de control internos y las responsabilidades de los interventores, figuras decisivas en todo este proceso que se verán sobrecargados de trabajo estos años. También los servicios jurídicos asumen responsabilidades relevantes.

El papel del Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado en la recopilación de toda la información a suministrar es relevante. Sus servicios operarán con las aplicaciones y herramientas informáticas creadas al efecto: Coffe y Minerva. El Ministerio de Hacienda será quien deba rendir cuentas ante las instituciones comunitarias, así que la valoración general dependerá de sus capacidades de coordinación de todo el sistema interadministrativo.

Por supuesto, también será crucial el papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, como órgano competente para mantener los contactos con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Y qué decir del Tribunal de Cuentas, cuyos informes ya avanzan algunos problemas en la ejecución de los fondos. Las capacidades y el rendimiento real de los órganos de control españoles se van a poner a prueba durante los próximos años, de modo que cada instancia demostrará si sirve para cumplir los fines para los que fue creada, o lo contrario.

En general, todo el proceso de recepción, gestión y justificación de los fondos va a poner a prueba el sistema administrativo español. En un medio plazo podremos hacer balance de lo que hemos sido capaces en nuestro país. También se podrán valorar las consecuencias positivas (o no) de los proyectos realizados, si los ayuntamientos y diputaciones dan o no un salto en las líneas estratégicas de la sostenibilidad y la digitalización.

5. ¿SON O SERÁN LOS ENTES LOCALES ESPAÑOLES MÁS SOSTENIBLES Y RESILIENTES TRAS LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN?

Este último apartado propone un balance que quizás ya debería estar haciéndose en torno a los resultados concretos de la gestión de los fondos en la línea que los justificó: una Europa más preparada para el futuro y capaz de reaccionar ante contingencias imprevistas y desestabilizadoras responderá a las expectativas de los ciudadanos. Si los Estados miembros fracasan en sus políticas tras la crisis Covid-19 y

la situación generada por la Guerra de Ucrania, la frustración puede generar inestabilidad política, crisis económica y auge de los extremismos.

Lo que puede ocurrir en el nivel macro, también puede proyectarse sobre el ámbito local. Aquellos ayuntamientos y diputaciones provinciales que aprovechen bien los fondos y las oportunidades de la recuperación, con su auge de liquidez (derivado de la inflación), dispondrán de recursos para contingencias en el porvenir. En cambio, los gobiernos locales que pierdan esta oportunidad, se expondrán a turbulencias cuando se produzcan nuevas fases de ajuste, tiempo en el que de alguna manera ya se entrado en 2024, ya que los excepciones a la regla de gasto llegan a su fin.

Así pues, en el momento de volver a equilibrar los ingresos y los consumos, habrá que analizar si las inversiones realizadas redundan realmente en sostenibilidad, reducción de costes o impulso de la actividad económica. Aquellos ayuntamientos y provincias que hayan invertido bien sus recursos, y elegido proyectos con retornos, se beneficiarán de su acierto, mientras que los que se equivoquen en sus opciones, sufrirán consecuencias en términos de desajuste económico y falta de resultados.

Por ejemplo, los fondos ofrecen oportunidades en la línea de sostenibilidad que pueden comportar ahorros. Ahora bien, ¿realmente han reducido su factura energética los municipios y provincias? Esto debería estar midiéndose. La sustitución de tecnologías en el alumbrado público podría y debería haber propiciado este efecto económico de largo plazo. Los ayuntamientos podrían hacer balance y ofrecer sus resultados, que pueden considerarse probablemente entre los hitos y objetivos cualificados.

Otro indicador de éxito o fracaso relevante para valorar la efectividad de la gestión de los fondos: ¿Es más sostenible la movilidad? Sería revelador contrastar los datos de contaminación y de circulación de vehículos privados, en particular en las llamadas zonas de bajas emisiones. Aun nos falta información precisa y transparente sobre este tipo de indicadores. La pandemia supuso una drástica reducción de la

movilidad, pero la impresión que tenemos cuatro años después es la vuelta a unos niveles de circulación y emisiones muy similares a los anteriores.

Quizás las políticas verdaderamente audaces estén inéditas. Así, faltan en mi opinión políticas de fomento de la opción verdaderamente más sostenible, ambiental y económicamente: caminar. Esta alternativa compite directamente con los servicios municipales y supone una verdadera disrupción inversa, una vuelta al pasado. Por ello no es de extrañar que no se implementen, a diferencia de lo que ocurre en otros países.

Al fin, los fondos van a servir para impulsar y acelerar prioridades estratégicas que ya se encontraban en la agenda local. En este sentido, pueden citarse como ejemplos el Código de Buenas Prácticas ambientales de la Agenda Local 21, la Red española de Ciudades por el Clima, la Red de gobiernos locales + biodiversidad o la Agenda Hábitat¹⁸.

En el plano de la digitalización, veremos los avances reales de las inversiones en función del grado de éxito en la teletramitación y la atención al ciudadano, una exigencia reforzada por el Derecho europeo y la más reciente reforma de la Ley de Bases de Régimen local. Así pues, si se elimina por completo la necesidad de presencia física en los trámites municipales, algo habremos avanzado, porque las últimas reformas legales han intentado incorporar exigencias europeas de prestación de servicios a distancia a las entidades locales, invocando el papel de las diputaciones provinciales.

Los sucesivos intentos para llevar la Administración electrónica al minifundismo municipal español han sido hasta ahora poco exitosos. Si los fondos *Next Generation* cambian tal estado de cosas, al menos habrán servido para cumplir leyes pendientes hace tiempo.

¹⁸ FEMP, *20 años de políticas locales de desarrollo sostenible en España*, 2021.

REFERENCIAS

BILBAO UBILLOS, Javier, “La estrategia europea de recuperación frente a la crisis derivada de la pandemia: el Plan español de recuperación, transformación y resiliencia”, *Unión Europea Aranzadi*, 1, 2022.

Comisión Europea, Guía técnica sobre la aplicación del principio “no causar un daño significativo”,

COLÁS TENAS, Jesús, “Los gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación”, *Cuadernos de Derecho local*, 2021.

DARNACULLETA GARDELLA, Mercé, “Planes antifraude, integridad y compliance de las entidades locales”, *Anuario de Derecho municipal*, 2023.

FEMP, *20 años de políticas locales de desarrollo sostenible en España*, 2021.

Federación de municipios y provincias, Informe de seguimiento de los fondos Next Generation,

FEMP, *Plan antifraude*, 2022.

GALÁN GALÁN, Alfredo, “Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación”, *Revista Catalana de Dret Public*, 63, 2021.

GAMERO CASADO, Eduardo/Alarcón Soto, Lucía, *20 años de la ley General de Subvenciones*, Inap, Madrid, 2023.

GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio, “Medidas en materia de contratación pública para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia”, en *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, 2021.

GARCÍA MUÑOS, Julio César/VILLASALEM DÍAZ, Manuel, “El cuadro de mando integral para el control de los fondos europeos en el ámbito local”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 4, 2023.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos), la Administración al día

“Desafíos organizativos en la gestión de los fondos europeos derivados del plan de recuperación. Administración divisional versus administración por proyectos”, *Revista Vasca de Gestión de personas y organizaciones públicas*, 22, 2022.

MARTÍN RODRÍGUEZ, Pablo J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2021.

MERINO ESTRADA, Valentín/RIVERO ORTEGA, Ricardo, *La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales*, Cemci, Granada, 2022.

Ministerio de política territorial, *instrucciones para la justificación de los proyectos relativos a plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Orden 1204/2021, subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las entidades locales*

Ministerio de Hacienda y Función pública, *Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR*, 2022.

Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación, *Guía básica plan de Recuperación, transformación y resiliencia*, 3 de marzo de 2023.

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, “El Plan de recuperación, transformación y resiliencia como oportunidad para impulsar la administración digital, con especial atención a la administración local”, *Revista de Estudios Locales*, 248, 2020.

“Instrumentos de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, en Rivero Ortega, Ricardo (Dir.), *Modernización de la Administración pública para la ejecución del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 2022.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (Dir.)/GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio (Coord.), *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, 2021.

RIVERO-ORTEGA, Ricardo (Dir.), *Modernización de la Administración pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Ratio Legis, Salamanca, 2020.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista española de Derecho europeo*, 80, 2021.

“El papel de las entidades locales en la reactivación de la economía”, *Administración y Ciudadanía*, 1, 2021.

“La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro”, *Revista española de Derecho europeo*, 80, 2021.

“¿Cumplen el Derecho europeo y estatal las normas autonómicas sobre la gestión de los fondos de recuperación?”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 219, 2022.

“¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada?”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 255, 2022.

“Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las ventajas de la descentralización”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 118, 2020.

“El estatuto de los pequeños municipios”, en Font i llovet, Tomás (Dir.), *Repensar el gobierno local: perspectivas actuales*, Barcelona, 2023.

ROJO FERNÁNDEZ, Ignacio, “Los habilitados y el plan de recuperación, transformación y resiliencia”, *Consultor de los ayuntamientos y los juzgados*, 10, 2022.

ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Las entidades locales ante los fondos europeos”, *Revista de Estudios Locales*, 1, 1998.

SANZ CABALLERO, Susana, *La Unión europea y el reto del Estado de derecho*, Aranzadi, 2023.

SUBIRANA DE LA CRUZ, Susana/FORTUNY, Miquel, “Implementación de medidas antifraude para la gestión de fondos Next Generatino”, *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, 8, 2022.

Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de las medidas del plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 2023.

Trabajos de Evaluación

Revista digital CEMCI

Número 61/2024

LOS INFORMES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LAS ENTIDADES LOCALES. DERECHO DE ACCESO DE LOS INTERESADOS Y DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Josefa María ESPARDUCER MATEU

Oficial Mayor Ayuntamiento de Sagunto

Trabajo de evaluación presentado para el Curso de Estudios Avanzados sobre Actividad administrativa electrónica en las Entidades Locales (V edición).

SUMARIO:

- 1.- Introducción.
- 2.- Sistema de fuentes.
- 3.- Concepto de interesado en un procedimiento administrativo tramitado por una entidad local.
- 4.- Acceso de los interesados a los documentos que obran en los expedientes electrónicos de una entidad local.
- 5.- Naturaleza jurídica de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.
- 6.- Reutilización de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.
- 7.- Propiedad intelectual de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.
- 8.- Recapitulaciones

1.- INTRODUCCIÓN.

Entre las funciones de los empleados públicos¹ al servicio de las entidades locales se encuentra, entre otras, la elaboración de informes que forman parte de expedientes administrativos respecto de los cuales pueden existir interesados en los procedimientos administrativos a los que los expedientes dan soporte. Estos expedientes administrativos se definen como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla². De conformidad con esta definición legal, uno de los documentos que sirven de antecedente y fundamento de la resolución administrativa es el informe que deberá emitirse por el personal técnico o jurídico al servicio de la entidad local. Estos empleados públicos autores de los informes, los emitirán a través de medios electrónicos y ostentarán los derechos de propiedad intelectual que les reconozca la normativa aplicable. La existencia de estos derechos de propiedad no supone un límite al derecho de los interesados a acceder a los informes emitidos por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, que como documentos electrónicos forman parte de un expediente administrativo.

Desarrollaremos a continuación las anteriores ideas.

2.- SISTEMA DE FUENTES.

En relación con las normas a incluir en el sistema de fuentes en el que se fundamenta la elaboración y firma de un informe por los empleados públicos al servicio de las entidades locales, comenzamos resaltando que *“El derecho administrativo constituye un ordenamiento jurídico. Concretamente, el ordenamiento jurídico-administrativo es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública... El correcto entendimiento de la expresión ordenamiento*

¹ A lo largo de este trabajo seguimos el concepto de empleado público regulado en el artículo 8 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](#), que incluye tanto el personal funcionario como el personal laboral.

² Artículo 70.1 ley 39/2015.

jurídico requiere, sin embargo, algunas precisiones. El ordenamiento no es un agregado de normas; más bien, como puso de relieve Santi Romano, el ordenamiento precede a la norma, la cual es tal no por ninguna cualidad abstracta o de esencia sino justamente por su inserción en un ordenamiento concreto, que como tal la precede y ha tenido que definirla previamente como <<fuente de Derecho>> y en cuyo seno únicamente cobra todo su sentido...Dentro de esa unidad estructural que es el ordenamiento coexisten una serie de distintas <<fuentes del Derecho>>”³.

Con la entrada en vigor de la [Constitución de 1978](#) (CE), ésta se ha convertido en la “norma suprema, la que puede exigir cuentas a todas las demás, la que condiciona la validez de todas éstas...La propia Constitución contiene una regulación y organización de las fuentes mucho más pormenorizada: precisa el sentido y la formación de la Ley, sus diferentes clases (orgánicas, ordinarias, de Pleno, de Comisión, Decretos Legislativos, Decretos-Leyes, Tratados- de supranacionalidad y ordinarios-, Reglamentos, Convenios colectivos de trabajo: reservas de Ley orgánica y de Ley ordinaria; distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía, las Leyes básicas del Estado a ser complementadas por las Comunidades Autónomas, las Leyes estatales de interferencia en más o en menos en el ámbito autonómico- Leyes cuadro, Leyes de delegación o transferencia, Leyes de armonización, intervención o ejecución federal-; disociación Legislación-ejecución; derecho histórico y su posibles valor actual-disposición adicional 1ª.-; cláusulas de prevalencia y de suplencia en las relaciones Derecho estatal-Derecho autonómico, etc.)”⁴.

En otras palabras, “la ordenación entre las distintas fuentes ha venido dada por el principio de jerarquía. Pero la estructura del Estado de las autonomías confiriendo facultad legislativa a entidades distintas del Estado ha dado lugar a que juegue otro principio, -el de competencia- para explicar las relaciones entre las fuentes”⁵.

³ García de Enterría, E. y Fernández. T.R. (2000, pp. 67 y 69).

⁴ García de Enterría, E. y Fernández. T.R. (2000, pp. 100, 98 y 99).

⁵ González Pérez, J. (2002, p. 83).

Por tanto, el sistema de fuentes aplicable a la emisión de informes por parte de los empleados públicos debe respetar los principios de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), competencia (artículos 148 y 149 CE), y especialidad en la aplicación de las normas por los siguientes motivos:

En primer lugar, las funciones de todo empleado público en la elaboración de informes, con independencia del contenido del informe que se ajustará a la legislación sectorial de que se trate (urbanística, económica, patrimonial, tributaria,...) se realiza dentro de un procedimiento administrativo electrónico y el sistema de fuentes está constituido por dos normas de cabecera: [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), ley 39/2015 en adelante, (que regula las relaciones “ad extra” de las Administraciones Públicas con los ciudadanos) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), Ley 40/2015 en adelante, (que regula “ad intra” el funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas). Estas normas se han desarrollado por el [Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#) (RD 203/2021 en adelante)⁶.

Todo ello, sin olvidar el desarrollo legislativo llevado a cabo por el [Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica](#) (ENI en adelante) y sus Normas Técnicas de desarrollo. Nos encontramos ante el desarrollo legislativo del artículo 42.1 de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Ahora bien, ni la Ley 39/2015 ni la ley 40/2015 han derogado esta norma reglamentaria⁷ de forma expresa así como tampoco podemos entenderá derogada de forma tácita por las remisiones expresas que ambas normas realizan al Esquema Nacional de Interoperabilidad (artículos 27.3, 70 y Disposición adicional segunda Ley

⁶ La Sentencia de 30 de mayo de 2022, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, ha declarado nula la disposición transitoria 1.ª del citado Real Decreto (Sentencia publicada en el BOE núm. 166, Sec. I. Pág. 97857, de 12/07/2022).

⁷ Martínez Gutiérrez, R. (2018, p. 69)

39/2015 y artículos 156 y 158 Ley 40/2015), sin perjuicio de todas aquellas remisiones que se recogen de forma tácita a lo largo de todo el articulado de ambos textos legales.

Por tanto, es necesario incluir en este sistema de fuentes las anteriores normas legales, respetando los principios de jerarquía normativa, competencia y especialidad. Es decir, en ningún supuesto puede prevalecer una norma especial en materia de procedimiento distinta a las Leyes 39/2015 y 40/2015 porque la emisión de un informe, con independencia del empleado público que lo suscriba y de la normativa sectorial (urbanística, económica, patrimonial, tributaria...) en la que se ampare respecto del contenido del mismo, se realiza dentro de un procedimiento administrativo electrónico.

En segundo lugar, la propia legislación sectorial remite de forma expresa al anterior sistema de fuentes en materia de acceso a los documentos que formen parte de un expediente por parte de quienes tengan la condición de interesados en ese procedimiento administrativo en curso. Más en concreto así se pronuncian tanto la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)⁸ como, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, en la que desempeño mis funciones, la propia [ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana](#)⁹.

Por tanto, este sistema de fuentes es aplicable al acceso a los documentos que formen parte de un expediente por quienes tengan la condición de interesados en ese procedimiento administrativo en curso.

⁸ La Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 establece que:

“Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.

⁹ La Disposición adicional primera de la Ley 1/2022 establece que:

“Disposición adicional primera. Aplicación a los regímenes especiales del derecho de acceso a la información pública.

Aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se registrarán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta ley y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En estos supuestos, solo se podrán aplicar límites o restricciones no previstas por esta ley cuando estén determinadas por una norma con rango de ley.

En todos los casos, el Consejo Valenciano de Transparencia será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y conocer las reclamaciones contra los actos y las resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, con la excepción de las previstas en el apartado 4 del artículo 38. Este sistema de garantía será compatible con la aplicación de los mecanismos de garantías que regule la normativa específica, en su caso”.

Pasamos, en el apartado siguiente, a analizar este concepto de interesado en un procedimiento administrativo tramitado por parte de una entidad local y su derecho a acceder a los documentos que forman parte de un expediente en el que ostenta esta condición.

3.- CONCEPTO DE INTERESADO EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRAMITADO POR UNA ENTIDAD LOCAL.

En relación con las figuras jurídicas de “la persona interesada” en un procedimiento administrativo en el que ostenta esta condición y la “persona no interesada” en un procedimiento administrativo, nuestra experiencia práctica nos ha demostrado que, en ocasiones, más de las deseadas, existe una confusión entre las mismas.

De esta confusión conlleva que, algunos informes de empleados públicos no sean accesibles a los interesados, vulnerando de esta forma uno de los derechos que les reconoce la ley 39/2015, en concreto el previsto en su artículo 53.1.a) Ley 39/2015. Reitero: el derecho de los interesados a acceder a la totalidad de los documentos contenidos en los expedientes de los procedimientos en los que ostenten la condición de interesados.

Con la finalidad de explicar esta confusión, es necesario clarificar que la Ley 39/2015 regula en su artículo 3 la capacidad de obrar necesaria para que las personas se puedan relacionar con la Administración Pública¹⁰. En relación con este precepto hay que tener en cuenta la entrada en vigor de la Ley [8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica](#).

¹⁰ Artículo 3 Ley 39/2015 regula la capacidad de obrar y literalmente establece que:

“A los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.

b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos”.

Es decir, las personas que se incluyen en este precepto (art. 3 Ley 39/2015) tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas de conformidad con lo dispuesto en el mismo. Ahora bien, para adquirir la condición de persona interesada en un procedimiento será necesario que se encuentren en alguno de los supuestos regulados tanto en el artículo 4¹¹ como en el artículo 8¹², ambos preceptos de la Ley 39/2015.

Por tanto, este concepto de interesado *“regula la legitimación, como requisito para intervenir en el procedimiento administrativo. Para intervenir en un procedimiento no basta con tener capacidad de obrar. El ordenamiento jurídico exige algo más: una aptitud especial que se conoce con el nombre de legitimación. La legitimación implica una relación del sujeto con lo que constituye el objeto del procedimiento, una especial posición del sujeto respecto del acto que ha de dictarse en el procedimiento”*¹³.

Sobre la base de esta distinción fundamental establecida por la Ley 39/2015, esta misma norma en su artículo 54 establece dos clases de iniciación de los procedimientos, de oficio o a solicitud del interesado.

Por tanto, únicamente la persona con capacidad de obrar (art. 3 Ley 39/2015) que se encuentre en alguno de los supuestos del artículo 4 Ley 39/2015, podrá iniciar un procedimiento administrativo.

Ahora bien, el concepto de interesado (artículos 4 y 8 Ley 39/2015) incluye no solo a las personas con capacidad de obrar (artículos 3 Ley 39/2015) que inicien un

¹¹ El artículo 4 Ley 39/2015 regula el concepto de interesado y literalmente establece que:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

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

¹² El artículo 8 Ley 39/2015 literalmente establece que:

“Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento”.

¹³ González Pérez, J. (2002, pp. 159 y 160).

procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos (artículo 4.1.a Ley 39/2015). El concepto de interesado también incluye:

1.- a las personas con capacidad de obrar (artículo 4.1.b Ley 39/2015) que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

2.- a las personas con capacidad de obrar (artículo 4.1.c Ley 39/2015) cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

3.- a las personas con capacidad de obrar (artículo 8 Ley 39/2015) que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, cuya existencia se advierta durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad. En este supuesto se comunicará a dichas personas interesadas la tramitación del procedimiento.

De la literalidad de los anteriores preceptos queda lo suficientemente clara la distinción entre persona con capacidad de obrar (artículo 3 Ley 39/2015) e interesado en un procedimiento administrativo (artículos 4 y 8 Ley 39/2015).

Esta distinta condición jurídica de las personas que se relacionan con las entidades locales conlleva que los derechos que ostentan unas y otros en esas relaciones jurídico-administrativas sean distintos.

Analizo con detalle uno de estos derechos de los interesados en el apartado siguiente.

4.- ACCESO DE LOS INTERESADOS A LOS DOCUMENTOS QUE OBRAN EN LOS EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS DE UNA ENTIDAD LOCAL.

Todo interesado tiene, entre otros derechos, el derecho a acceder en cualquier momento a los documentos contenidos en los procedimientos en los que tengan la condición de interesados -artículos 53.1.a) Ley 39/2015 que regula los derechos del interesado en el procedimiento administrativo-. Este precepto se relaciona con lo dispuesto en el artículo 13.d) Ley 39/2015 que regula los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Esta relación entre preceptos legales deriva de que el interesado en un procedimiento, además de los derechos que ostentan todas las personas que se relacionan con las Administraciones Públicas (art. 13 Ley 39/2015), goza de un plus de derechos en relación con el procedimiento administrativo en el que ostenta esta condición (art. 53 Ley 39/2015). Es decir, *“a los derechos contemplados en el art. 13 han de añadirse los reconocidos en el art. 53 para quienes tengan la condición de interesados en el procedimiento administrativo”*¹⁴.

Precisamente, *“la utilización de medios electrónicos será también una forma de facilitar en toda su intensidad el derecho de acceso del art. 35.a) de la LRJ-PAC. En la misma LAE se motiva que siendo un derecho de los interesados en un procedimiento acceder al mismo y ver los documentos, igual debe suceder, como mínimo, en un expediente iniciado electrónicamente o tramitado de esta forma...”*¹⁵.

La literalidad tanto del artículo 13 como del artículo 53 es clara. Mientras el primer párrafo del artículo 13 Ley 39/2015 establece que *“Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos,,,”*, el primer párrafo del art. 53 comienza con el adverbio “además” y establece que *“Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos...”*

¹⁴ Martín Delgado, I. (2018, p. 18).

¹⁵ Blasco Díaz, J.L. (2007, p. 815).

Por tanto, todas las personas con capacidad de obrar que se relacionan con una Administración Pública tienen, entre otros derechos, el de acceder a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.d) Ley 39/2015.

Además, estas mismas personas, cuando adquieren la condición de interesadas en un procedimiento administrativo, son titulares de un plus de derechos en relación con el procedimiento administrativo en el que ostentan esta condición de interesados. Es decir, *“los interesados en el procedimiento administrativo y sólo ellos tienen una serie de importantes derechos en orden a la tramitación y desenvolvimiento del mismo y a la eventual impugnación de su resolución final”*¹⁶.

Entre otros derechos se encuentra el de acceder en cualquier momento a los documentos contenidos en los citados procedimientos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1.a) Ley 39/2015. La ley en este supuesto no establece la posibilidad de acceder a unos documentos y no acceder a otros. En otras palabras, el acceso es a la totalidad de los documentos que forman parte del expediente en el que ostentan la condición de interesados.

Vamos a continuación a desarrollar la naturaleza jurídica de uno de esos documentos electrónicos que forman parte de los expedientes administrativos, en concreto, el informe elaborado y firmado por los empleados públicos al servicio de las entidades locales.

¹⁶ García de Enterría, E. y Fernández. T.R. (1999, p. 474).

5.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INFORMES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

La doctrina no es pacífica a la hora de definir el concepto de informe, así como tampoco lo es a la hora de determinar su naturaleza jurídica, hasta el extremo de que la “literatura de informes” se denomina “literatura gris”¹⁷.

Ante la limitación de la extensión de este trabajo y la cantidad de estudios publicados al respecto, no entraremos en la definición de este concepto para centrarnos por un momento en la naturaleza jurídica de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.

Esta naturaleza jurídica se deduce de su regulación, dentro del Título IV de la ley 39/2015, denominado, “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, en su Capítulo IV que regula la fase de instrucción de todo procedimiento.

En concreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 en relación con el artículo 80.2, ambos preceptos de la Ley 39/2015, nos encontramos ante actos de instrucción del procedimiento administrativo¹⁸ necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, y deberán ser emitidos a través de medios electrónicos, de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 Ley 39/2015.

Los requisitos que exige el artículo 26 Ley 39/2015 para que un documento público administrativo electrónico sea válido son los siguientes:

“a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.

c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.

¹⁷ Navarro Bonilla, D. (2002, p. 290).

¹⁸ González Navarro, F. (1966, p. 27).

d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.

e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable”.

En relación con el anterior precepto, el Anexo de definiciones del RD 203/2021 define el documento electrónico como:

“Documento electrónico: Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado”

Es inevitable la remisión a la Disposición adicional primera ENI y de conformidad con lo dispuesto en la misma a las siguientes Normas técnicas de interoperabilidad, de obligado cumplimiento por parte de todas las administraciones públicas:

- *Norma Técnica de Documento electrónico: tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento. Se aprobó por [Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.](#)*

- *Norma Técnica de Política de gestión de documentos electrónicos: incluirá directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, a desarrollar por las Administraciones Públicas y por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de aquéllas. Se aprobó por [Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos](#)*

En definitiva, toda administración local debe aprobar una política de gestión de documentos electrónicos conforme con la [Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos](#). Asimismo, los informes emitidos por el personal al servicio de las entidades locales, como documentos electrónicos que forman parte de un expediente administrativo deberán ajustarse a lo dispuesto en la [Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico](#).

En desarrollo de esta última Resolución, la Guía de aplicación de la Norma técnica de interoperabilidad de documento electrónico en su segunda edición electrónica (julio de 2016) concibe los informes como “documentos de juicio”¹⁹ y grafía en la página 16 su estructura lógica, en la que se integran sus componentes: a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento, b) firma electrónica porque los documentos administrativos electrónicos, y aquellos susceptibles de formar parte de un expediente, tendrán siempre asociada al menos una firma electrónica de acuerdo con la normativa aplicable²⁰ y c) metadatos del documento electrónico:

¹⁹ La sentencia número 202/2022, del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-Administración, Sección cuarta, de fecha 17/02/2022 (Roj: STS 597/2022-ECLI:ES:TS:2022:597), en su Fundamento de derecho séptimo, párrafo tercero, los entiende <<subsumibles dentro del medio de prueba oficialmente denominado “dictamen de peritos” en tanto en cuanto reúnan las características que al mismo atribuye el art. 335 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: que “sean necesarios conocimientos científicos, artísticos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos” y que las personas llamadas como peritos “posean los conocimientos correspondientes”. En pocas palabras, se trata de que la acreditación de un hecho requiera de conocimientos especializados. Ninguna duda cabe de que ciertos funcionarios y técnicos al servicio de la Administración, por su formación y selección, pueden tener conocimientos especializados relevantes para probar hechos que sólo por medio de una pericia pueden ser acreditados. Más aún, una parte relevante de los empleados públicos desempeñan precisamente funciones de naturaleza técnica o científica...”

²⁰ Se remite a lo dispuesto en los artículos 43 Ley 40/2015 y 22 y 23 del RD 203/2021.

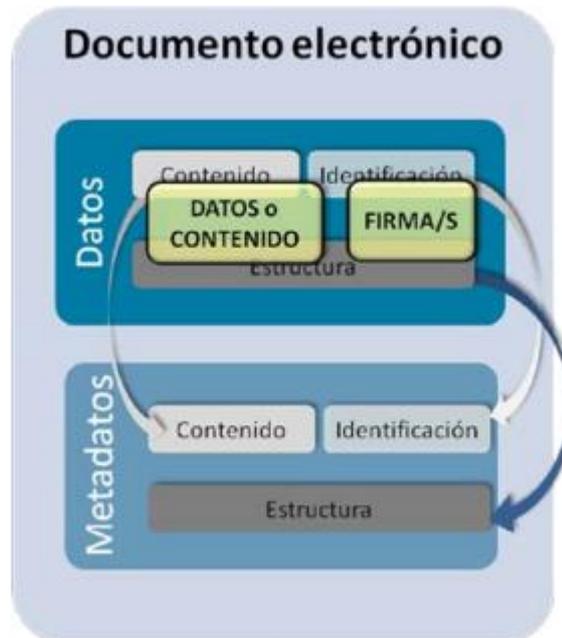


Figura 2. Estructura lógica del documento electrónico.

Insisto en el rigor del continente porque a pesar de que “...del análisis de los artículos 29 a 32 LAE cabe concluir que existe una desproporcionada atención por el formato y las exigencias formales, es decir, por el continente y no tanto por la información y los datos, es decir, por el contenido, lo que en última instancia conlleva una excesiva rigidez que puede dificultar la gestión avanzada de la información imprescindible para un avance cualitativo en la simplificación del procedimiento...”²¹, creo que precisamente el rigor del continente permitirá el adecuado uso del contenido y en esta línea de rigor se amplían en la Ley 39/2015 los requisitos para la validez de los documentos exigiendo la necesaria referencia temporal en todo caso y la imprescindible incorporación de los metadatos mínimos exigidos²².

La práctica hasta el momento nos ha demostrado las aberraciones jurídicas que han tenido lugar precisamente por no compartir en el seno de una misma administración pública el mismo continente, derivadas de la falta de una política de gestión de

²¹ Valero Torrijos, J. (7 y 8 de febrero 2014, p. 4).

²² Valero Torrijos, J. (julio-septiembre 2015, p. 20).

documentos electrónicos²³ y de una política de firma²⁴ a pesar de que las normas técnicas de interoperabilidad exigieran de forma obligatoria la aprobación de estas disposiciones de carácter reglamentario. Entendemos que ambas políticas deben tener naturaleza reglamentaria como consecuencia de los efectos que despliegan tanto “ad intra” en la entidad local que las aprueba como “ad extra”²⁵ en relación con las personas que se relacionan con la entidad local, con los interesados en un procedimiento como objeto de este trabajo.

En resumen, los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales son documentos electrónicos con una estructura lógica de datos y metadatos. Y definido el metadato como “*Dato que define y describe otros datos*” en el Anexo de definiciones del RD 203/2021, nos surge la siguiente cuestión ¿deben los mismos ser reutilizables?

6.- REUTILIZACIÓN DE LOS INFORMES EMITIDOS POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

El art. 3.1.a) [Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público](#) (Ley 37/2007 en adelante), define la reutilización como:

“el uso por personas físicas o jurídicas de documentos elaborados o custodiados por: a) Los sujetos previstos en los párrafos a)²⁶ y b) del artículo 2, con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la actividad de servicio público para la que se produjeron, excepto para el intercambio de documentos entre dichos sujetos en el marco de sus actividades de servicio público”.

Define esta Ley 37/2007 el documento en su Anexo de definiciones como:

²³ Regulada por la Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.

²⁴ Regulada por la Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración.

²⁵ Fondevilla Antolín, J. (junio 2023, p. 33).

²⁶ En el artículo 2. a) se incluyen las entidades que integran la Administración Local.

“Toda información o parte de ella, cualquiera que sea su soporte o forma de expresión, sea esta textual, gráfica, sonora visual o audiovisual, incluyendo los metadatos asociados y los datos contenidos con los niveles más elevados de precisión y desagregación. A estos efectos no se considerarán documentos los programas informáticos que estén protegidos por la legislación específica aplicable a los mismos”.

Añade el artículo 5.3 que

“Los sujetos previstos en el artículo 2 facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto, accesible, legible por máquina conforme a lo previsto en el apartado anterior y conjuntamente con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación, fáciles de localizar y reutilizables. Tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas. Esto no implicará que estén obligados a crear documentos, adaptarlos o facilitar extractos de documentos, cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más que una simple manipulación”.

En definitiva, con la modificación introducida por [Ley 18/2015, de 9 de julio](#)²⁷, la reutilización perdió su carácter excepcional y se generalizó en el sector público, sin que este carácter general haya cambiado en las sucesivas modificaciones por las que se ha visto afectada esta Ley 37/2007.

Ahora bien, la reutilización no conlleva reconocer la obligación del sector público de facilitar documentos que no existen como tales ni extractos de documentos ya existentes para adecuarse a las solicitudes de los interesados en la reutilización²⁸.

La adecuada comprensión del concepto de reutilización evitará que muchos funcionarios consideren que poner la información administrativa a disposición de los ciudadanos no es parte de su actividad administrativa además de opinar que no tienen

²⁷ [Ley 18/2015, de 9 de julio](#) por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

²⁸ Cerrillo i Martínez, A. (2009, p. 168) y Cerrillo i Martínez, A. (2008, p. 94).

En este mismo sentido se pronunció la Ley 37/2007 en su artículo 5.2 desde su redacción original.

tiempo ni recursos para ello²⁹. Porque si bien en un primer momento se vinculaba la reutilización con la comercialización de la información del sector público, con el tiempo se ha ido destacando también el potencial que tiene como mecanismo para canalizar la transparencia administrativa pues a través de la reutilización de la información del sector público se puede incrementar la transparencia administrativa en la medida en que se da una mayor difusión a información del sector público o basada en la misma³⁰. A estos efectos es necesaria la existencia de un catálogo único de información para todo el sector público susceptible de incorporarse a un repertorio más ambicioso de ámbito europeo³¹ pues debería avanzarse hacia la convergencia de los regímenes jurídicos vinculados a los mecanismos de transparencia paralelamente a la evolución del objeto de la transparencia que transita desde el reconocimiento del acceso a archivos y registros hasta la puesta a disposición de las personas de datos en formatos abiertos y procesables automáticamente a fin de ser reutilizados³².

Esta exigencia de la puesta a disposición de datos en formatos abiertos y procesables automática ya aparecía recogida en la [Directiva \(UE\) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público](#), que se transpuso al ordenamiento jurídico español a través del [Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes](#) (RDL 24/2021 en adelante).

²⁹ Troncoso, A. (2009, p. 248).

³⁰ Cerrillo i Martínez, A. (julio-agosto 2012, p. 713).

³¹ Valentín, F. J. y Buenestado, R. (diciembre 2012).

En esta línea, la modificación del artículo 4 de la Ley 37/2007 por el RDL 24/2021, recoge la exigencia de que la búsqueda multilingüe de documentos permita la agregación de metadatos a escala de la Unión Europea.

³² Cerrillo i Martínez, A. (julio-agosto 2012, pp. 717 y 716).

Como modificación más destacada prevista en el RDL 24/2021 en relación con el objeto de este trabajo destacamos que se incluye el “*principio de documentos abiertos desde el diseño y por defecto*”. Asimismo, destacamos respecto del formato de los documentos que, para facilitar la reutilización, deberán proporcionarse en formato abierto, legible por máquina conjuntamente con sus metadatos con los niveles más elevados de precisión y desagregación, añadiendo esta modificación del año 2021 que ese formato también deberá ser accesible, fácil de localizar y reutilizable³³.

Ahora bien, debemos diferenciar el concepto de reutilización de la información del concepto de acceso a la información, pues el acceso a la información (acceso libre sin restricciones desde el punto de vista jurídico y tecnológico) es requisito previo a la reutilización de la información³⁴. Mientras el objeto del acceso son los documentos que contienen información pública, el objeto de la reutilización es el uso de los datos de información que aparecen recogidos en los documentos fuera del ámbito de la administración pública que los haya generado.

Por tanto, “toda información reutilizable ha de ser un documento accesible”³⁵, es decir, la información debe elaborarse en formato reutilizable para que el libre acceso a la misma refuerce la transparencia administrativa lo que requiere la puesta en marcha de una estrategia de concienciación de la importancia de una difusión de la información con fines de reutilización³⁶, así como también el establecimiento de un régimen sancionador con el carácter de básico que persiga garantizar el cumplimiento de la legalidad, previsto en el artículo 11 Ley 37/2007.

³³ El artículo 5.3 de la Ley 37/2007, tras la modificación por RDL 24/2021 establece que:

“3. Los sujetos previstos en el artículo 2 facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto, accesible, legible por máquina conforme a lo previsto en el apartado anterior y conjuntamente con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación, fáciles de localizar y reutilizables. Tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas. Esto no implicará que estén obligados a crear documentos, adaptarlos o facilitar extractos de documentos, cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más que una simple manipulación”

³⁴ Mendo, C.; Ramos, L. F.; Arquero, R.; Del Valle-Gastaminza, F.; Botezán, I.; Sánchez, R.; Tejada, C.; Peón, J.L.; Cobo, S.; Sala, A. (julio-septiembre 2013, pp. 7 y 8).

³⁵ Mendo, C.; Ramos, L. F.; Arquero, R.; Del Valle-Gastaminza, F.; Botezán, I.; Sánchez, R.; Tejada, C.; Peón, J.L.; Cobo, S.; Sala, A. (julio-septiembre 2013, pp. 8 y 10).

³⁶ Arquero, R.; Del Valle, F.; Ramos, L.F.; Botezán, I.; Mendo, C.; Sánchez, R.; Tejada, C.; Cobo, S.; Sala, A. (julio-septiembre, 2011, p. 440).

Reconocida la exigencia legal de la reutilización de los informes, surge la necesidad de clarificar los términos de ésta. A estos efectos, en relación con el tipo de licencia y de conformidad con lo dispuesto en art. 4.1 Ley 37/2007 “... *Los documentos de los sujetos previstos en el artículo 2 serán reutilizables en los términos previstos en esta Ley...*”.

Aplicable al ámbito de la Administración General del Estado, el art. 8.3 del [Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal](#), RD. 1495/2011 en adelante, establece que “...*La modalidad de puesta a disposición conforme al párrafo b) del apartado 2 del artículo 4 de la Ley 37/2007, se realizará con sujeción a condiciones específicas establecidas en licencias-tipo disponibles en formato digital y procesables electrónicamente. A tal efecto, los órganos de la Administración General del Estado y los demás organismos y entidades del sector público estatal referidos en el artículo 1.2 podrán emplear licencias-tipo existentes, denominadas «libres» siempre que se ajusten a lo establecido en este real decreto y demás normativa aplicable, o proceder a establecer licencias-tipo específicas...*”. No se dice nada sobre las licencias CC u ODC pero parece que la alusión es innegable³⁷.

Esta limitación al ámbito de la Administración General del Estado se ha superado con la modificación del año 2021 del artículo 4 en su apartado 2 que establece que: “*La reutilización de documentos no estará sujeta a condiciones a menos que estas sean objetivas, proporcionadas, no discriminatorias y estén justificadas por un objetivo de interés público. En los supuestos de sujeción, las condiciones se fijarán en una licencia*”

Ahora bien, existe una amplia variedad de tipos de licencias Creative Commons, que fueron adaptadas en 2004 a la legislación española³⁸, pero atendiendo a lo dispuesto en el ENI en su artículo 16 pudiera interpretarse que la única licencia CC que cumple este artículo es la siguiente: CC BY-SA (Reconocimiento-Compartir igual) que equivale

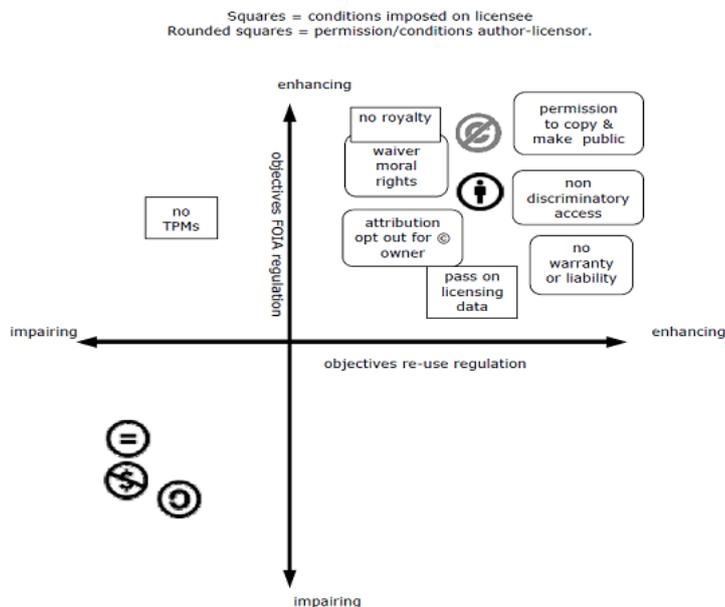
³⁷ Clabo, N. y Ramos, I. (julio–septiembre 2015, p. 9).

³⁸ Romero, C. (2009, p. 84).

de conformidad con la Ley 37/2007 y el RD. 1495/2011 a uso comercial, modificación, extracción, adaptación y reordenación³⁹. Aunque también puede considerarse que el art. 16 se refiere sólo a aplicaciones informáticas, de manera que el resto de activos (informes) pudiera ser distribuido bajo otras condiciones, bajo las licencias CC BY (Atribución) o CC BY-ND (Atribución-Sin Derivadas) que equivale de conformidad con la Ley 37/2007 y el RD. 1495/2011 a uso comercial, copia y difusión.

Es decir, a los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales se les aplicaría la licencia CC BY o CC BY-ND. Por tanto, creo que además de interesante para el resto de las administraciones públicas y provechoso para el sector privado, esa es precisamente la finalidad de la reutilización de datos, la rentabilidad económica obtenida con la reutilización de los activos del sector público, además de favorecer el intercambio y la difusión de obras⁴⁰, como se puede observar de forma visual en la siguiente tabla:

Graph 2: Compatibility of Creative Commons license terms with objectives of freedom of information act and objectives of re-use regulation.



Fuente: Van Eechoud, M. y Van der Wal, B. (enero 2008, p. 83).

³⁹ Clabo, N. y Ramos, I. (julio–septiembre 2015, p. 11).

⁴⁰ Labastida, I. (2005, p. 71).

Aclarada la necesidad de que los informes de los empleados públicos al servicio de una entidad local como documentos electrónicos, se elaboren en formato reutilizable bajo licencia CC BY o CC BY-ND, se puede plantear la cuestión de su propiedad, es decir, ¿los derechos de propiedad intelectual corresponden al empleado público que los emite o a la administración local en la que presta sus servicios dicho empleado?

7.- PROPIEDAD INTELECTUAL DE LOS INFORMES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

En todas las entidades locales se emite un gran número de informes por parte de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones que se incorporan a expedientes administrativos con la finalidad de servir de antecedente o fundamento de la decisión adoptada por el órgano competente municipal.

Son de tal importancia que nuestro ordenamiento jurídico administrativo exige que los informes se incorporen al texto de la resolución adoptada por el órgano municipal competente cuando estos se acepten por parte del éste y le sirvan de motivación para la adopción de esa decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88.6 ley 39/2015.

Pero ¿a quién pertenecen esos documentos tan importantes en el seno de una entidad local? Acudimos al [Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia](#) (LPI en adelante) cuyo artículo 10.a) establece que.

“Son objeto de propiedad intelectual todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas: a) Los libros, folletos, impresos, epistolarios, escritos, discursos y alocuciones, conferencias, informes forenses, explicaciones de cátedra y cualesquiera otras obras de la misma naturaleza.”

De conformidad con el anterior precepto, el informe, siempre que sea una creación “original”⁴¹ de su autor es objeto de propiedad intelectual, aunque la LPI no establezca “reglas específicas sobre la titularidad de derecho de propiedad intelectual de obras creadas en el seno de la Administración Pública”⁴².

Por el solo hecho de su creación, al autor del informe le corresponde la propiedad intelectual de su obra, que está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la LPI, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de este texto legal.

Establece la LPI en su artículo 6, una presunción legal de autoría, salvo prueba en contrario, en favor de quien aparezca como tal en la obra, mediante su nombre, firma o signo que lo identifique. Recordamos en este momento que la firma es uno de los componentes de todo documento electrónico como ya hemos desarrollado anteriormente.

Este autor del informe ostenta sobre su obra derechos que tienen una doble naturaleza: “*patrimonial (derechos de explotación y derechos de remuneración) y personal (derechos morales). Los derechos patrimoniales se denominan de explotación*”

⁴¹ Conforme con el Fundamento de derecho tercero de la [Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, Sección 5, sentencia: 00309/2010, de fecha 30/07/2010, \(Roj: SAP IB 1635/2010 - ECLI:ES:APIB:2010:1635\)](#) se entienden que son originales las obras “*que se han originado en el autor y no son fruto de la copia o imitación de una obra ajena*”.

Más en concreto respecto de las obras científicas a las que se puede asimilar el informe de los empleados públicos al servicio de las entidades locales, el [Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sede de Madrid, Sección 1, de fecha 08/11/2012, sentencia número 647/2012, \(Roj: STS 7361/2012 - ECLI:ES:TS:2012:7361\)](#), en su Fundamento de derecho tercero afirma que: “*La obra científica, mencionada en el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, es susceptible de protección como objeto del derecho de autor, pero no por su contenido - científico, técnico o útil en la práctica - sino por tener - si la tiene - una forma de exposición original.*”

El Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas - de 9 de septiembre de 1886, revisado el 24 de julio de 1971 y ratificado por España mediante Instrumento de 2 de julio de 1973 - no se refiere a las obras científicas - artículo 1 -, aunque, al bacerlo a las literarias y artísticas, menciona - artículo 2 - " las producciones en el campo literario, científico y artístico [...]"

El artículo 9 del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio - de 15 de abril de 1994, ratificado por España por Instrumento de 30 de diciembre de 1994, Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 1995 -, tras mandar a los Estados miembros que cumplan los artículos 1 a 21 del citado Convenio de Berna y su Apéndice - apartado 1 -, establece - en el apartado 2 - que " [l]a protección del derecho de autor abarcará las expresiones pero no las ideas, procedimientos, métodos de operación [...]" ". En conclusión, las creaciones científicas no son objeto de propiedad intelectual, por razón de su contenido - ideas, procedimientos, sistemas, métodos operativos, conceptos, principios, descubrimientos... - ni de la formación o experiencia de quienes las realizan, impulsan o de los esfuerzos de quienes las financian, sino sólo por la forma literaria o artística de su expresión. En el caso enjuiciado, la originalidad de la expresión de las ideas, métodos, propuestas y soluciones prácticas, ha sido negada por el Tribunal de apelación respecto del resultado de los trabajos de la obra recurrente, tras valorar la prueba practicada en el proceso - en términos que no cabe revisar en la casación - y aplicar a los hechos fijados como ciertos unos criterios que son plenamente aceptables, a la luz de la doctrina que ha sido expuesta”

⁴² Carbajo Cascón, F. (2013-2014, p. 33).

(arts. 17 y sigs. LPI) y comprenden: los de reproducción, distribución, comunicación pública, transformación y colección. De acuerdo con la naturaleza del objeto protegido, existen otros derechos patrimoniales, como el de participación en la reventa de obras plásticas o derecho de laudemio, el canon compensatorio por copia privada, reproducciones gráficas y audiovisuales, etc. Los derechos morales son, principalmente, el derecho a decidir la divulgación de la obra o su permanencia como inédita, el de retirar la obra del mercado por cambio en las convicciones del autor, el derecho a exigir la integridad de la obra, etc. (art. 14 y sigs. LPI) ”⁴³.

Ahora bien, los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales, en los que estos deciden, sin copiar o imitar los recogidos en otro informe, los antecedentes que aportan y los fundamentos de derecho en los que basan su informe, se emiten en el ejercicio de sus funciones y forman parte de un expediente administrativo⁴⁴.

¿Esa inclusión del informe en el expediente administrativo como documento electrónico accesible para el interesado en el procedimiento administrativo correspondiente conlleva la cesión de los derechos de propiedad intelectual?⁴⁵

Vamos a dar respuesta a esta pregunta a la vista de la doble naturaleza de estos derechos de propiedad intelectual.

Respecto de los derechos de carácter personal, aparecen enumerados en el artículo 14 del RDL 1/1996 y son irrenunciables e inalienables:

“1.º Decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma.

2.º Determinar si tal divulgación ha de hacerse con su nombre, bajo seudónimo o signo, o anónimamente.

⁴³ Fundamento de derecho tercero de la [Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, Sección 5, sentencia: 00309/2010, de fecha 30/07/2010, \(Roj: SAP IB 1635/2010 - ECLI:ES:APIB:2010:1635\)](#).

⁴⁴ Subrayo con Pastor Merchante (2021, p. 155) la diferencia entre procedimiento y expediente: procedimiento “entendido como la concatenación de actuaciones que debe llevara a cabo la Administración con carácter previo a la adopción de una decisión vinculante”; y expediente “entendido como el soporte documental e informativo sobre la base del cual se toma dicha decisión”.

⁴⁵ Ya hemos indicado en párrafos anteriores la necesidad de distinguir el derecho de acceso de la persona interesada a los documentos que forman parte de un expediente (artículo 53.1.a Ley 39/2015) del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública (artículo 13.d Ley 39/2015).

3.º Exigir el reconocimiento de su condición de autor de la obra.

4.º Exigir el respeto a la integridad de la obra e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra ella que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación.

5.º Modificar la obra respetando los derechos adquiridos por terceros y las exigencias de protección de bienes de interés cultural.

6.º Retirar la obra del comercio, por cambio de sus convicciones intelectuales o morales, previa indemnización de daños y perjuicios a los titulares de derechos de explotación.

Si, posteriormente, el autor decide reemprender la explotación de su obra deberá ofrecer preferentemente los correspondientes derechos al anterior titular de los mismos y en condiciones razonablemente similares a las originarias.

7.º Acceder al ejemplar único o raro de la obra, cuando se halle en poder de otro, a fin de ejercitar el derecho de divulgación o cualquier otro que le corresponda.

Este derecho no permitirá exigir el desplazamiento de la obra y el acceso a la misma se llevará a efecto en el lugar y forma que ocasionen menos incomodidades al poseedor, al que se indemnizará, en su caso, por los daños y perjuicios que se le irroguen”.

Únicamente surgen dudas en relación con el concepto de “divulgación”, que aparecen resueltas en el artículo 4 LPI al definir este concepto y diferenciarlo del concepto de “publicación”:

“A efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se entiende por divulgación de una obra toda expresión de la misma que, con el consentimiento del autor, la haga accesible por primera vez al público en cualquier forma; y por publicación, la divulgación que se realice mediante la puesta a disposición del público de un número de ejemplares de la obra que satisfaga razonablemente sus necesidades estimadas de acuerdo con la naturaleza y finalidad de la misma”

Por tanto, de la anterior relación de derechos personales, el autor de un informe municipal ostenta el derecho a exigir el reconocimiento de su condición de autor del informe y a exigir el respeto a la integridad del mismo e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra el informe que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación. No existe base legal que impida el acceso al informe que se incorpora a un expediente administrativo por parte del interesado en el procedimiento correspondiente.

Respecto de los derechos patrimoniales (derechos de explotación y derechos de remuneración) de un autor asalariado es obligatoria la aplicación del artículo 51 LPI que regula la transmisión de los derechos del autor asalariado y establece que:

“1. La transmisión al empresario de los derechos de explotación de la obra creada en virtud de una relación laboral se regirá por lo pactado en el contrato, debiendo éste realizarse por escrito.

2. A falta de pacto escrito, se presumirá que los derechos de explotación han sido cedidos en exclusiva y con el alcance necesario para el ejercicio de la actividad habitual del empresario en el momento de la entrega de la obra realizada en virtud de dicha relación laboral.

3. En ningún caso podrá el empresario utilizar la obra o disponer de ella para un sentido o fines diferentes de los que se derivan de lo establecido en los dos apartados anteriores.

4. Las demás disposiciones de esta Ley serán, en lo pertinente, de aplicación a estas transmisiones, siempre que así se derive de la finalidad y objeto del contrato.

5. La titularidad de los derechos sobre un programa de ordenador creado por un trabajador asalariado en el ejercicio de sus funciones o siguiendo las instrucciones de su empresario se regirá por lo previsto en el apartado 4 del artículo 97 de esta Ley”.

Analicemos con detalle este precepto. La literalidad del mismo refiere a los asalariados en virtud de relaciones laborales. Una primera lectura de este precepto conduce a que únicamente los empleados públicos laborales al servicio de las entidades

locales transmiten a la administración local en la que prestan sus servicios los derechos de explotación de los informes emitidos⁴⁶. Esta cesión se realiza en régimen de exclusividad, al entrar en juego la presunción del apartado segundo del precepto que estamos analizando porque no existe pacto escrito en los contratos laborales firmados entre un empleado público laboral y la entidad local empleadora⁴⁷.

Esta interpretación respecto de los empleados públicos laborales de una entidad local es unánime en la doctrina científica y así se han pronunciado también algunos tribunales.

Ahora bien, la doctrina ya no es pacífica, así como tampoco son unánimes los pronunciamientos de los juzgados y tribunales de justicia cuando nos encontramos ante la propiedad intelectual de los informes emitidos por empleados públicos funcionarios en el desempeño de las funciones propias de su puesto de trabajo.

Ello es consecuencia de la existencia de una laguna de la ley ante la falta de previsión normativa expresa en el artículo 51 RDL 1/1996. Reconocida esta laguna legal, es necesaria su integración.

Desde nuestro punto de vista, esta laguna legal puede integrarse a través de la analogía⁴⁸ como método de autointegración. De esta forma, por identidad de razón⁴⁹, el

⁴⁶ La sentencia número 1212/2022, de 14/12/2022, de la Audiencia Provincial de Baleares (ROJ: SAP IB 3495/2022, ECLI:ES:APIB:2022:3495), en su fundamento de derecho sexto “in fine” afirma que: “la Sala advierte la vulneración del derecho del actor no compartiendo los razonamientos de la Sentencia apelada.

-La condición de obra protegible no viene condicionada por su contenido, por lo que en nada afecta el que se haga o no referencia en ella a hallazgos arqueológicos de mayor o menor importancia ni que ningún otro profesional pretenda atribuirse los hallazgos que se describen y clasifican.

-El derecho del autor no queda limitado por el carácter del medio en que se publica su obra, lo que excluye que sólo mereciera esa protección de divulgarse en publicaciones especializadas.

-El actor fue contratado como arqueólogo emitiendo los informes en esa condición y en cumplimiento de la obligación comprometida con la dirección facultativa de la obra, no viéndose afectada esa condición por el hecho de que la publicación de sus informes obedeciera al deber de transparencia de la actuación administrativa.

-El actor es titular del derecho a que se le reconozca como autor de sus informes, aun cuando todas las publicaciones de la página lo fueran sin identificación de quienes intervinieran en los trabajos; y, especialmente, una vez que el actor requirió extrajudicialmente a las codemandadas para la efectividad de su derecho.

-El que las codemandadas no obtuvieran beneficios derivados de la publicación de los informes tampoco incide en el derecho del autor a ser reconocido como tal”.

⁴⁷ Excede del objeto de este trabajo la polémica acerca de la posibilidad de emisión de informes por parte de empleados laborales en lugar de hacerlo los funcionarios públicos.

⁴⁸ El artículo 4.1 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil establece que: “1. Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.”

Esta aplicación analógica también se afirmó por Cavanillas Mígica, S. (mayo-agosto 2012, p. 21) que comparte esta opinión con Rodríguez Tapia, J.M.

empleado público laboral al servicio de la entidad local que ostenta los derechos de autor sobre los informes que emite en el ejercicio de sus funciones, se caracteriza en su relación con la entidad local por la concurrencia de las notas de ajenidad, dependencia y cláusula de destino⁵⁰.

Estas mismas notas se predicán de los funcionarios públicos que en virtud de un nombramiento y toma de posesión, con los elementos e instrucciones facilitados por la entidad local para desempeñar sus funciones (ajenidad) y bajo la dirección jerárquica de los responsables de esa entidad local que ejercen un poder de dirección (dependencia) emite informes dentro de la actividad habitual, de las funciones previstas de su puesto de trabajo, informes que son necesarios para que el órgano de la entidad local que ostente las atribuciones correspondientes adopte los actos administrativos que permiten a la entidad local el ejercicio de sus competencias (cláusula de destino). Esta interpretación se admite cada vez por más autores sin discusión alguna⁵¹.

En palabras de Rodríguez Tapia, “*los elementos de la ratio son tres: a) creación no espontánea del cedente, sino a instancia del cesionario, porque le ha encomendado cubiertas funciones o le ha dado precisas instrucciones, b) deber de no competencia con el cesionario o subordinación del mismo; c) enajenación de los resultados del trabajo. Parece que estos tres elementos se dan sin duda en las relaciones nacidas de la función pública, pero la falta de espontaneidad en la creación no abarca todas las creaciones del funcionario sino aquellas dadas como consecuencia del servicio público*”⁵²

En definitiva, los empleados públicos, tanto de naturaleza laboral como de naturaleza funcionarial, al servicio de una entidad local ostentan los derechos de autor del informe que emiten, en concreto el derecho a exigir el reconocimiento de su condición de autor del informe y el derecho a exigir el respeto a la integridad del mismo e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra el informe que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación.

⁴⁹ Román Pérez, R. (2016, p. 8) citando a Rodríguez Tapia, J.M.

⁵⁰ Carbajo Cascón, F. (2013-2014, p. 35).

⁵¹ Román Pérez, R. (2016, p. 9).

⁵² Rodríguez Tapia, J.M. citado por Quirós Hidalgo, J.G. (2006, p. 878)

Ahora bien, los derechos patrimoniales de explotación previstos en el artículo 17 del LPI, corresponden a la entidad local en la que el autor presta sus servicios tanto con carácter laboral como funcionarial.

Por tanto, los empleados públicos al servicio de la entidad local como autores de un informe conforme a lo dispuesto en los párrafos anteriores deciden el contenido del documento electrónico (antecedentes y fundamentos de derecho necesarios en la redacción del informe) pero no su continente (será un documento electrónico que deberá cumplir lo dispuesto en el ENI y en las Normas técnicas correspondientes y deberá ser reutilizable bajo licencia CC BY o CC BY-ND).

8.- RECAPITULACIONES.

Uno de los derechos que las leyes de procedimiento desde al año 1992 reconocen a los interesados en un procedimiento en el que ostentan esa condición es el derecho a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes que dan soporte a esos procedimientos. Este derecho se amplía al acceso directo a esos documentos con la Ley 39/2015 como consecuencia del desarrollo de la tecnología que posibilita el ejercicio de este derecho. Uno de estos documentos es el informe o informes emitidos por los empleados públicos al servicio de las entidades locales, que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa dictada por el órgano competente de la entidad local.

El sistema de fuentes aplicable a la emisión de estos informes debe respetar los principios de jerarquía normativa, competencia y especialidad en la aplicación de las normas y está constituido por las Leyes 39/2015 y 40/2015 y su normativa de desarrollo.

Clarificada la distinta condición jurídica de las personas que se relacionan con las entidades locales y de los interesados en un procedimiento administrativo, de esta diferente condición jurídica se deriva que los derechos que ostentan unas y otros en las relaciones jurídico-administrativas no coincidan.

Referido a los derechos de los interesados, entre éstos se encuentra el de acceder en cualquier momento a los documentos contenidos en los citados procedimientos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1,a) Ley 39/2015. La ley en este supuesto no establece la posibilidad de acceder a unos documentos y no acceder a otros. Es decir, el acceso es a la totalidad de los documentos que forman parte del expediente en el que ostentan la condición de interesados, incluidos los informes de los empleados públicos que se emiten en los procedimientos administrativos.

Como documento electrónico, los informes son “documentos de juicio” con una estructura lógica de datos y metadatos en la que se integran sus componentes: a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento, b) firma electrónica porque los documentos administrativos electrónicos, y aquellos susceptibles de formar parte de un expediente, tendrán siempre asociada al menos una firma electrónica de acuerdo con la normativa aplicable y c) metadatos del documento electrónico.

Asimismo, con la finalidad de facilitar la reutilización de todo documento electrónico, de conformidad con el principio de “documentos abiertos desde el diseño y por defecto” y referido al formato de los documentos, éstos deberán proporcionarse en formato abierto, legible por máquina accesible, fácil de localizar y reutilizable conjuntamente con sus metadatos con los niveles más elevados de precisión y desagregación. A estos efectos, a los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales se le aplicaría la licencia CC BY o CC BY-ND.

Respecto de su propiedad intelectual, los empleados públicos, tanto de naturaleza laboral como de naturaleza funcionarial, al servicio de una entidad local ostentan los derechos de autor del informe que emiten, en concreto el derecho a exigir el reconocimiento de su condición de autor del informe y el derecho a exigir el respeto a la integridad del mismo e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra el informe que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación. Ahora bien, los derechos patrimoniales de explotación previstos en el artículo 17 del RDL 1/1996, corresponden a la entidad local en la que el autor presta sus servicios tanto con carácter laboral como funcionarial.

En definitiva, los empleados públicos al servicio de la entidad local como autores de un informe deciden el contenido del documento electrónico (antecedentes y fundamentos de derecho necesarios en la redacción del informe) pero no su continente (será un documento electrónico que deberá cumplir lo dispuesto en el ENI y en las Normas técnicas correspondientes y deberá ser reutilizable bajo licencia CC BY o CC BY-ND).

BIBLIOGRAFÍA.

ARQUERO, R.; DEL VALLE, F.; RAMOS, L.F.; BOTEZÁN, I.; MENDO, C.; SÁNCHEZ, R.; TEJADA, C.; COBO, S.; SALA, A. *Reutilización de la información generada en el sector público español*. Revista Española de Documentación Científica, núm.3 (julio-septiembre, 2011), vol. 34, pp. 427-446. ISSN: 0210-0614 Recuperado en fecha 28-07-2023 de <https://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/view/706>

BLASCO DÍAZ, J.L. Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 136/2007, págs. 791-821. ISSN 0210-8461. Recuperado en fecha 24-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2513332>

CARBAJO CASCÓN, F. *Titularidad de los derechos de autor sobre contenidos generados en universidades y centros de investigación*. Actas de derecho industrial y derecho de autor. Tomo 34, 2013-2014, (2013-2014), pp. 25-49, ISSN 1139-3289. Recuperado en fecha 29-07-2023 de https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/132073/euripides_carbajo_piuniversidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CAVANILLAS MÚGICA, S. *Propiedad intelectual y ciencia en la Ley de Economía Sostenible y en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Pe.i.: Revista de Propiedad Intelectual, núm. 41 (mayo-agosto 2012), pp. 13-36.

Recuperado en fecha 27-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4020704>

CLABO, N. Y RAMOS, I. *Reutilización de datos abiertos en la administración pública en España y uso de licencias-tipo*. Revista Española de Documentación Científica 38(3), e097 (julio–septiembre 2015). ISSN-L: 0210-0614.

Recuperado en fecha 25-07-2023 de <http://dx.doi.org/10.3989/redc.2015.3.1206>.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *e-Administración*. Barcelona: Editorial UOC, 2008.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *La difusión de información de la Administración local a través de medios electrónicos*. En Cerrillo, A. y Galán, A. (dirs.) *Informe sobre la Administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2009.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa*. Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura, vol. 188, núm. 756 (julio-agosto 2012), pp. 707-724. ISSN: 0210-1963. Recuperado en fecha 30-07-2023 de <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1495/1506>

FONDEVILA ANTOLÍN, J. *Unidad didáctica 8. Identificación y firma electrónica de las administraciones locales*. Curso de perfeccionamiento y profesionalización. Actividad administrativa electrónica de las Entidades Locales (V edición). Diputación de Granada, CEMCI, 2023.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y Fernández. T.R. *Curso de derecho administrativo II*. 6ª ed. Madrid: Civitas, 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y Fernández. T.R. *Curso de derecho administrativo I*. 10ª ed. Madrid: Civitas, 2000.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. “Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo”. *DA Estudios*, número 98/1996, pp. 11-40.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Manual de Procedimiento Administrativo*. 2ª. Ed. Madrid: Civitas, 2002.

LABASTIDA, I. “Las licencias Creative Commons en el Estado Español”. *Zehar: revista de Arteleku-ko aldizkaria*, ISSN 1133-844X, núm. 57/2005, pp. 68-71. Recuperado en fecha 25-07-2023 de https://www.researchgate.net/publication/28099717_Las_licencias_Creative_Commons_en_el_Estado_Espanol

MARTÍN DELGADO, I. Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación de uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas. *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 2018/2018, págs.1-47. ISSN 1139-8817. Recuperado en fecha 25-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7767165>

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

MENDO, C.; RAMOS, L. F.; ARQUERO, R.; DEL VALLE-GASTAMINZA, F.; BOTEZÁN, I.; SÁNCHEZ, R.; TEJADA, C.; PEÓN, J.L.; COBO, S.; SALA, A. “Del acceso a la reutilización, del dato al documento: una visión conceptual de la información pública”. *Revista Española de Documentación Científica* vol. 36, núm.3/2013. ISSN-L: 0210-0614. Recuperado en fecha 28-07-2023 de <http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/view/805/995>

NAVARRO BONILLA, D. “La naturaleza del informe como tipología documental: documento gris, documento jurídico y documento de archivo”. *Anales de documentación*, número 5/2002, pp. 287-303.

PASTOR MERCHANT, F. “¿Por qué lo llaman procedimiento cuando quieren decir expediente? Sobre las funciones dogmáticas del expediente administrativo”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 4/2021, pp. 153-180.

Recuperado en fecha 27-07-2023 de <http://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/661/733>

QUIRÓS HIDALGO, J.G. “Titularidad y transmisión de los derechos de autor del profesorado universitario”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña, AFDUDC*, número 10/2006, pp. 871-882.

Recuperado en fecha 02-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238682>

ROMÁN PÉREZ, R. “La titularidad de los derechos en el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual”. En *La propiedad intelectual en las universidades públicas: titularidad, gestión y transferencia* / coord. [Román Pérez](#), R. Comares, 2016, pp. 3-44. El texto se ha consultado en fecha 27-07-2023 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5712594>

ROMERO, C. “Propiedad intelectual y cultura libre: "copyleft" y licencias "Creative Commons": El "copyright" y la propiedad intelectual”. *Mus-A: Revista de los museos de Andalucía*, ISSN 1695-7229, núm. 11/2009, (Ejemplar dedicado a: Miscelánea jurídica para museos), pp. 81-84. Recuperado en fecha 25-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=D879EEC89D0E521D794EBFA8B2172C82.dialnet02?codigo=3078940>

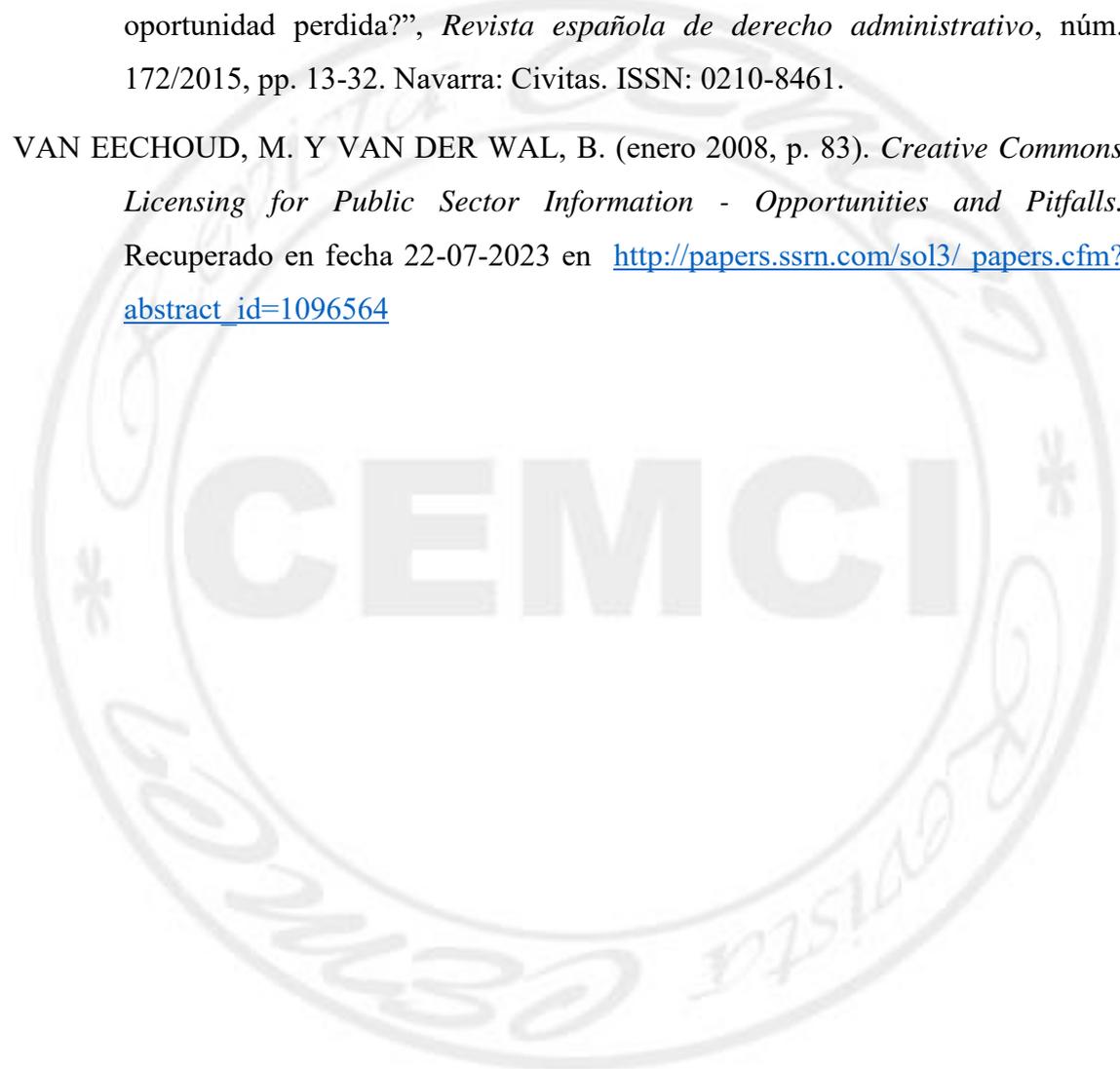
TRONCOSO, A. “Reutilización de información pública y protección de datos personales”. *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 19/2009, pp. 243-264. ISSN: 1132-1873. Recuperado en fecha 31-07-2023 de <http://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID0909110243A/9169>

VALERO TORRIJOS, J. (7 y 8 de febrero 2014). “La simplificación del procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica: las claves jurídicas de una relación de desencuentro”. *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Santiago de Compostela. Recuperado en fecha 26-07-2023 de http://www.um.es/idertec/wp-content/uploads/2014/02/eAd_simplificacion.pdf

VALENTÍN, F. J. Y BUENESTADO, R. “Aproximación al panorama actual de la reutilización de la información del sector público”. *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, núm. 29/2012. ISSN 1575-5886. Recuperado en fecha 28-07-2023 de <http://bid.ub.edu/29/valentin2.htm>

VALERO TORRIJOS, J. “La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 172/2015, pp. 13-32. Navarra: Civitas. ISSN: 0210-8461.

VAN EECHOUD, M. Y VAN DER WAL, B. (enero 2008, p. 83). *Creative Commons Licensing for Public Sector Information - Opportunities and Pitfalls*. Recuperado en fecha 22-07-2023 en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1096564



EQUIPOS DE ALTO RENDIMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

José Manuel GARCIA HIRALDO.

Jefe del Servicio de Gestión de Infraestructuras del Ayuntamiento de Níjar

Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Gestión Pública Local (CEMCI)

INDICE

- . Resumen
- . Introducción
- . La Necesaria Modernización de la Administración Local
- . La Relación de Puestos de Trabajo y los Silos Departamentales
- . Los Equipos de Alto Rendimiento
- . Implantación de Equipos Alto Rendimiento en la Administración Local
- . Conclusión
- . Bibliografía

RESUMEN

El deterioro que presenta la funcionalidad e imagen de la Administración local es acuciante en los últimos tiempos, lejos de mostrarse como una garantía facilitadora de los derechos de los ciudadanos, con frecuencia la imagen que proyecta es la de una rémora que ralentiza, lastra y obstaculiza la economía y *modus vivendi* de los vecinos con la pesada losa de la burocracia configurada mediante arcaicos y obsoletos procedimientos a la velocidad de un perezoso de tres dedos.

Indefectiblemente, la Administración local debe experimentar una modernización en el *hacer* para *solucionar* de forma ágil, eficaz y eficiente. Para ello es precisa una reforma desde dentro, una metamorfosis de las formas organizativas clásicas que permitan nuevos procesos de respuesta rápida a los problemas actuales de la

ciudadanía. Así, en las siguientes líneas se proponen nuevas formas organizativas, más horizontales, más transversales y colaborativas, marcadas por el liderazgo y enfocadas en objetivos, pero siempre con la mirada puesta en el interés general y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

El mundo nunca ha marchado tan rápido, pero irremediablemente nunca volverá a marchar tan despacio.

INTRODUCCIÓN

Como no puede ser de otra manera mi opinión, observaciones y conclusiones, van a estar indisolublemente unidas a mi experiencia como empleado público, aunque también es cierto que los autores citados en este trabajo, junto con mi experiencia en la empresa privada y en el ejercicio libre de mi profesión¹ van a marcar notablemente las conclusiones finales.

En primer término de modo práctico y en lo que nos atañe, en este estudio conviene hacer una clasificación de la Administración local en tres grandes grupos², esto es, municipios de menos de 20.000 habitantes, municipios de gran población³ y municipios intermedios entre los dos tipos anteriores. Esta división práctica atiende principalmente a dos parámetros; uno la dependencia/colaboración de la Diputación Provincial correspondiente en cuanto a medios humanos se refiere, y otra, más significativa que la primera, la capacidad política de interferir verticalmente en las decisiones y procesos administrativos más nimios y más cercanos al ciudadano.

Esta última reflexión merece una aclaración aparte, y es que en mi opinión y experiencia los procesos administrativos más alejados del poder político resultan ser casi siempre de escasa entidad pero de gran repercusión por ser los más cercanos a los ciudadanos, además frecuentemente resultan numerosos. No en vano, en muchas

¹ Ingeniero Técnico Industrial colegiado desde el año 2002

² Nótese, que legalmente la división puede ser mucho más amplia o diferenciada, verbigracia el art. 71 Ter de la LRBRL en relación con el número de cargos públicos de la entidades locales con dedicación exclusiva, divide los municipios en 14 categorías en función de su población, o por ejemplo la clasificación de las secretarías que hace la RD 128/2018 de 16 de marzo, del régimen jurídico de los FHCN, que en su artículo 8 clasifica las secretarías de las entidades locales según tres categorías.

³ Definición y régimen según el Título X de la Ley 7/1985 LRBRL.

Consejerías de la Junta de Andalucía, en las secciones o áreas exclusivas de atención ciudadana disponen de un puesto de “coordinador” de libre designación en un intento de “conexión” entre ciudadano y poder político. Si la Administración local es la Administración más cercana al ciudadano, inequívocamente esta cercanía resulta inversamente proporcional a la población del municipio, esto es, a menor población mayor cercanía.

Por lo general en los Ayuntamientos pequeños, los de menos de 20.000 habitantes, el control político y directo sobre los procesos administrativos es más intenso, esta circunstancia que a priori pudiera suponer una ventaja, con frecuencia resulta perniciosa, produciéndose incluso travestismo institucional⁴ cuando el político hace las veces del funcionario. Casos más extremos se han visto, cuando el Concejal de urbanismo, carpintero de profesión, en las obras de promoción municipal hace las veces de jefe de obra o incluso de Arquitecto director.

En otro orden de cosas, sorprende también que al día de fecha existan Administraciones locales que no dispongan de Relación de Puestos de Trabajo aprobada⁵, contando únicamente con plantilla de personal. Es significativo señalar que la plantilla de personal no tiene carácter organizativo alguno, sino que por definición lo que contiene son plazas, no puestos de trabajos, siendo su finalidad principalmente de control presupuestario⁶.

Estos casos por lo general, la inexistencia de relación de puestos de trabajo no atiende a una cuestión de falta de medios materiales/humanos, sino más probablemente de consenso sindical y voluntad política, ya que la aprobación de la relación de puestos

⁴ Ramio, C. (2012) *La extraña pareja*. Ed. La Catarata.

⁵ Considerando el art. 74 del EBEP, “Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”

⁶ Según el art. 168.1.c) de la TRLHL debe unirse al presupuesto de la Entidad Local “Anexo de Personal de la Entidad Local”. De modo aclaratorio, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en su artículo 10 establece que “La Función Pública de la Junta de Andalucía se estructura básicamente por medio de la relación de puestos de trabajo y de las plantillas presupuestarias”, en este caso el legislador se preocupa de diferenciar expresamente los conceptos y en los artículos del 10 al 15 establece el contenido de la relación de puestos de trabajo y la distingue claramente como un instrumento organizativo. De la misma manera se ocupa de la definición de las *plantillas presupuestarias* o *relación de plazas* para distinguirla de la relación de puestos de trabajo, con una función predominantemente presupuestaria. Para mayor detalle define *plaza* como “el puesto de trabajo con dotación presupuestaria”.

de trabajo exige la negociación sindical⁷, en cambio la plantilla pudiera estar exenta de tal negociación⁸. Por otra parte, los efectos de su inexistencia son diametralmente diferentes, ya que sin plantilla no es posible la aprobación del presupuesto de la Entidad Local, sin embargo, sin relación de puestos de trabajo es perfectamente posible la aprobación del presupuesto, aunque los efectos se plasmarán indefectiblemente y de forma pernicioso en la eficacia y eficiencia de la Administración, redundando directa y negativamente en los servicios que presta al ciudadano.

Debe destacarse que si no existe organización y planificación estratégica de los recursos humanos, difícilmente la Administración podrá alcanzar los niveles de eficacia, eficiencia y sostenibilidad que demanda la ciudadanía. Una Administración ineficaz, lenta, esclerotizada, decimonónica, que se mueve en un mundo paralelo y a una premiosa velocidad, no puede más que entorpecer y lastrar el interés general.

LA NECESARIA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

No es posible dilatar más en el tiempo la efectiva modernización de los procesos administrativos en la Administración Local encaminados a conseguir procesos ágiles, eficaces y eficientes. Para ello es necesario disponer de una organización sólida, sostenible y resiliente en el tiempo, capaz de dar respuesta mantenida a las necesidades de la ciudadanía.

De forma inexcusable, la Administración debe resultar una eficaz herramienta facilitadora de servicios a la ciudadanía y en ningún caso debe suponer una rémora para

⁷ Considerando el art. 37.2 del EBEP y la STS de 2 diciembre 2010 (rec.4775/2009) que en su F.J. Segundo *in fine* dice: "...en cuanto a la infracción del derecho a la negociación colectiva reconocido en el Estatuto Básico del Empleado Público, fácilmente se puede ver que la RPT que nos ocupa por su propio y singular contenido sustantivo y dentro los términos en que viene establecido por los artículos 15.1 b) de la Ley 30/1984, 74 de la Ley 7/2007 y 521 de la LOPJ, exige la negociación colectiva ya que afecta claramente a las condiciones de trabajo, ..." o más claramente la STS 8 de noviembre de 2013, recurso de casación 3105/2012 cita la STS de 21 de junio de 2013, recurso de casación 926/2012 con cita de otras muchas SSTs anteriores respecto a que " las relaciones de puestos de trabajo deben ser objeto de negociación colectiva".

⁸ La STS 9 de abril de 2014 (Roj. 1943/2014) en su F.D. segundo dice que: "el art. 37.1 del EBEP contiene la relación de materias de preceptiva negociación, de otra parte, el art. 37.2 a) del EBEP excluye de la necesidad de negociación las decisiones de la Administración que afecten a sus potestades de organización, no obstante lo cual -continúa el precepto- cuando las consecuencias de tales decisiones tengan repercusión en las condiciones de trabajo de los funcionarios previstas en el apartado anterior (en referencia al art. 37.1 del EBEP), será necesaria la negociación de tales condiciones" por tanto, cuando no exista repercusión en las condiciones de trabajo, no es preceptiva la negociación de la plantilla de personal.

la economía, pero es más, en palabras de la profesora Mazzucato⁹ el Estado debe actuar como inversor clave y estratégico en campos totalmente nuevos, en áreas como la informática, la biotecnología, la nanotecnología y la tecnología ecológica, esta inversión pública afirma, resulta crucial para la creación y formación de nuevos mercados. En esa misma línea, y para impulsar la recuperación económica después la crisis sanitaria del COVID-19 el Gobierno de España, en el seno del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para canalizar los fondos europeos, proyectó 10 políticas palanca para impulsar la recuperación económica a corto plazo y apoyar un proceso de transformación que aumente la productividad y el crecimiento potencial de la economía española en el futuro. Entre las políticas palanca, resulta significativa al caso que nos trae, la política palanca IV y su componente 11 “Modernización de las Administraciones Públicas” con una inversión estimada de 4.239 M€ y un impacto que descansa en cuatro ejes:

- Digitalización de la administración y sus procesos
- Reducción de la temporalidad de los empleados públicos
- Transición energética
- Modernización de la gestión pública

Por otra parte, la Agenda 2030 como expresión de la Unión Europea para lograr erradicar la pobreza, extender el acceso a los derechos humanos, lograr un desarrollo económico global sostenible y respetuoso con el planeta, se estructura en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas. Así si la gestión de los fondos europeos supone un reto para la Administración, el impulso de la Agenda 2030 en esta *década de acción* no lo es menos. Por todo ello, queda patente la imperiosa necesidad de la modernización de la Administración, así como la extraordinaria coyuntura que ofrecen los fondos europeos para llegar a ella.

Es destacable que al fin y al cabo, la Administración local básicamente son personas, puede comprobarse que la mayor partida presupuestaria se corresponde con el

⁹ Mazzucato, M. (2014) *El Estado Emprendedor*. RBA libros

capítulo de gastos de personal en la mayoría de los casos. Por ello, en mi opinión, los cambios que mayor repercusión y calado tienen en la modernización de la Administración local descansan sobre los ejes de gestión de una parte y de otra, en la modernización de la organización de los recursos humanos. Así, los modelos que impliquen mayor sostenibilidad, favorecerán una transición energética que repercutirá directamente sobre los servicios que ofrece la Administración local¹⁰, y consecuentemente implicarán una reducción de costes en la prestación de los servicios que redundará en mayor resiliencia de la Administración, así como en la oportunidad de mejora.

En cuanto a gestión, en mi opinión, la transparencia y la rendición de cuentas junto la automatización de los procesos son los ámbitos más importantes en la modernización, ya que blinda a la Administración contra la arbitrariedad. Claro está, para garantizar la transparencia de las reglas debe acudir necesariamente a la potestad reglamentaria que se reconoce a la Administración local vía reglamento, ordenanza, instrucción, etc.; pongamos como ejemplo la tramitación de expedientes de licencia (actos reglados), de presentación de declaraciones responsables o comunicaciones previas. En estos casos si disponemos de una sede electrónica adecuada para automatizar la tramitación, que garantice la presentación de la documentación necesaria para poder completar el trámite con las garantías y exigencias de la LPACAP, y previamente se ha aprobado una ordenanza reguladora, disponiendo además de instrucciones en su caso, podemos conseguir implantar modelos de gobernanza intraoperativa, cercanos incluso a modelos que se acerquen al modelo de holocracia propuesto por Ramio¹¹, si bien es cierto que en otros casos, principalmente en actos no reglados en los que sea necesario un acto discrecional previo es más difícil implantar un sistema holocrático.

Por todo ello, y pese a la resistencia que pudiera ofrecer la inercia de los actuales procesos administrativos y el “siempre se ha hecho así” o incluso los propios jefes de servicio y departamentos frente a las estructuras holocráticas, es razonable mostrarse

¹⁰ Art. 26 de la Ley 7/1985 LRBRL.

¹¹ Ramió, C. (2018) Holocracia y Administración Pública. El Blog de esPúblico. Fundación esPúblico

optimista a las propuestas del profesor Ramió, al menos en parte, ya que en mi opinión, sí es posible la implantación de un sistema holocrático en la Administración local, sobre todo para la tramitación telemática de expedientes que se corresponden con actos administrativos reglados y para las nuevas estructuras más horizontales, con más autogestión y autonomía que necesariamente en mi opinión deben formarse para la gestión de fondos europeos.

Lógicamente cualquier cambio encaminado a la modernización de la Administración local, debe partir indefectiblemente de la optimización y reorganización de los recursos humanos, diría más, no es posible modernización alguna si no partimos de la ordenación y planificación estratégica de los recursos humanos, cuestión que desarrollaremos más pormenorizadamente en los siguientes apartados.

No obstante lo anterior, para una efectiva modernización de la Administración local convendría una actualización normativa del régimen local, que permita una administración más ágil y dinámica. Uno de los desafíos a regular sería la colaboración público-privada, así como la colaboración con las corporaciones de derecho público. De manera incipiente en el caso de Andalucía, la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, prevé la colaboración público-privada en el ámbito del urbanismo, para constituir entidades colaboradoras, celebrar convenios y encomiendas de gestión con los Colegios profesionales.

LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y LOS SILOS DEPARTAMENTALES

Los instrumentos disponibles para la ordenación de la gestión de los recursos humanos en la Administración local, atendiendo a la legislación vigente son:

- La plantilla de personal
- La relación de puestos de trabajo
- Los catálogos de puestos de trabajo
- El registro de personal

- La oferta de empleo público
- Los planes de empleo

Como ya se ha dicho, el instrumento principal en la organización de la Administración local lo constituye la RPT, su obligatoriedad fue impuesta por la Ley 30/1984 y luego por las Leyes autonómicas, su aplicabilidad al día de hoy a la Administración local ha quedado un tanto confusa, si bien es una forma organizativa prevista en el art. 74 del TREBEP.

La estructura marcada por la relación de puestos de trabajo es departamental, vertical y fuertemente jerarquizada, que presenta silos estancos que dificultan la interrelación entre áreas y departamentos, dificultando entornos colaborativos y de gobernanza intraoperativa, favoreciendo islas a modo de reinos de Taifas que dificultan cualquier comunicación o proceso que deba resolverse o en el que intervengan varias disciplinas o atiendan a varias materias. La estructura departamental estanca, se manifiesta estática, decimonónica, arcaica y esclerotizada, haciendo que la Administración se muestre más como una rémora para el interés general que como una garante del mismo.

La actual legislación que regula la organización de la Administración local mediante la relación de puestos de trabajo, hace verdaderamente difícil cualquier innovación en el modelo organizativo, por ello se hace necesario y urgente la actualización de la Ley de Bases del Régimen Local, el Estatuto del Empleado Público, así como la legislación autonómica para dinamizar el municipalismo, en palabras de Jiménez Asensio (enero 2023) *“Si en las instituciones centrales se ha impuesto una parálisis normativa en lo que al tratamiento local respecta, las Comunidades Autónomas, esos entes territoriales voraces que han arrinconado y ninguneado a los poderes locales, tampoco han tenido prácticamente ninguna iniciativa normativa digna de tal nombre para reforzar la autonomía municipal.”*

Lo cierto y verdad es que la Administración local debe navegar y hacer frente a los desafíos que plantea la modernización de la organización con las herramientas que dispone por anticuadas y obsoletas que sean. Por ello es necesario centrar esfuerzos en

la innovación desde dentro para implementar nuevas formas organizativas más ágiles. Así, se proponen equipos de trabajo que coexistan con la estructura departamental, pero que doten de agilidad, flexibilidad y eficacia a los procesos y servicios que presta la Administración.

LOS EQUIPOS DE ALTO RENDIMIENTO

En el ámbito laboral y organizacional es habitual hablar de grupos y equipos como conceptos sinónimos, sin embargo, se trata de dos modelos o diseños de organización que encierran diferencias importantes en cuanto a funcionamiento. Por ello, es necesario diferenciar el concepto de grupo del concepto de equipo, si bien ambos son modelos organizativos, en el grupo los individuos trabajan de forma independiente para alcanzar un objetivo global y pueden pertenecer o no a un mismo departamento, en cambio el equipo lo componen individuos con capacidades y habilidades complementarias que comparten roles de trabajo y responsabilidades de forma colaborativa y comprometida, así para Smith and Katzenbach (2015) *“Un equipo es un pequeño número de personas con habilidades complementarias, quienes están comprometidos con un propósito común, unas metas de desempeño, y enfoque por el cual se sostienen mutuamente responsables”*

En cambio *“Un grupo de trabajo es un conjunto de personas reunidas por la autoridad formal de una organización para transformar recursos iniciales (insumo), en bienes y servicios (producto). Para que exista un grupo de trabajo se requiere de dos o más personas identificables, una relación o vínculo entre ellas de carácter duradero, que tengan un objetivo común, que los integrantes tengan conciencia de grupo y del objetivo que persiguen, y que tengan una reglamentación de la acción y de las relaciones grupales.”* (Morales, 1990)

Puede comprobarse que la principal diferencia se establece en la responsabilidad; en los grupos la responsabilidad es única y concentrada en el líder, en cambio en el equipo la responsabilidad es colectiva, recae en el equipo, pero a la par

también es individual en cada uno de los integrantes. El equipo soporta la responsabilidad de sus miembros.

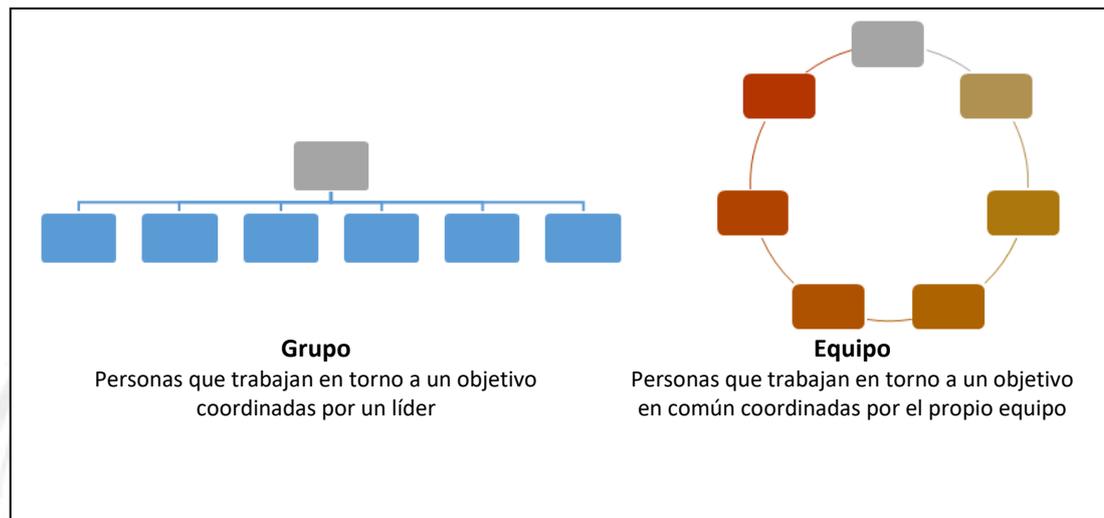


Figura 1. Diseño de organización en grupo y en equipo.

Una vez definido el diseño y concepto organizacional de equipo, es necesario tener un concepto claro del concepto de rendimiento, debo confesar que para responder a esta cuestión, influenciado por mi condición de ingeniero, lo primero que se me viene a la cabeza es la fórmula matemática del rendimiento, y cuál de sus diferentes variantes sería la más correcta aplicar, y en tal caso ¿qué unidades emplearíamos?

De forma general podemos afirmar que el rendimiento puede definirse como la razón entre el trabajo útil (el que sale) y el trabajo empleado, el rendimiento siempre es menor que uno –o menor que el 100% si hablamos en tantos por ciento- y ello se debe a las pérdidas de energía interna de la propia máquina, es decir, no todo el trabajo empleado se traduce en trabajo útil, sino que parte se pierde en vencer la propia fricción de las partes mecánicas en movimiento de la máquina.

Sin embargo, si hablamos de rendimiento de los equipos de trabajo podemos incluso sobrepasar las leyes de la física, ya que con frecuencia en los equipos de trabajo el rendimiento en su conjunto resulta superior al rendimiento de cada uno de los

individuos si trabajasen por separado. Por ello para mayor precisión debemos acudir a definiciones de rendimiento más específicas para equipos de trabajo, así para Stott y Walker (1995) el rendimiento es “*ampliamente entendido como el propósito del trabajo en equipo*” o más sintéticamente, el rendimiento es, en definitiva, lo que conseguimos después de haber planificado qué queríamos conseguir. Así de simple¹².

Por tanto, una de las mejores formas de mejorar el rendimiento de las organizaciones es sin duda la evaluación del rendimiento¹³, la dificultad estriba en establecer los parámetros y valores a evaluar, que según Van de Walle (2008) estos parámetros deben satisfacer:

- Estar alineados con las metas;
- Estar lo más próximas posible al desempeño real
- Ser relativamente sencillos de aplicar y de bajo coste
- Ser difícilmente manipulables

Así, la primera medida para reforzar el rendimiento debe ser establecer la forma de medirlo, o de medir valores que nos lleven de forma mediata a su determinación: *Lo que no se mide no existe y además no se puede mejorar*¹⁴.

Para la evaluación del rendimiento, usualmente se usan dos metodologías:

KPI (Key performance indicator): indicador clave de rendimiento, mide la forma en que las acciones contribuyen a la consecución de los objetivos.

OKR (Objectives and Key Results): definen los objetivos y los resultados esperados. Miden la evolución real en relación con la meta final.

Definido ya el concepto de equipo, definido el rendimiento y su medida, la definición de equipo de alto rendimiento (EAR) se adivina y se pone de manifiesto prácticamente por sí sola, así podemos decir que un EAR es un equipo de trabajo en el que se ha implantado una evaluación del rendimiento y reúne una serie de

¹² Carulla, C., Nadal, M. (2022) emorganizer www.emorganizer.com

¹³ Zárrega-Oberty C. (2019) *los sistemas de evaluación del rendimiento en las administraciones públicas: la medición de las dimensiones intangibles*. Rev. Economía Industrial. Núm 414. Ministerio de Industria Economía y Turismo.

¹⁴ Kelvin, William Thomsom, Baron (1824-1907) Físico y matemático británico.

características diferenciadoras en un entorno colaborativo que hacen que su rendimiento sea máximo.

Según Smith and Katzenbach (1996), los grupos de trabajo pueden evolucionar a equipos de trabajo cuando se establece el verdadero trabajo en equipo, es decir, cuando un grupo de personas con capacidades complementarias enfocan sus esfuerzos en alcanzar un propósito común, adoptando un enfoque de trabajo compartido y adquiriendo un alto sentido de compromiso, lo cual lleva a sus integrantes a sentirse mutuamente responsables por los éxitos y fracasos del equipo.



Figura 2. Gráfica de evolución equipos de trabajo según Katzenbach, J.R., Smith, D.K. (1996) *The Wisdom of Teams: Creating the High-Performance Organization*

IMPLANTACIÓN DE EQUIPOS ALTO RENDIMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Cualquier actuación que se pretenda debe partir inequívocamente de un estudio pormenorizado y detallado de la situación actual para, posteriormente realizar un

diagnóstico claro y establecer un plan realista basado en una estrategia coherente y sólida alineada con los ODS de la Agenda 2030.

La actual rigidez de las RPT en las Administraciones locales que disponen de ellas y la arbitrariedad organizativa que implica la ausencia de las mismas en las Administraciones que no cuentan con ellas, hacen que con la actual legislación sea complicado la implantación real de equipos de trabajo en la Administración local, si bien es más posible la creación de grupos de trabajo. No obstante, en mi opinión en coexistencia con la estructura actual organizativa es posible la incorporación de equipos de trabajo transversales que reúnan las características de los EAR.

Debemos partir de la base que muchas de las Administraciones no disponen de una gestión siquiera básica y reglamentaria de la organización de los recursos humanos, en estos casos difícilmente podrán implantarse medidas de mejora mediante equipos de trabajo ya que previamente deberá disponerse de una organización y planificación básica.

En la primera fase de análisis se hace necesario la identificación de los procesos más adecuados donde implantar los equipos de trabajo, que como venimos señalando, resultan idóneos los procesos de gestión de los fondos europeos dada la transversalidad y multidisciplinariedad que presentan, lo que requiere la intervención de personal especializado y entrenado en diferentes materias técnicas y jurídicas.

Una labor compleja y clave de éxito en los equipos de trabajo constituye la selección y provisión de los integrantes, así como la temporalidad, la definición de los objetivos y la medición del rendimiento. Por ello, la división inicial práctica en tres grandes grupos de Administraciones locales reviste especial interés, no será lo mismo un municipio de gran población o una Diputación provincial que un municipio de menos de 20.000 habitantes. De hecho, considerando que los equipos deben estar integrados por un número entre 7 y 12 individuos, será difícil implantar EAR en las Administraciones más pequeñas. Por la contra las Administraciones más grandes resultará más difícil de implantar nuevas formas organizativas debido principalmente a las fuertes resistencias desde las jefaturas y departamentos sumadas a la falta de

confianza política en la idea de la pérdida de control. En cambio en las Administraciones locales intermedias, esto es, los municipios de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones de menor orden, en mi opinión es más propicio un clima y alineamiento político-gestión en este sentido que propicie nuevos y experimentales cambios organizativos para incluir equipos de trabajo con una estructura más horizontal y colaborativa.

En este apartado es interesante traer a colocación la clasificación que establece *Frederic Laloux* en su libro “Reinventar las Organizaciones”, en el que muestra la evolución de las organizaciones según estadios que van desde el “Rojo”, caracterizado por una organización desarrollada en torno a un líder poderoso que inspira lealtad y tenor en el resto del grupo, hasta organizaciones evolucionadas “Teal”, pasando por los estadios intermedios “Ámbar”, “Naranja” y “Verde”. Aplicando esta clasificación de las organizaciones, las Administraciones públicas, en el mejor de los casos se calificarían como organizaciones conformistas ámbar.



Figura 3. Estados de desarrollo según *F. Laloux*

Para Laloux, la evolución del ser humano se produce a base de saltos, para pasar a estadios más colaborativos y evolucionados, según el autor actualmente está emergiendo un nuevo diseño organizativo el *Paradigma Teal o Evolutivo*, este nuevo paradigma viene a satisfacer las necesidades que los anteriores estadios no han sido capaces de resolver y propone “*nuevas formas de colaborar en un marco organizativo que saque a relucir los mejores aspectos de nuestra naturaleza*”, este nuevo diseño organizativo se propone sin estructuras piramidales y con unas características muy marcadas como son la autogestión, la plenitud y el propósito evolutivo. Si bien es cierto que Laloux se muestra un poco escéptico en que estos cambios puedan producirse en el corto y medio plazo en la organización de las Administraciones Públicas, en mi opinión es sí es posible, o al menos de forma parcial. A mi parecer, debido al carácter multidisciplinar que presenta la gestión de los fondos europeos una buena manera de conseguir los objetivos marcados por Europa, en la esfera local, pasa por la creación de grupos y equipos de trabajo con una estructura paralela y coexistente con la RPT.

Una óptima manera resulta la implantación de equipos de alto rendimiento en un modelo de gestión por misiones¹⁵ aplicado a la gestión de los fondos europeos que, bien entendido podrá replicarse para el impulso de los ODS de la Agenda 2030.

Comprobaremos cómo las características de los equipos de alto rendimiento conectan con los rasgos fundamentales de las organizaciones *Teal* según Laloux.

Características de los equipos de alto rendimiento¹⁶:

- Tienen metas específicas

¹⁵ Mazzucato (2014) *El Estado Emprendedor*. Defiende que un modelo de gestión por misiones aplicado a la Agenda 2030, implica la asunción de riesgos que exige trabajar fuera de los silos habituales.

En palabras de Jiménez Asensio “*Como ha descrito recientemente y oportunamente Mariana Mazzucato, algunos de estos desafíos inmediatos y mediatos que tienen las Administraciones Públicas ya no se pueden afrontar con los esquemas organizativos tradicionales, que están absolutamente obsoletos o por lo menos no saben dar respuestas adecuadas a las necesidades del momento. Hay que innovar también desde el punto de vista organizativo.*”

En efecto, Mariana Mazzucato lo ha expresado recientemente con absoluta claridad: “*En la sociedad moderna cumplir misiones (o trabajar a través de misiones y proyectos) no es fácil, porque implica cambiar buena parte de lo que damos por sentado en el funcionamiento del Gobierno; por un lado, requiere que el trabajo se haga fuera de sus silos habituales (que son sus departamentos)*”. Y ello comporta muchos desafíos, también o sobre todo desde el punto de vista organizativo e institucional. Efectivamente, trabajar por misiones y proyectos representa un desafío organizativo, que implica que “*la asunción de riesgos y el aprendizaje en el Gobierno*” conlleva superar una visión y ejecución limitada a las cuatro paredes de los departamentos o silos.

¹⁶ Catalá M.(2022) *En las últimas décadas (Amaya, 2015; Fernández y Winter, 2003; Fundació RH, 2006; Villalobos, 2015) se han realizado muchos esfuerzos para identificar cuáles son las características de un equipo alto rendimiento.*

- Cuentan con diversos perfiles de personas
- Definen con claridad sus roles, la participación y el aporte de cada miembro del equipo
- Liderazgo participativo
- Tienen capacidad para proponer y decidir
- Se reconoce su esfuerzo
- Presencia de confianza
- Relación y comunicación basada en el reconocimiento apreciativo
- Apertura al conflicto
- Compromiso frente a un propósito común
- Responsabilidad individual y compartida
- Enfoque de trabajo compartido
- Atención a los resultados

Por otra parte, los últimos estudios en cuanto a modelos de organización apuntan que la agilidad se muestra como el paradigma dominante en las organizaciones en los próximos cien años¹⁷, la implantación de los equipos de alto rendimiento pueden contribuir de manera notable en el concepto de agilidad de la Administración según lo define Anghine (2015), como la capacidad de las organizaciones de ser estables y dinámicas al mismo tiempo “*como organismos vivos*”. Así, las organizaciones ágiles disponen de elementos centrales estables, que evolucionan y se adaptan lentamente. Por otra parte, disponen de capacidades dinámicas que pueden adaptarse rápidamente a nuevos desafíos y oportunidades.

Como idea preliminar, se propone que los equipos de trabajo dispongan de las siguientes características:

- Deben tener carácter temporal y definido, una estructura por cada

¹⁷ Anghina W. et al (2018) *Los 5 rasgos distintivos de las organizaciones ágiles*. McKinsey.

proyecto.

- Deben disponer de personal multidisciplinar, especializado en las tareas a realizar, y comprometido con las metas y objetivos. Debe existir complementariedad en el personal.
- La selección del personal que forme parte de estas estructuras debe ser seleccionado en cada caso respetando los criterios de publicidad, mérito y capacidad.
- Entorno colaborativo orientado a objetivos claros, consensuados y medidos, con una jerarquía más horizontal, dotado de un coordinador enfocado en un liderazgo sólido pero con autonomía para el grupo.
- Participación del sector privado mediante contratos de prestación de servicios (asesoramiento, software a medida, redacción de proyectos técnicos específicos, dirección de obra ...)

En mi opinión resultaría muy interesante –desde el punto de vista de los resultados- que el personal que forme parte de estas nuevas estructuras transversales siga realizando funciones en su puesto “normal” por así llamarlo, es decir, siga formando parte de la estructura departamental clásica de la Administración haciendo parte de las funciones que realizaba normalmente y que además se integre en el grupo con funciones similares pero enfocadas en el objetivo del proyecto. Así, se garantiza la conexión transversal interdepartamental necesaria para la correcta ejecución de los fondos europeos y de los ODS. Esto, en mi opinión plantea muchas ventajas ya que el personal estará familiarizado con los procesos, métodos y actualizaciones de los departamentos. La única problemática que se puede plantear sería que en los propios departamentos existiesen dos velocidades, pudiendo retrasarse los procesos que no pertenecen a las nuevas estructuras transversales, en estos casos la solución pasa por la incorporación de personal adicional a los departamentos y la necesidad de que el personal que pertenezca también a las estructuras transversales lo sea en una proporción pequeña respecto del total del personal del departamento o área en cuestión.

Para garantizar el rendimiento de esta nueva estructura transversal a modo de equipo de trabajo, es necesario desarrollar la evaluación del desempeño, de forma que sólo puedan formar parte de estas estructuras quien disponga de los méritos para ello, méritos que deberá mantener en forma de objetivos cumplidos para garantizar su permanencia en el equipo. Lógicamente la pertenencia a esta estructura, para hacerla más atractiva, podría incentivarse mediante medidas que impliquen mayores beneficios, tanto retributivos como en especie (mayor autonomía, posibilidad de trabajar a distancia ciertos días a la semana, flexibilidad de horarios, posibilidad de desarrollo, más formación...), el éxito de este tipo de estructuras puede significar el germen inicial para una transformación real de las formas de gestión y organización de la Administración local.

CONCLUSIÓN

La incorporación de equipos de trabajo de alto rendimiento en cualquier organización no es una cuestión baladí, en el caso de la Administración local requiere aún más esfuerzo sobre todo por las resistencias internas y las rigideces normativas a las que se encuentra sometida. No obstante, en mi opinión, la autonomía que dispone la Administración local junto con un alineamiento político-gestión pueden hacer posible la incorporación de nuevas estructuras con un modelo de gestión por misiones que coexistan con la organización departamental clásica.

Sin más dilación, en la actual década de la acción deben impulsarse los ODS de la *Agenda 2030*, sobrepasando el cortoplacismo y lo contingente, sirviéndose del tren de ayudas procedentes de los fondos europeos, sobre todo en su *componente 11* para impulsar diseños organizativos más eficaces y eficientes, donde los empleados públicos puedan desarrollar plenamente sus capacidades en un entorno más colaborativo y conciliador, donde se pueda medir la evaluación del desempeño mediante indicadores claros útiles y transparentes, con modelos de gobernanza intraoperativa enfocados en la autogestión e inteligencia colectiva, evolucionando así a una Administración *Teal*, más

ágil, más resiliente en el tiempo, a la altura de las necesidades actuales y reales que demanda la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

FERREIRO-SEOANE, F.J. [et al]:“La elaboración de las RPT en el ámbito local: una propuesta de revisión teórica y metodológica”. *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 58/2021. IUSTEL

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J.: *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002.

RAMIO, C.: *La extraña pareja*. Ed. La Catarata. 2012.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Blog La Mirada Institucional*, 2023.
<https://rafaeljimenezasensio.com>

JIMÉNEZ ASENSIO R.: *Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)*. La Administración al día. Ed.0.309.2021. INAP, 2021.

LALOUX, F.: *Reinventar las Organizaciones*. Arpa Editores, 2016.

RAMIÓ, C.: *Holocracia y Administración Pública*. El Blog de esPúblico. Fundación esPúblico, 2018,

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa: SUMAS, *Congreso sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública Funcionarios y laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcional)*, 2010.

MAZZUCATO, M.: *El Estado Emprendedor*. RBA libros, 2014.

KATZENBACH, J.R., Smith, D.K.: *The Wisdom of Teams: Creating the High-Performance Organization*, 1996.

MORALES, M.: *Desarrollo grupal y Liderazgo efectivo*. TOP Consultores, 1990.

STOTT, K. Y WALKER, A. “Team Development: a multidimensional approach. New Horizons in Education” No.36/1995. *Journal of Education*. Hong Kong Teacher’s Association.

AMAYA, M.: *La última guía para equipos de alto desempeño*. Amayaco, 2015.

ANGHINA W. [et al]: *Los 5 rasgos distintivos de las organizaciones ágiles*. Mckinsey, 2018.

CATALÁ, M.: *Equipos de Alto rendimiento*. Organización de Empresas / Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial. Universidad Politécnica de Valencia, 2022.

EL USO RESIDENCIAL EN EL SUELO RÚSTICO ANDALUZ.

María Auxiliadora GÓMEZ SANZ.

Secretaria General Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre (Málaga).

Trabajo de Evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Actualización del régimen jurídico de las Entidades Locales para niveles intermedios (CEMCI).

SUMARIO:

- 1.- La demanda creciente de vivir en el campo.
- 2.- El uso residencial en el suelo no urbanizable con la Ley de ordenación urbanística de Andalucía.
 - 2.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en S.N.U.
 - 2.2- Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad. Delito contra la ordenación del territorio.
- 3.- El uso residencial en el suelo rústico con la ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
 - 3.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en suelo rústico.
 - 3.2- Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad.
- 4.- Asimilados a fuera de ordenación.
- 5.- Posibilidad de instalación de casas de madera, casas móviles, caravanas.
- 6.- Propuesta “de lege ferenda”.
7. Bibliografía.

1.- LA DEMANDA CRECIENTE DE VIVIR EN EL CAMPO.

La concepción bucólica de la vida en el campo ha pasado por diferentes fases, así no hace tanto, en el estudio “La sostenibilidad demográfica de la

España vacía”, realizado por Joaquín Recaño, en octubre de 2017¹, se decía que, más de 4.000 municipios españoles rurales, sufrían problemas de despoblación. No obstante, el movimiento pendular va, ahora, en sentido contrario, quizás, provocado en parte por la situación vivida, en los últimos años, con el virus Covid 19 y cómo afectó a nuestras vidas.

Y es que no hay que olvidar un dato fundamental, el Covid-19 mantuvo confinadas a 47 millones de personas en el territorio nacional, asustadas, agobiadas y aburridas. Y si a ello añadimos el buen funcionamiento que está teniendo el teletrabajo en muchas empresas, y en la propia administración, lo que ello esté, posiblemente, animando a muchos profesionales a plantearse establecer su residencia en el campo, alejados de los grandes núcleos urbanos. De hecho, sólo en las tres primeras semanas del confinamiento, según encuestas publicadas por la plataforma “El idealista”, las búsquedas hacia el entorno rural se incrementaron porcentualmente en más de 8 puntos, respecto a las de los medios urbanos. **El interés por lo rural ha crecido y sigue creciendo exponencialmente.** El vivir al aire libre, con menos estrés, con posibilidad de cultivar tus propios productos agrícolas, ahora que los productos ecológicos están tan de moda, y el recuerdo de la vivencia y el propio miedo sufrido con la propagación de un virus que no dejó de mutar, ha provocado un movimiento hacia el campo, que refleja una tendencia sostenida en el tiempo, sobre todo si se tiene en cuenta la carencia de viviendas en suelo urbano y a un coste muy elevado. Todo lo cual ha motivado el buscar alternativas más económicas, como la que se está analizando.

Ahora bien, esa creciente demanda no cohesiona con las restricciones normativas, en relación a los usos residencias en el suelo rústico (anterior suelo no urbanizable), lo que ha provocado un continuo “bordear”, o incumplir la ley, construyendo en la clandestinidad, o apartándose de la licencia concedida (por ejemplo, para nave de aperos), hasta el punto que el propio legislador, consciente de dicha realidad, se ha visto en la necesidad de regularizar viviendas ilegalmente

¹Centre d'Estudis Demogràfics y Universitat Autònoma de Barcelona

construidas, mediante los asimilados a fuera de ordenación para que los servicios necesarios puedan ser prestados, como se verá.

2.- EL USO RESIDENCIAL EN EL SUELO NO URBANIZABLE CON LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.

2.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en S.N.U.

Como se infiere de los artículos 44 y siguientes de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el suelo se clasificaba en:

Suelo URBANO

- Suelo urbano consolidado (SUC)
- Suelo urbano no consolidado (SUNC) ordenado.
- Suelo urbano no consolidado (SUNC) no ordenado.

Suelo URBANIZABLE

- Suelo urbanizable ordenado (SUO)
- Suelo urbanizable sectorizado (SUS)
- Suelo urbanizable no sectorizado (SUNS)

Suelo NO URBANIZABLE

- Suelo no urbanizable natural o rural (SNU)
 - Suelo no urbanizable especialmente protegido (SNU)
- Hábitat Rural Diseminado.

Centrándonos en el SNU, si se buscaba vivir en el campo, lo primero que se había que buscar era un buen asesoramiento, porque el problema principal, en nuestra comunidad es, y ha sido, el que se han ido dictando, en los últimos diez años, una

cantidad ingente de normativa que hay que tener muy presente. Desde la LOTA² la planificación territorial se ha realizado a través de la aprobación del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, y de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (siendo muchos los aprobados, tales como el Plan de ordenación territorial de la aglomeración urbana de Granada, de la de Sevilla, Almería, Málaga o la de Jaén, el de la Janda, el del Sur de Córdoba...); en otro ámbito, se han aprobado, en cada provincia, sus correspondientes planes especiales de protección del medio físico; y a todo habría que añadir que, cada Ayuntamiento, cada municipio, contaba y cuenta con su propio planeamiento general (PGM) y de ordenación urbanística (los POU, PO, PERI, EO, y PE)³, así como las Ordenanzas urbanísticas propias de cada uno de los municipios andaluces.

Si por algo se vino a caracterizar la normativa urbanística a partir de la LOUA⁴ fue por su carácter represivo, al haber endurecido, notablemente, la regulación respecto a la recogida en el TR del 92⁵, por cuanto la única posibilidad de vivienda que pervivió fue la vivienda agrícola, limitándose, incluso en su carácter unifamiliar, no el de familiar que comprendía el de bifamiliar o plurifamiliar (el cortijo de toda la vida) que sí estaba permitido en la normativa del 92.

- Si se quería construir una **vivienda de nueva planta** los pasos a seguir eran los siguientes: lo primero que había que tramitar era un proyecto de actuación ante el ayuntamiento en el que se concretase el uso agrícola de la finca, el proyecto de explotación, y las características que se le iban a dar a la vivienda. El ayuntamiento era el que tiene la competencia para aprobar el proyecto de actuación por el procedimiento del art. 43 de la LOUA (admisión a trámite, 20 días de información pública, informe de la Consejería competente en materia de urbanismo, aprobación por el pleno municipal por mayoría simple y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Si no recaía

² Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

³ Los Planes de Ordenación Urbana, Planes Parciales de Ordenación, Planes de Reforma Interior, Estudios de Ordenación, Planes Especiales.

⁴ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁵ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

resolución expresa, el silencio era negativo). En el plazo de un año desde la aprobación del proyecto de actuación, se había de solicitar licencia de obras (con sus informes técnicos y jurídicos), y una vez terminada ésta, licencia de ocupación, nuevamente, con sus informes técnicos y jurídicos, previos a su resolución.

- Si se adquiría un terreno que contara con una **vivienda en ruina**.

Lo primero que habría de plantearse es si cabía su rehabilitación. Probablemente se tratara de una vivienda fuera de ordenación, por lo que solo se podrían autorizar obras de mantenimiento y conservación, pero la rehabilitación propiamente dicha entrañaría un proyecto de actuación, y sus correspondiente licencias urbanísticas.

- Y si se adquiría un **terreno con una nave de aperos**.

Tenemos que tener muy presente que el uso de esta construcción es el agrícola, por lo que aun cuando se hubiesen cumplido todos los parámetros legales, e incluso, inscrito en el Registro de la propiedad, su uso no era, ni es el residencial, por lo que el cambio de uso a residencial requeriría también la tramitación de proyecto de actuación y licencia, en los mismo términos antes expuestos.

Han sido muchos los engaños que se han producido en las ventas de terreno con nave agrícola, que se vendían afirmando la inexistencia de problema para residir en ella, y es que el cambio de uso, sin la regularización indicada ha venido dando lugar a la comisión de una infracción urbanística grave, e incluso, el restablecimiento del orden jurídico perturbado, aún si el cambio de uso se realizara con anterioridad a la adquisición de ese terreno, pues no se puede olvidar que la Ley 2/2012, de 30 de enero añadió un nuevo apartado 2, al artículo 168 de la LOUA, del siguiente tenor literal:

“2. Las medidas de protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas dada su condición de subrogados por ley en las responsabilidades contraídas por la persona causante de la ilegalidad urbanística, de conformidad con la normativa estatal al respecto”.

Esta subrogación del nuevo adquirente se recogió, igualmente, en el art. 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015⁶, constituyendo una práctica normativa asentada en el tiempo, incluso con anterioridad a estas normas, y que ha venido siendo recogida, reiteradamente, desde instancias judiciales, como se denota de Sentencias como la de 30 de junio de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Contencioso administrativo, con sede en Sevilla, se la que se reconoce que: *“(…) en el concreto ámbito en el que aquí nos encontramos (procedimiento de protección de la legalidad) su responsabilidad deriva de su condición de propietarios del inmueble, habida cuenta que la medida de restablecimiento de la realidad física alterada, la orden de demolición de lo edificado, es imputable a quien en cada momento ostente la propiedad de la finca, sin perjuicio de que hayan ejecutado o no las obras ilegales. Ello es así porque nos encontramos ante una obligación de carácter real; esto es, y como hoy día contemplan ya los artículos 38 y 39.5 del reciente Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, recogiendo doctrina consolidada de los Tribunales, las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, por tanto a los propietarios; y tales actuaciones se seguirán contra la persona que aparezca como propietaria del inmueble afectado en el momento del inicio del procedimiento de restablecimiento de la legalidad, que en nuestro caso es el demandante”*.

2.2-Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad. Delito contra la ordenación del territorio.

En el marco expuesto en el punto anterior, si un particular o un propietario se hubiese arriesgado a la construcción de una vivienda en SNU, pese a no cumplir la restrictiva normativa de aplicación, y conocerse este hecho por el ayuntamiento, este, imperativamente, había de incoar un procedimiento disciplinario y, otro, de restauración de la legalidad urbanística. En tal caso, lo aconsejable, aunque no

⁶ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

preceptivo, era buscar un asesoramiento profesional, por cuanto las sanciones a imponer podían dar lugar a importantes cuantías. Así si se hubiese realizado en SNU común, se consideraba infracción grave, y la multa a que daba lugar podía oscilar entre el **75 al 150 % del valor de lo construido**, y si es en SNU sometido a especial protección se consideraba infracción muy grave y la sanción a que daba lugar oscilaba entre **del 100 al 150 % del valor de lo construido, si no era relevante en relación al valor paisajístico o natural; y del 200 al 300 % del valor de la obra ejecutada, si lo era;** y ello sin perjuicio de la orden de demolición de la construcción (multas coercitivas, y/ ejecución subsidiaria a su costa), a que dé lugar el expediente de restauración de la legalidad urbanística.

- El procedimiento de restauración de la legalidad urbanística se podía iniciar en el plazo de **6 años**. Este plazo inicialmente era de 4 años, si bien la Ley 2/2012 de 30 de enero, modificó el apartado 1 del artículo 185, que quedó redactado del siguiente tenor:

“1. Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación.”

- El procedimiento sancionador o de disciplina urbanística, por su parte, se podía iniciar en el plazo de los **4 años** siguientes a la comisión de la infracción (total terminación de la obra o instalación), por cuanto más allá prescribía la acción de sancionar (tratándose de infracciones graves o muy graves), salvo que la obra o instalación se haya sometido en suelo especialmente protegido, en cuyo caso no había plazo de prescripción.

En este caso, a diferencia del procedimiento de restablecimiento de legalidad urbanística, el procedimiento sancionador estaba, y está dotado de carácter personal, y dirigido siempre contra el responsable de la infracción, sea o no propietario. Así lo puso de manifiesto, también, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en sentencia de

21 de marzo de 2013 al afirmar que: *“No estamos, en nuestro caso, ante un procedimiento sancionador, en el que la responsabilidad que se valora y resuelve es de carácter personal y subjetiva, y atribuible al responsable de la infracción según lo establecido en el artículo 193 de la LOUA; sino ante un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística ordenado (ante la falta de legalización) a restituir la realidad física alterada, constituyendo ésta una medida de carácter real, dirigida por tanto a quien en cada momento ostente la titularidad de la obra, que es quien puede hacer efectiva esa restitución”.*

Y todo ello sin tener en cuenta que la situación se vería más agravada si se hubiere construido en SNU, común o especialmente protegido, y la construcción no fuese legalizable en cuyo caso se podría llegar a incurrir en la comisión de un delito contra la ordenación del territorio, tipificado en el art. 319 del CP⁷. En este caso, desde el Ayuntamiento se había de incoar el procedimiento disciplinario y, acto seguido, acordar la suspensión, con remisión a la Fiscalía de todo el expediente, hasta el pronunciamiento judicial. El expediente administrativo se habría de proseguir si la instancia judicial archivaba la causa. En cambio, si recaía sentencia judicial condenatoria, quien había de archivar era el ayuntamiento, por el principio “non bis in ídem” (nadie puede ser sancionado dos veces por unos mismos hechos).

3.- EL USO RESIDENCIAL EN EL SUELO RÚSTICO CON LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

3.1- Clasificaciones de suelo y posibilidad de viviendas residenciales en suelo rústico.

⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Con la entrada en vigor de la LISTA⁸ desaparece el suelo urbanizable, y el suelo no urbanizable, que se denominará como suelo rústico, diferenciándose entre:

Suelo URBANO

Suelo RÚSTICO

- Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial.
- Suelo rústico preservado por riesgos.
- Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística.
- Suelo rústico común.
- Hábitat Rural Diseminado.

Las expectativas generadas políticamente de que, con la nueva normativa, se iba a facilitar poder vivir en el campo, han quedado muy frustradas, pese a que se hayan introducido cambios normativos. Por lo que aquí nos ocupa, el nuevo régimen jurídico de aplicación al suelo rústico se aparta, en muchos aspectos, del régimen de la LOUA, en especial en lo concerniente a las actuaciones ordinarias del art.21 de la LISTA. Es importante apuntar que las determinaciones de la LISTA han sido desarrolladas reglamentariamente⁹, determinándose el desarrollo de dicho régimen en los artículos 27 a 29 del REG/LISTA.

Según determina el art. 21.1 de la LISTA, son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados

⁸Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

⁹Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante REG/LISTA).

al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo. Y unido a los usos ordinarios, se regulan las actuaciones ordinarias recogidas en el artículo 21.2 de la LISTA y 28 del REG/LISTA.

El correlativo desarrollo normativo del art. 21.1 de la LISTA se encuentra en el art. 27 del REG/LISTA, mientras que el del art. 21.2 de la LISTA se desarrolla en el art. 28 del REG/LISTA.

No son pocos los requisitos exigidos para que el ayuntamiento autorice una vivienda vinculada a esos usos ordinarios. Así el art. 29 del RG/LISTA exige, no sólo que la vivienda se localice en una finca destinada a la concreta explotación, sino que la actividad constituya una unidad técnica, económica y empresarial o forme parte de un conjunto integrado de unidades bajo la forma de grupo de empresas, cooperativas u otras formas de gestión empresarial de similar naturaleza, su construcción sea una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la explotación y debiendo además la vivienda ser residencia habitual de sus ocupantes y se justifique en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control necesarias para el desarrollo de las actividades de la explotación. Así mismo se habrán de acreditar, además, otros extremos cuando se trate de edificaciones residenciales en explotaciones agrícolas destinadas al alojamiento de personas que desarrollan trabajos por temporada.

En lo concerniente al procedimiento que se ha de tramitar para la autorización de actuaciones ordinarias en suelo rústico, es el contemplado para el otorgamiento para una licencia urbanística en el artículo 140 de la LISTA y 297 a 304 del REG/LISTA. Esta es la principal diferencia con las viviendas vinculada con el uso agrícola en la legislación anterior, pues la LOUA, como vimos, requería tramitar un proyecto de actuación con carácter previo a la licencia (artículo 52.1

b), mientras que en la LISTA requieren, únicamente de licencia urbanística municipal [artículo 21.2 b) y 21.3 de la LISTA].

Por su parte, el art. 22 de la LISTA (desarrollado en los artículos. 30 a 35 REG/LISTA) se refiere a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, para usos distintos de los usos ordinarios y recoge el procedimiento de autorización previa de las actuaciones extraordinarias. Concretamente, dentro de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, se ha de distinguir entre:

- a) Usos y actuaciones de interés público. (art. 30.2 REG/LISTA).
- b) Viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas a las actuaciones ordinarias o extraordinarias (art. 31 REG/LISTA).

Se considera, por tanto, actuación extraordinaria permitida la autorización de viviendas residenciales, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el artículo 24, ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico. No obstante, estas viviendas requerirán de autorización previa a la licencia, conforme al artículo 32, debiendo cumplirse, para ello, con los siguientes parámetros y condiciones:

- “a) No se permitirá más de una vivienda unifamiliar aislada por parcela ni las divisiones horizontales, salvo para aquellas con tipología de cortijo, hacienda o similar, terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que acrediten la existencia a esa fecha de un uso plurifamiliar.*
- b) La parcela deberá tener una superficie mínima de 2,5 hectáreas y permitir el trazado de un círculo de 50 metros de radio en su interior. La superficie mínima cuando la parcela se localice en terrenos forestales será de 5 hectáreas.*

- c) *La vivienda deberá situarse a una distancia superior a 100 metros respecto de cualquier otra edificación de uso residencial.*
- d) *La superficie ocupada por la edificación destinada a vivienda no excederá del uno por ciento de la parcela. En el resto de la superficie se mantendrá, en lo esencial, el arbolado, la topografía y las condiciones naturales del terreno, salvo que resulte necesaria su alteración para la implantación de actuaciones ordinarias. La superficie de explanación, por desmonte o terraplén, que resulte necesaria para la ejecución de la edificación, no excederá del treinta por ciento de la superficie que ocupa.*
- e) *La superficie máxima edificable no excederá del uno por ciento de la superficie de la finca y la altura máxima será de dos plantas, contabilizándose las mismas conforme a lo dispuesto en los instrumentos de ordenación urbanística.*
- f) *La edificación tendrá las condiciones tipológicas de una vivienda unifamiliar aislada, debiendo respetar una distancia mínima de 25 metros a los linderos de la parcela.*
- g) *Los servicios básicos que demande la vivienda deberán garantizarse de forma autónoma y preferentemente mediante instalaciones de autoconsumo con fuentes de energía renovable. Excepcionalmente se permitirá el suministro a través de las redes de infraestructuras cuando cuenten con la autorización sectorial correspondiente y para ello sólo se precisen las obras de acometida.*
- h) *La edificación se situará fuera de las zonas inundables y cuando se realice sobre terrenos forestales deberán garantizarse las condiciones de seguridad de la población en caso de incendio y cumplir con las condiciones que se establecen en la legislación forestal.”*

La gran cantidad de exigencias, para poder autorizar una vivienda de uso residencial no vinculada en el campo, va a seguir generando una proliferación de viviendas clandestinas o con incumplimiento de la licencia concedida para otros usos ajenos al residencial. Fue tal la decepción, ante las expectativas generadas con la nueva normativa autonómica, que no fueron pocos los artículos de prensa que venían a afirmar que el reglamento de la LISTA solo permitía levantar una vivienda aislada en parcelas equivalentes a más de tres campos de fútbol (<https://www.diariosur.es/malaga/junta-impone-estrictas-condiciones-casas-campo-20220209135817-nt.html>).

Además, como se dijo, en el caso de las actuaciones extraordinarias, como es el caso de la vivienda residencial no vinculada, con carácter previo a la licencia, se ha de autorizar dicha actuación, mediante la tramitación de un proyecto de actuación, pues, aunque la LISTA no se refiere a él, sí lo hace el art. 33 de su Reglamento. En el proyecto referenciado se habrá de justificar el cumplimiento de todos los extremos indicados en el art. 31, debiendo subsanarse, en caso contrario, en el plazo de 10 días, bajo apercibimiento de dictarse resolución declarando el desistimiento de la petición, por no atenderse al requerimiento efectuado al efecto. Una vez admitida a trámite, previo informe técnico y jurídico, se someterá el proyecto de actuación a información pública por plazo no inferior a un mes, simultaneando este trámite con el de audiencia a las Administraciones Públicas que tutelan intereses públicos afectados y a los titulares del derecho de propiedad de los terrenos colindantes que pudieran verse afectados por la actuación, conforme a los datos que figuren en las certificaciones catastrales y del Registro de la Propiedad solicitadas a tal efecto. La resolución del procedimiento, aprobando o denegando el proyecto de actuación, corresponde al pleno de la corporación, debiendo publicarse el acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia y en el portal web del ayuntamiento, donde se ha de publicar, igualmente, el proyecto de actuación aprobado. El silencio en caso de que transcurriera 6 meses sin notificarse resolución expresa, y disponiendo el solicitante del plazo de 1 año para instar el otorgamiento de la licencia correspondiente.

En contrario al discurso de muchos políticos, en el momento de la aprobación de la normativa autonómica, no es que se esté facilitando residir en el campo, sino que más bien desanima a hacerlo, salvo que se adquiriera una construcción ya realizada y regularizada, o con las acciones prescritas.

3.2- Procedimiento de disciplina urbanística, de restauración de la legalidad.

Dado los términos imperativos del art. 151 de la LISTA no queda lugar a dudas de que, si se conoce de actuaciones realizadas sin licencia o título habilitante exigido, o contraviniendo aquel, el ayuntamiento tiene la obligación de iniciar procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada en el plazo de 6 años desde la total terminación de las obras, y ello sin perjuicio de la incoación del correspondiente expediente sancionador.

Es importante destacar que, con la LOUA, la limitación temporal del plazo de 6 años para poder ejercer la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, no era de aplicación respecto a las actuaciones ilegales realizadas en *"los terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección"* (artículo 185.2.B.a), en tanto que en dicho suelo las acciones no prescribían. Sin embargo, y como novedad, con la LISTA, la limitación temporal de 6 años, únicamente, no se aplica al suelo rústico que constituya dominio público o servidumbres de protección, al suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b) y al suelo rústico en zona de influencia del litoral.

Conforme a lo anteriormente expuesto, si, conforme a la LOUA una determinada actuación se hubiera realizado en "suelo no urbanizable de especial protección", y con la LISTA ese suelo fuese "suelo rústico común" o "preservado" pero no se trate de ninguno de los enunciados en el párrafo anterior, la acción de restablecimiento dejaría de ser imprescriptible, y resultaría aplicable el plazo de 6 años para poder actuar, computándose desde la total terminación de las obras o

actuación. Esta importante novedad tiene especial repercusión, como ser verá, a efectos de la posibilidad de tramitación de un AFO.

El procedimiento de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística se regula en los artículos 360 y 361 del REG/LISTA, que desarrolla los artículos 151 y 152 de la LISTA. En dicho procedimiento, previo informe jurídico y técnico, y trámite de audiencia a los interesados por plazo no inferior a 10 días ni superior a 15, se requerirá al interesado a que inste la legalización, en un plazo máximo de 2 meses, si las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, pudiendo imponerse sucesivas multas coercitivas en caso de que no se instase. En caso contrario, se ordenará la reposición a su estado primitivo, pudiendo, el Ayuntamiento, actuar, en ejecución subsidiaria y a costa del interesado.

En otro ámbito, junto al expediente de restablecimiento de legalidad urbanística, al igual que con la LOUA, hay que iniciar, el procedimiento de disciplina urbanística. A tal efecto no hay que olvidar que el art. 161.3 a) de la LOUA tipifica como infracción grave *“la realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos, sean o no legalizables”*, tipificándose como infracciones muy graves, según la letra g) del apartado 4, *“las actuaciones que perjudiquen los espacios o bienes preservados por la ordenación urbanística, por la existencia de riesgos o por sus valores naturales o paisajísticos”*. Por su parte el apartado 5 del meritado art. 161, en su letra a) considera que son *“infracciones contra la ordenación del territorio”, “la ejecución, realización o desarrollo de actuaciones, actos de transformación, uso del suelo, vuelo o subsuelo, que afecten a suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial, a suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley o a suelos rústicos incluidos en el espacio litoral.”* . Concretamente, la letra a) de este apartado 5 tipifica como infracción grave, *“la realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos que contravengan la ordenación territorial o incidan en la*

ordenación del territorio”, tipificándose como infracción muy grave, según la letra d) del art. 161.8 de la LOUA: “La continuación de obras con incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad”.

En tales casos, además de la eventual imposición de las sanciones accesorias, las sanciones que se pueden imponer son también de cuantía muy considerable. Así las infracciones serán sancionadas con las siguientes multas:

- “a) Las leves, con multa de 600 a 2.999 euros.*
- b) Las graves, con multa de 3.000 a 29.999 euros, salvo que el valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de los valores referidos.*
- c) Las muy graves, con multa de 30.000 a 120.000 euros, salvo que el importe del valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el ciento cincuenta por ciento de dichos valores”.*

Resulta claro que construir en el suelo rústico sin título habilitante para ello, o sin ajustarse al concedido, puede resultar muy gravoso, aunque esto no ha impedido que se haya producido una indisciplina generalizada.

Queda vigente el tipo penal que se puede cometer, en los términos en que fueron apuntados.

4- ASIMILACIÓN DE EDIFICACIONES IRREGULARES A FUERA DE ORDENACIÓN.

El legislador ha sido muy consciente de esa situación de indisciplina

apuntada, como queda claro reflejo en la propia exposición de motivos del derogado Decreto-ley 3/2019¹⁰, la cual indicaba textualmente: *“De los datos obtenidos para la elaboración del «Análisis-diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía», en mayo de 2009 por la Consejería con competencias en materia de urbanismo, y de análisis aproximativos del territorio andaluz en desarrollo de los distintos Planes Generales de Inspección, plasmados en información georreferenciada de la actividad inspectora durante el período 2009 -2019, se puede concluir que de un total de unas 500.000 edificaciones existentes en suelo no urbanizable en Andalucía, alrededor de 300.000 edificaciones son irregulares, de las cuales tan sólo han sido declaradas en asimilado a fuera de ordenación y por consiguiente han podido acceder a los suministros básicos en condiciones mínimas de seguridad y salubridad, un 26% de dichas viviendas.”* Ante ello, y como continúa expresando más adelante la Exposición de Motivos (...) *“Urge poner remedio a este grave problema configurando una única norma simple, clara, actualizada y coherente que dé respuesta y solución a la problemática existente y, a su vez, ponga freno de forma definitiva a la proliferación de edificaciones irregulares en Andalucía, mientras se redacta la nueva ley que regule y ordene de modo total y completo la actividad urbanística en Andalucía”*.

No es momento ahora de profundizar en el estudio de estas asimilaciones, si bien sólo apuntar que la regulación de “la nueva ley” se encuentra, fundamentalmente, en el art. 173 de la LOUA, y desarrollada en los artículos 404 a 410 del REG/LISTA, y ésta tiene por objeto regularizar (que no legalizar) edificaciones (no otras construcciones) irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística (esto es 6

¹⁰ Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

años desde su total terminación). Es necesario el reconocimiento expreso para que la edificación se declare en asimilado a fuera de ordenación (AFO), siendo negativo el sentido del silencio si no recae resolución expresa en el plazo de 6 meses desde la solicitud. Una vez se reconozca esta situación, sólo se podrán realizar las obras a que se refiere el art. 410.4 del REG/LISTA, requiriéndose para realizar éstas de la tramitación de licencia, o en su caso, declaración responsable, sin que aquéllas puedan suponer usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística

Recuérdese, para cerrar este punto, la previsión ya comentada del art. 153 de la LISTA, que amplía, notoriamente, los casos, en suelo rústico, en los que prescribe la acción de restablecimiento de legalidad urbanística, por el transcurso de 6 años, y, por ende, amplía el número de supuestos que pueden ser regularizados a través de la tramitación de un asimilado a fuera de ordenación.

5.- POSIBILIDAD DE INSTALACIÓN DE CASAS DE MADERA, CASAS MÓVILES, CARAVANAS.

Ante la dificultad de construir en suelo rústico, durante muchos años se consideró que una posible alternativa podía ser el recurrir a casas de madera, casas móviles o caravanas, discutiéndose, incluso si para su instalación fuese necesario instar la tramitación de licencia, o no. Haciendo un recorrido normativo:

- El RDU¹¹ siempre hablaba de “obras” sujetas a licencia.
- El TRLRS¹² del 92, en su art. 242 sujetaba a licencia a todo acto de edificación (las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes).
- La LOUA, en su art. 169 indicaba que están sujetos a licencia, los actos de

¹¹Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por R.D. 2187/1978, de 23 de junio.

¹²Texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana

construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes:

“e) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación”

Esto es, sigue utilizando la misma terminología de “obras”, pero añade también “las instalaciones definitivas o provisionales”

En cualquier caso, no hemos de olvidar que la enumeración legislativa de los actos sujetos a licencia no era, ni es, de enumeración exhaustiva, sino simplemente enunciativa. Evidentemente la instalación de una casa móvil, por ej. y su ubicación en el suelo constituye un uso del mismo. Por ello, la normativa de muchos PGOU y NN.SS recogían expresamente la necesidad de previa licencia.

Las distintas leyes urbanísticas de las distintas Comunidades Autónomas, haciéndose eco de una realidad social creciente, han ido recogido el supuesto y por lo general sujetando a licencia urbanística el asentamiento en suelo no urbanizable caravanas y casas móviles.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se vino a recoger, específicamente en su RDU¹³(actualmente derogado), que en su art. 8 sujetaba a licencia municipal, siempre que la clasificación y calificación del terreno lo permitiera:

“i) La instalación o ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas e instalaciones similares, provisionales o permanentes, excepto que se efectúen dentro de campamentos de turismo o camping legalmente autorizados y en zonas expresamente previstas para dicha finalidad en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.”

¹³Reglamento de Disciplina urbanística de la Comunidad autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo.

De acuerdo con lo expuesto, no se precisaba licencia para instalar estas caravanas o casas móviles en campamentos turísticos, debidamente autorizados y contruidos precisamente con esta finalidad, pero fuera de ellos, sí se necesitaba licencia, siempre que la clasificación y calificación del terreno lo permitiera, por lo que en el caso de en SNU, se les había de exigir los mismos requisitos que para una vivienda vinculada a una explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga. Y es que no hay que olvidar que la **construcción de una casa en SNU** goza de idénticas condiciones urbanísticas, ya sea ésta una construcción tradicional o prefabricada. Tradicionalmente, las restricciones urbanísticas de los terrenos rústicos son respecto al “uso” de la vivienda que se pretendiera instaurar, y, no, respecto a su sistema constructivo.

Por su parte, el art. 291 del REG/LISTA, en el mismo sentido, exige licencia para:

“e) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de nueva planta, las de ampliación, modificación, reforma o cualesquiera otras sobre las existentes que no estén sometidas a declaración responsable, las de demolición, salvo el supuesto de ruina física inminente, así como la instalación o ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas, casas móviles e instalaciones similares, provisionales o permanentes”.

Anticipándose al propio legislador, ya se habían pronunciado los tribunales, recogiendo el legislador las resoluciones judiciales, que se han seguido pronunciando al respecto. Así, por ejemplo, en cuanto al carácter de casa de madera o bungalow, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a, de 14 septiembre 2000, rec. 82/2000, al pronunciarse acerca de unos bungalows de madera indicaba que *“el elemento a considerar era su fijeza o vocación de permanencia, en relación con el suelo, y ello sin perjuicio de que pudieran desmontarse y transportarse y montarse en otro lugar. Y esa vocación de permanencia lo convertía “per se” en*

un acto de edificación y uso del suelo” que le hacía requerir licencia, licencia que en SNU no se podía conceder, en aquellos momentos, sin la previa tramitación del proyecto de actuación, y acreditación de su vinculación a la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética”. (hay que llamar la atención respecto a este punto que tanto en el art. 8 del derogado RDU de Andalucía de 2010, como el art 291 del actual REG/LISTA, cuando se refieren a las caravanas, determinan que se trata de “caravanas fijas”)

Por tanto, vemos cómo el concepto de cosa mueble que se predica de la casa móvil (“mobile home”) no es compartido por la judicatura, sobre si se conecta con el uso general reconocido al suelo rústico. En este mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 junio 1999, rec. 821/1996. En estos autos la parte demandada sostenía la improcedencia de sancionar la instalación de un “módulo móvil” habitable en SNU como infracción de la normativa urbanística, alegando, en síntesis, que se trataba de un elemento mueble, portátil, calificable como caravana, que no reunía las condiciones de una “casa” y era utilizable en actividades de ocio o turístico-deportivas de acampada, permitidas en suelo no urbanizable, no constituyendo su instalación actividad constructiva alguna.

A lo alegado por la parte, el tribunal fundamenta en contrario que las características del “mobile home”(…) impedía hablar de construcción, pero no de instalación de una verdadera casa prefabricada que, aun transportable, se hallaba concebida para permanecer establemente anclada. *“El mismo folleto acompañado a la demanda revela que se trata de un modelo de considerables dimensiones, dotado de 2 dormitorios, salón, cocina y baño (con bañera, lavabo e inodoro), conexiones de desagüe, dos puertas de acceso y ocho ventanas practicables, que —como anuncia su reclamo publicitario— la convierte “en una perfecta segunda residencia” que su adquirente “podrá disfrutar durante todo el año”. Pero además, la preparación del terreno y el acondicionamiento exterior, que reflejan las fotografías incorporadas al expediente, evidencian la fijeza de la instalación*

en la finca donde el módulo se aloja y la transformación de la parcela en un espacio, destinado al recreo y esparcimiento de sus temporales moradores”.

Concluye el Tribunal afirmando que:

“La actuación que sanciona la resolución recurrida no es pues la acampada en terreno propio, sino la instalación, en él, de una casa prefabricada que, aun siendo móvil, se halla por sus características y acondicionamiento destinada a permanecer fija en el terreno, al objeto de proporcionar a sus propietarios un alojamiento estable, aun cuando no lo sea continuado. La instalación de que se trata no se halla en definitiva amparada por el derecho de acampada, ni constituye en rigor simple ejercicio de “camping”, como en la demanda se sostiene”.

Ahora, la tecnología ha llevado a que estas “casas” estén mucho más avanzadas: las hay autosuficientes, con placas solares, baterías, depósitos, evacuación ecológica de residuales..., pero lo cierto y verdad es que el no seguir la vía legal establecida para el uso residencial vinculado a la explotación (con licencia) o sin vinculación (proyecto de actuación y licencia) puede dar lugar a la incoación de procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística antes mencionados, sin olvidar esa vía penal, que es harina de otro costado.

6.- PROPUESTA “DE LEGE FERENDA”.

A modo de conclusión del presente estudio, y del análisis de la normativa vigente, parece que el legislador dificulta, notoriamente, la construcción de viviendas de nueva planta residenciales desvinculadas de explotaciones agrarias o ganaderas, y sin embargo, después facilita la regularización de las edificaciones ilegalmente construidas, una vez transcurridos seis años desde su terminación, sin que se hubieren iniciado expedientes de legalización urbanística, mediante la tramitación de un asimilado a fuera de ordenación (AFO) y el pago de una

indemnización sustitutoria al aprovechamiento urbanístico materializado sin título, con base en el art. 362.6 del RG/LISTA.

Este planteamiento normativo, en la realidad, no ha frenado la construcción ilegal en el suelo rústico, sino que se sigue realizando, apelando al azar para no ser denunciado, o inspeccionado urbanísticamente, y que el tiempo de los 6 años pase rápido para poder tramitar el AFO. Esto es como el que defrauda a Hacienda, y después se le concede una amnistía fiscal.

Ante ello, quizás, sería más necesario regular desde el origen (no regularizar *a posteriori* como se hace) el que se pueda vivir en el campo, de una forma ordenada, y con cautelas, o incluso en precario, durante un tiempo, si se trata de zonas próximas al crecimiento urbanístico. Y es que, como bien dice el refrán, “no se pueden poner puertas al campo.”

Hay que reconocer que hay medidas normativas que parecen encaminarse al desarrollo urbanístico del suelo rústico, aunque con reservas, como la regulada en el art. 31 de la LISTA, según el cual: *"podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización, en suelo rústico común, los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística"*. No obstante, *"la necesidad de su transformación deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible"*. Esta última precaución tiene sentido, esencialmente en los núcleos pequeños de población, pues con ello se pretende evitar el despoblamiento de aquellos, pero, como en todos los ámbitos, no se pueden extrapolar a todos los municipios, independientemente de sus características. Y es que, no se pueden tratar por igual situaciones que son desiguales.

La visión urbanística residencial del suelo rústico ha dado pasos, pero hay que seguir andando, y avanzando en la regulación de una realidad, que no se

identifica con la prevista en la normativa existente.

7.- BIBLIOGRAFÍA.

CANO MURCIA, Antonio, “El régimen jurídico del suelo no urbanizable o rústico”, Pamplona, Editorial Aranzadi 2006. ISBN: 9788483550434.

CHAMORRO GONZÁLEZ Jesús M., “Autorización de usos en suelo no urbanizable”, Lefebvre, el Derecho.com, Tribunal 1 de julio 2012.

JORDANO FRAGA, Jesús (dir.), “El urbanismo de la crisis: la regularización de la edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación”, Madrid, Editorial Tecnos, 2015, 296 págs.

OLMEDO PÉREZ Sebastián, y Lobato Becerra, Juan Antonio. “El mantenimiento de la técnica de la clasificación urbanística en la ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: en especial, la configuración del suelo rústico. Práctica Urbanística, Nº 182, Sección Ordenación territorial y urbanística, Mayo-Junio 2023, LA LEY.

RECAÑO VALVERDE, Joaquín, “La sostenibilidad demográfica de la España vacía”, Centre d’Estudis Demogràfics y Universitat Autònoma de Barcelona, julio 2017, n.º 107, / <http://ced.uab.es/es/>.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., “El régimen jurídico del Suelo no urbanizable en el estado autonómico”, A Coruña, Editorial Andavira 2018, ISBN: 9788494987717.

COLABORACIÓN ENTRE CATASTRO Y LAS ENTIDADES LOCALES. CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y PUNTOS DE INFORMACIÓN CATASTRAL

Catalina MOLINA BERNABÉ

Técnica de catastro y subvenciones en el Ayuntamiento de Arboleas (Almería)

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del
Curso Catastro y Entidades Locales (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Los convenios de colaboración.
 - 2.1. Régimen jurídico.
 - 2.2. Aspectos generales.
 - 2.3. Procedimiento a seguir para suscribir un convenio de colaboración.
3. Puntos de información catastral.
 - 3.1. Definición.
 - 3.2. Normativa reguladora.
 - 3.3. Régimen de establecimiento y funcionamiento.
 - 3.4. Servicios prestados en los puntos de información catastral.
 - 3.5. Condiciones de acceso a los servicios prestados.
 - 3.6. Régimen de responsabilidades.
 - 3.7. Control de accesos.
4. Bibliografía y enlaces.

1. INTRODUCCIÓN.

La Dirección General del Catastro, organismo de la Administración General del Estado dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, tiene encomendados los siguientes objetivos:

- La completa descripción de todos los bienes inmuebles del país. Información gráfica (cartografía) y alfanumérica.
- La permanente actualización de sus características.
- La difusión y disponibilidad de las bases de datos al servicio de toda la sociedad.

Para la realización de dichas funciones el Catastro cuenta con una serie de suministradores de información:

- En primer lugar, los ciudadanos, que deben presentar las declaraciones de las modificaciones y transmisiones que se realizan en los bienes inmuebles de los que sean titulares.
- Las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones) que suministran información sobre las modificaciones urbanísticas, envían las anomalías detectadas gracias a su gestión tributaria o urbanística, y colaboran en el mantenimiento de catastro si se encuentran sometidas al régimen de comunicación catastral o han suscrito un convenio de colaboración.
- Los notarios y registradores de la propiedad que suministran información sobre las alteraciones catastrales reflejadas en las escrituras públicas y en las inscripciones en el registro de la propiedad.
- Otras administraciones públicas, como la estatal o autonómica, que suministran la información territorial relevante para el catastro de que dispongan (expropiaciones, información sobre la identificación fiscal de los propietarios, deslindes del dominio público, etc.

Estos suministradores de información también necesitan los datos catastrales para múltiples finalidades:

- Los ciudadanos para la identificación de inmuebles, así como para acreditar sus propiedades ante las diferentes administraciones, y las empresas para la gestión de múltiples servicios.
- Los Ayuntamientos, para la gestión tributaria de los impuestos inmobiliarios locales, y para la gestión urbanística.
- La Administración Estatal y Regional necesita información catastral para la planificación y gestión de sus políticas de base territorial: infraestructuras, políticas agrarias, urbanísticas, de control de ayudas a determinados sectores, etc.
- Los notarios y registradores para la identificación de las fincas y la incorporación de la referencia catastral a las escrituras e inscripciones en el registro de la propiedad.
- Los Juzgados y Tribunales para la ejecución de sentencias y como elemento de prueba en conflictos sobre la propiedad de los bienes inmuebles.

Esta información así generada es utilizada desde tres puntos de vista:

- Desde un punto de vista fiscal, por la cual el Catastro da soporte a la gestión tributaria de las tres administraciones: estatal, autonómica y local.
- Banco de datos del territorio, ya que los datos catastrales se utilizan en la gestión de políticas públicas (agrarias, urbanísticas, de infraestructuras y de ayudas), y como soporte de las actividades privadas de las empresas y de los ciudadanos en general.
- Función jurídica, dado que la descripción física y gráfica de los inmuebles es utilizada en el tráfico inmobiliario por notarios y registradores de la propiedad.

Por tanto, el mantenimiento de la información catastral es realizada con ayuda de la información suministrada por los diferentes agentes colaboradores acogidos al deber de comunicar (entidades locales, notarios y registradores), sometidos a las cláusulas contractuales contenidas en un convenio de colaboración (entidades locales), o la obligación formal de colaborar en el mantenimiento del catastro inmobiliario (administración actuante).

La colaboración entre el Catastro y las Entidades Locales para el mantenimiento catastral es un importante ejemplo de colaboración entre administraciones públicas, que se viene desarrollando desde los albores del Estado Moderno, y que arroja excelentes resultados tanto para las administraciones colaboradoras como para la sociedad en general. Esta colaboración se desarrolla a través de múltiples instrumentos de colaboración.

En este trabajo nos vamos a centrar en dos: Los Convenios de Colaboración con Catastro y los Puntos de Información Catastral.

2. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.

Cualquier colaboración en la gestión catastral que exceda del mero intercambio de información deberá llevarse a cabo en el marco de los convenios de colaboración que se suscriban al efecto.

Catastro podrá suscribir convenios con cualquier Administración, entidad o corporación pública, así como con otros sujetos de Derecho privado, de conformidad con la normativa de aplicación.

Catastro ha suscrito convenios de distinto contenido y con diferentes entidades colaboradoras:

- Convenios con Entidades Locales y Comunidades Autónomas uniprovinciales en materia de gestión catastral.

- Convenios con Consejos y Colegios profesionales.
- Convenios con CCAA para el intercambio de información sobre el mercado inmobiliario y la coordinación de actuaciones relativas al valor de referencia.
- Convenios y Protocolos de Actuación con otras Instituciones.

Aquí vamos a desarrollar los convenios suscritos con las Entidades Locales.

La configuración del Impuesto de Bienes Inmuebles como un tributo de gestión compartida entre la Administración General del Estado y las Entidades Locales implica que dichas entidades tengan que colaborar para determinar los cuatro elementos básicos del impuesto: el hecho imponible, la base imponible, el sujeto pasivo y la cuota tributaria. Los tres primeros corresponden a la Administración del Estado, a través de la Dirección General de Catastro y la determinación de la cuota se llevará a cabo por los Ayuntamientos.

El IBI se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral, este padrón, que contiene la información relativa a los bienes inmuebles, es remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año. A esta fase se le denomina “gestión catastral” del IBI.

Por otro lado, la liquidación y la recaudación, así como la revisión de los actos dictados en la vía de gestión tributaria de este impuesto, son competencia exclusiva de los ayuntamientos.

Por estas razones es necesario que exista una colaboración estrecha y continuada entre estas dos Administraciones implicadas en la gestión del Impuesto. En este sentido la Dirección General del Catastro viene celebrando convenios de colaboración en materia de gestión catastral con las Entidades Locales, para la formación, conservación, renovación o revisión del Catastro Inmobiliario.

2.1. Régimen jurídico:

Marco normativo de la colaboración:

- Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.
- Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla dicho texto legal.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Para el ejercicio de las funciones atribuidas a la Dirección General del Catastro podrán suscribirse convenios de colaboración con otras Administraciones, entidades y corporaciones públicas, con las limitaciones previstas en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y en este capítulo.

No se podrán incluir en estos convenios la superior coordinación de los valores catastrales y la aprobación de las ponencias de valores, que son competencias exclusivas del Estado y no se pueden delegar.

2.2. Aspectos generales.

Los convenios de gestión catastral pueden referirse al ejercicio de las funciones de formación y mantenimiento del Catastro.

El régimen jurídico de los convenios puede ser, fundamentalmente de dos tipos:

- Delegación de competencias: se transfiere la competencia de la materia a la Entidad Local. En este caso el acto es dictado por la misma, que notifica y resuelve.

- Encomienda de gestión: la entidad no asume la competencia, sino que colabora en el ejercicio de una determinada función. Esta es la fórmula que se utiliza en los convenios actuales

El convenio de colaboración no comportará la transferencia de medios materiales o personales, ni contraprestación económica de ningún tipo entre las partes (disposición adicional décima Ley 27/2013).

Podrá ser objeto de los convenios a que se refiere este apartado el ejercicio de las siguientes funciones (art. 64.3 del Real Decreto 417/2006):

- a) Tramitación de expedientes relativos a cambios en la titularidad catastral de los inmuebles, excepto aquellos que deban ser objeto de comunicación.
- b) Colaboración en el tratamiento de la información suministrada por los notarios y registradores de la propiedad.
- c) Tramitación de declaraciones relativas a modificaciones en la descripción catastral de los inmuebles.
- d) Tramitación de expedientes de subsanación de discrepancias.
- e) Actuaciones de inspección catastral, exceptuadas las funciones recogidas en los párrafos e), f), y g) del artículo 47. No obstante, la delegación de funciones inspectoras sólo alcanzará a las actuaciones de investigación.
- f) Colaboración en el proceso de notificación y atención al público derivados de los procedimientos de valoración colectiva o de otros procedimientos catastrales.
- g) Recepción de documentación y asistencia e información a los ciudadanos en materia de gestión y de difusión de la información catastral.

- h) Elaboración y mantenimiento de cartografía, ortofotografías y otros soportes gráficos.
- i) Elaboración de ponencias de valores.
- j) Procedimientos simplificados de valoración colectiva.
- k) Colaboración en el desarrollo de las funciones del observatorio catastral del mercado inmobiliario.
- l) Cualesquiera otras que se acuerden.

2.3. Procedimiento a seguir para suscribir un convenio de colaboración.

Los convenios de colaboración podrán suscribirse previa petición de la entidad interesada.

Esta solicitud se puede formular directamente ante la Dirección General o bien a través de la Gerencia del Catastro correspondiente según el ámbito territorial de la entidad colaboradora.

Documentación a adjuntar a la solicitud: Memoria explicativa con el objeto del convenio, el alcance de las funciones a ejercer y los medios personales y materiales para el desarrollo de las mismas y también incluirá un acuerdo de pleno aceptando la encomienda de gestión o la delegación de competencias.

Medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de las funciones asignadas en dicho convenio:

La Entidad Local podrá realizar las funciones asignadas por este a través de:

- Personal del Ayuntamiento con conocimientos necesarios para prestar estas funciones, con certificado digital o DNI electrónico y que disponga de los siguientes medios materiales: Despacho equipado con mobiliario de oficina

(mesas de despacho, sillas, estanterías, etc.); Material de oficina (folios, bolígrafos, etc.); un ordenador con conexión a Internet del máximo ancho de banda posible; el software necesario según las instrucciones de la Dirección General de Catastro para prestar estas funciones; una Fotocopiadora y un escáner que permita digitalizar los documentos según las Normas de Digitalización de Documentos de la Dirección General del Catastro conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad;

- Mediante la contratación de una empresa especializada, para lo que se utilizarán los pliegos de prescripciones técnicas que, para los distintos trabajos catastrales, tenga establecidos la Dirección General de Catastro, y se llevarán a cabo controles periódicos de los trabajos realizados por esta empresa para garantizar un adecuado control de calidad.
- Solicitando apoyo de la Dirección General de Catastro a través de la encomienda a SEGIPSA, Sociedad Mercantil Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, M.P.S.A. que es una sociedad estatal mercantil (100% capital público de la Dirección General de Patrimonio del Estado), declarada por ley MEDIO PROPIO INSTRUMENTAL Y SERVICIO TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

Ejemplo de solicitud de suscripción de Convenio:

**“SOLICITUD SUSCRIPCIÓN CONVENIO DE COLABORACIÓN
EN MATERIA DE GESTIÓN CATASTRAL.**

D...., con D.N.I. nº en calidad de Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ...,

SOLICITA:

Ante la Gerencia Territorial del Catastro de ...suscripción del Convenio de Colaboración en Materia de Gestión Catastral, cuyo objeto es la colaboración entre la Dirección General del Catastro, a

través de la Gerencia Territorial del Catastro de ... y el Ayuntamiento de, para el ejercicio de las funciones de gestión catastral.

Lo cual se solicita a los oportunos efectos. En.... a fecha de firma electrónica

El Alcalde-Presidente.”

La Dirección General del Catastro, a la vista de la propuesta formulada y previo informe del Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria y de las Gerencias correspondientes, decidirá sobre la conveniencia o no de la suscripción del convenio.

Con carácter previo a la firma del convenio se solicita informe favorable a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en caso de delegación de competencias, si la entidad colaboradora es una Diputación, se requiere además informe favorable de la Comunidad Autónoma correspondiente en virtud de lo establecido en el artículo 37.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

El Director General del Catastro puede autorizar al Delegado de Economía y Hacienda la firma del convenio (conforme a un modelo preestablecido) según dispone la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 25 de octubre de 2000, cuando la entidad interesada sea un ayuntamiento con población de derecho inferior a los 20.000 habitantes, y siempre que no se trate de una capital de provincia ni de comunidad autónoma y que el régimen del convenio sea de encomienda de gestión.

Sólo serán objeto de este tipo de convenio las funciones establecidas en la mencionada Resolución.

La suscripción, suspensión y resolución de todos los convenios ha de publicarse en el “Boletín Oficial del Estado” (artículo 68 RD 417/2006). Una vez formalizado el convenio, se constituirá en el plazo de un mes una comisión mixta de vigilancia y control formada por

representantes tanto de la Dirección General del Catastro como de la entidad colaboradora, que resolverá las cuestiones que se planteen en cuanto a su interpretación y cumplimiento (artículo 64.6 RD 417/2006).

3. PUNTOS DE INFORMACIÓN CATASTRAL

3.1. Definición

Son oficinas autorizadas por la Dirección General del Catastro en distintas Administraciones y entidades, fundamentalmente en ayuntamientos, cuya función principal es la colaboración en la difusión de la información catastral.

3.2. Normativa reguladora.

- Artículo 72 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
- Resolución de 15 de enero de 2019, de la Dirección General del Catastro por la que se aprueba el régimen de establecimiento y funcionamiento de los Puntos de Información Catastral.
- Circular 03.01/2013P, de 11 de abril, sobre autorización, gestión y control de los PIC.

3.3. Régimen de establecimiento y funcionamiento.

Para solicitar el establecimiento de un PIC, las entidades interesadas, (Administraciones, entidades o corporaciones públicas) deberán cumplimentar un formulario de solicitud, al que se accede desde la página principal de la SEC, mediante el siguiente enlace:

<https://www1.sedecatastro.gob.es/FormulariosUsuario/OVCFormularioAltaPIC.aspx>.

Los datos a rellenar en esta solicitud son:

- Datos del representante de la Administración, corporación o entidad pública.
- Ubicación y características del Punto de Información Catastral.
- Servicios a los que se solicita acceso.
- Empleado/s propuestos para la gestión del Punto de Información Catastral (gestor/es del PIC).

Esta solicitud, que debe ser suscrita por el representante legal de la entidad solicitante, se acompañará de una memoria explicativa, copia compulsada del DNI de los gestores del PIC (salvo que ya sea usuario registrado de la SEC) y un certificado de la entidad solicitante indicativo de la relación que mantiene con ella, esta se dirigirá a la correspondiente Gerencia.

Los medios materiales necesarios para el establecimiento de un Punto de Información Catastral son los siguientes:

1. Un ordenador con conexión a internet del mayor ancho de banda posible y correo electrónico.
2. Un explorador de internet o navegador, que sea estándar.
3. Un escáner que permita digitalizar documentos según los [criterios técnicos establecidos por la Dirección General del Catastro](#), si se solicita la prestación de servicios que requieran la digitalización de documentos.
4. [Certificados digitales reconocidos por la Dirección General del Catastro](#), para la identificación del empleado encargado de la gestión del Punto de Información Catastral.

La Gerencia procederá al examen de dicha documentación y a la práctica, en su caso, de los requerimientos que sean necesarios. La Gerencia verificará la

idoneidad del lugar habilitado para el PIC y que la entidad cuenta, en efecto, con los medios materiales expuestos.

Si la/s persona/s propuesta/s como gestor/es del PIC son empleado/s de una empresa contratada por la entidad solicitante, ha de acreditarse, por una parte, la relación contractual de la entidad con la empresa y, por otra, de la relación contractual que mantiene la empresa con el empleado con indicación de la duración del contrato.

Solo excepcionalmente y exclusivamente durante el periodo de su mandato, se podrá proponer como gestor del PIC al Alcalde o Concejal del Ayuntamiento, siempre que se dé la circunstancia de que no se cuente con empleados suficientes para prestar el servicio.

El gestor debe disponer de su propio certificado digital (no puede obtenerse a través de la solicitud de establecimiento del PIC), y su uso será exclusivamente personal.

Una vez que la Gerencia ha analizado la solicitud y la documentación acompañada, esta autorizará, en su caso, el establecimiento del PIC y registrará el usuario en la SEC.

La autorización será comunicada por la Gerencia a la entidad solicitante.

La entidad comunicará entonces a la Gerencia la fecha entrada en funcionamiento del PIC, su horario de atención al público y el establecimiento, en su caso, de una contraprestación por la gestión y mantenimiento del servicio. De todas estas circunstancias se informa al ciudadano a través de la SEC, el Portal del Catastro y el servicio de Línea Directa del Catastro.

La entidad ha de publicar la existencia del PIC y su ubicación en su página web. En la SEC están disponibles las especificaciones sobre el rótulo identificativo del PIC.



Imagen 1: Modelo de Cartel del Punto de Información Catastral.

No cabe en ningún caso establecer una “tasa de acreditación catastral” por la expedición electrónica de la información a través del PIC, sin perjuicio de que las entidades gestoras del PIC puedan establecer una tasa por la gestión y mantenimiento del servicio; su establecimiento deberá ser comunicado a la Gerencia.

La entidad deberá comunicar a la Gerencia cualquier modificación en las circunstancias de prestación del servicio (variaciones en el horario, cambio de ubicación, suspensión del servicio) y, muy especialmente, las bajas y altas de los gestores del PIC.

Corresponde a la Gerencia la función de formar a los gestores del PIC, en sus aspectos informáticos y jurídicos, con especial incidencia en el régimen de acceso a los datos protegidos.

También atenderá las consultas y dudas planteadas por las entidades gestoras del PIC, habilitando para ello una cuenta de correo electrónico y designando a dos funcionarios, titular y suplente, que también se encargarán de las tareas de control y seguimiento de los PIC.

3.4. Servicios prestados en los puntos de información catastral.

Los servicios electrónicos que pueden prestarse a través de los Puntos de Información Catastral son los siguientes:

- a) Servicio de consulta de datos catastrales no protegidos, certificación de la referencia catastral y consulta de cartografía.
- b) Servicio de consulta y certificación de datos catastrales protegidos, por los titulares catastrales, sus representantes o personas autorizadas por ellos.
- c) Servicio de certificación negativa de bienes inmuebles o de la circunstancia de no figurar como titular catastral.
- d) Servicio de consulta para los titulares catastrales sobre información relativa a las solicitudes de ayuda de la última campaña de la Política Agrícola Común (PAC) con relación a las parcelas rústicas de su titularidad declaradas en aquellas solicitudes.
- e) Servicio de consulta y certificación de datos catastrales protegidos por parte de titulares catastrales de las parcelas colindantes, titulares o cotitulares de derechos reales, de arrendamiento y aparcería así como por parte de herederos y sucesores en los términos establecidos en el artículo 53.1 c), d) y e) del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en las condiciones fijadas por la Dirección General del Catastro.

- f) Servicio de notificación de acuerdos catastrales, tanto por comparecencia electrónica si el interesado aporta la clave concertada recibida al efecto, como por comparecencia presencial ante el Punto de Información Catastral.
- g) Servicio de recepción, digitalización y registro de escritos y documentación relativa a los procedimientos catastrales o con incidencia en el ámbito de actuación del Catastro Inmobiliario, empleando los sistemas informáticos de la Dirección General del Catastro. En todo caso, se observarán las instrucciones, circulares y criterios técnicos y de seguridad dictados por la citada Dirección General.
- h) Servicios integrales de información, así como de asistencia al ciudadano, en particular en la confección de declaraciones y en la utilización del asistente gráfico.
- i) Servicio de presentación electrónica de declaraciones catastrales en nombre del interesado, por funcionario público habilitado para ello.
- j) Servicio de concertación de cita previa para ser atendido en las Gerencias. k) Cualquier otro servicio que pueda implantarse en los términos que se establezcan mediante Resolución aprobada al efecto por el Director General del Catastro.

3.5. Condiciones de acceso a los servicios prestados.

Tendrá la condición de **solicitante** quien se persone en el Punto de Información Catastral y solicite alguno de los servicios prestados en los PIC, con independencia de que actúe por sí o como representante o autorizado de un tercero, en cuyo caso deberá contar con la siguiente documentación:

- Original del documento acreditativo de la representación o de la autorización, o bien copia de los mismos, previa exhibición de los documentos originales.

- Copia del DNI del autorizante que se acompañará al escrito de autorización.

Si actúa mediante autorización puede utilizar el [modelo de autorización](#) disponible en la SEC.

AUTORIZACIÓN DEL TITULAR CATASTRAL PARA ACCEDER A SUS DATOS CATASTRALES PROTEGIDOS

DATOS DEL AUTORIZANTE (1)

Nombre y apellidos NIF

Vía pública Número Bloque Escalera Planta Puerta

Municipio/Núcleo urbano Provincia Código Postal

Teléfono Correo electrónico

AUTORIZO A:

Nombre y apellidos NIF

Vía pública Número Bloque Escalera Planta Puerta

Municipio/Núcleo urbano Provincia Código postal

Teléfono Correo electrónico

Para SOLICITAR y ACCEDER a la siguiente información y DOY MI CONSENTIMIENTO para ello (2)

Finalidad de la información solicitada

En _____, a _____ de _____ de _____

Firma del autorizante

(1) La validez de esta autorización se limita a esta solicitud.
(2) El presente documento debe acompañarse de la fotocopia del DNI del autorizante.
(3) El autorizado debe acreditar su identidad, mediante la exhibición/aportación de su DNI.
(4) Si el autorizante es el representante del titular catastral deberá acompañar el documento acreditativo de la representación.
(5) Indicare la clase de información que se solicita, así como el inmueble a la que está referida, indicando, en su caso, su referencia catastral. Puede obtenerse en la Sede Electrónica del Catastro (www.sede.catastro.gob.es).

Imagen 2: Modelo de autorización.

El solicitante deberá identificarse siempre ante el Punto de Información Catastral mediante la exhibición de su Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente, sin que sea necesario aportar una copia del mismo.

La obtención de datos catastrales protegidos requiere una solicitud formal que debe formularse en el correspondiente modelo que estará a disposición de los interesados en los Puntos de Información Catastral.

De la documentación exigida se dejará la copia en el expediente, que deberá conservarse por la entidad responsable de la gestión del Punto de Información Catastral, a disposición de la Dirección General del Catastro para el ejercicio de las actuaciones de control.

El plazo de conservación de la referida documentación será el que establezca la normativa propia de la entidad gestora respecto a sus propios documentos. No obstante, la entidad conservará la documentación durante al menos 3 años, plazo de prescripción de las posibles infracciones por vulneración de la normativa de protección de datos de las personas físicas.

Acceso a datos protegidos de terceros: En caso de que el Punto de Información Catastral cuente con la debida autorización para ello se podrá atender en él las solicitudes de datos catastrales protegidos, en el marco de los servicios prestados por el Punto de Información Catastral y de conformidad con los Protocolos que elabore la Dirección General del Catastro para cada supuesto concreto, formuladas por quienes se amparen en alguno de los supuestos de interés legítimo y directo establecidos en el artículo 53.1.c), d) y e) del citado texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Acceso a datos catastrales no protegidos. Tratándose de datos catastrales no protegidos, el interesado sólo tendrá que solicitar la información, sin que sea exigible formalidad alguna.

3.6. Régimen de responsabilidades.

Todas las Administraciones, entidades y corporaciones públicas autorizadas para la prestación de servicios a través de un Punto de Información Catastral tendrán la condición de entidad encargada del tratamiento de información en los términos que establece el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y responderán especialmente por el acceso no autorizado a datos de carácter protegido, así

como por el tratamiento y uso no permitido o indebido de la información a la que accedan y, en general, por la vulneración de los derechos de propiedad intelectual que correspondan a la Administración General del Estado.

Además, podrá exigirse la correspondiente responsabilidad personal derivada de los accesos no autorizados a los datos y de los usos indebidos de estos.

Las Administraciones, entidades, corporaciones públicas que presten servicios a través de un Punto de Información Catastral, deberán disponer de los controles oportunos que garanticen el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

3.7. Control de accesos.

Las aplicaciones y programas informáticos de la Dirección General del Catastro dispondrán de los mecanismos de control que permitan conocer en todo momento los accesos realizados a la Sede Electrónica del Catastro a través de un Punto de Información Catastral por todos los usuarios PIC registrados.

La Administración, entidad o corporación pública responsable del Punto de Información Catastral deberá facilitar en todo momento a la Dirección General del Catastro toda la información que le sea recabada por ésta, a fin de comprobar el correcto funcionamiento del servicio y, en particular, el cumplimiento de las normas de protección de datos y de la propiedad intelectual.

En todo caso, la Dirección General del Catastro fijará los términos, criterios y condiciones para el desarrollo de las actuaciones de control que considere necesarias, con inclusión de visitas periódicas de inspección a las sedes de los Puntos de Información Catastral.

4. BIBLIOGRAFIA Y ENLACES:

- Normativa: [Portal de la DGC: Normativa regula](https://www.catastro.meh.es/esp/convenios_colaboracion.asp?var=menuleft4dora)https://www.catastro.meh.es/esp/convenios_colaboracion.asp?var=menuleft4dora (meh.es)
 - Manual de colaboración con las entidades locales:
[Ma](https://www.catastro.meh.es/esp/convenios_colaboracion.asp?var=menuleft4nual)https://www.catastro.meh.es/esp/convenios_colaboracion.asp?var=menuleft4nual [colaboración EELL-Catastro.pdf](#) (meh.es).
 - Circulares: [Portal de la DGC: Circula](https://www.catastro.meh.es/esp/convenios_colaboracion.asp?var=menuleft4res)https://www.catastro.meh.es/esp/convenios_colaboracion.asp?var=menuleft4res (meh.es).
 - Convenios de Colaboración:
https://www.catastro.meh.es/esp/convenios_colaboracion.asp?var=menuleft4.
- Puntos de Información Catastral:
<https://www.catastro.meh.es/esp/pic.asp?var=menuleft4>

Actualidad Jurídica y Convocatorias

Revista digital CEMCI

Número 61/2024

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: LEY

Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía ([BOJA de 16 de febrero de 2024 número 34](#)).

Convalidación: Resolución de 29 de febrero de 2024 de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía ([BOJA de 6 de marzo de 2024 número 46](#)).

El objeto del Decreto-ley es establecer medidas de carácter extraordinario y urgente destinadas a promover la racionalización administrativa, como proceso integral y continuo, para conseguir la optimización de su organización y de los recursos humanos y la reordenación, simplificación, normalización y automatización progresiva de los procedimientos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y para facilitar la actividad económica en Andalucía.

En lo que se refiere al procedimiento administrativo de la Junta de Andalucía, se modifican los efectos del silencio administrativo, el plazo máximo de resolución y notificación de la resolución expresa en los procedimientos, así como el plazo para la emisión de informes y dictámenes en los procedimientos administrativos, y se regula la tramitación de los informes sectoriales a emitir por la Junta de Andalucía.

Da preferencia a la utilización de declaraciones responsables o comunicaciones en relación con las personas interesadas en los procedimientos administrativos.

Las normas de especial entidad y con trascendencia específica para las entidades locales, que se modifican, son las que se reseñan a continuación.

- **Ley 13/2022, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía**. Se modifican, entre otros:

Artículos 36 y 37. Se modifican en el sentido de eliminar determinadas obligaciones de las personas prestadoras de la actividad, tanto de las comerciales como de las entidades públicas locales.

Artículo 46 en el sentido de que el servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local se realizará mediante gestión directa, y que este servicio en el ámbito

local se efectuará por un período de quince años, que pueden ser objeto de renovación automática por el mismo plazo.

- Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Se suprime el párrafo segundo del apartado 9 del artículo 5 que atribuye a la Comunidad Autónoma, que generaliza la posibilidad de que la Junta de Andalucía pueda inspeccionar cualquier establecimiento público cuya apertura sea de la exclusiva competencia municipal.

Se elimina el apartado 13 del artículo 5, que atribuye a los órganos de la Administración Autonómica informar preceptivamente los proyectos de disposiciones municipales que incidan en los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos.

- Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías para los ciudadanos, mediante la incorporación del procedimiento sancionador en materia de animales de compañía, incluidos los considerados potencialmente peligrosos.

- Decreto 174/2017, de 24 de octubre, de 24 de octubre, por el que se establece el plazo máximo de resolución y notificación, así como el porcentaje aplicable a las sanciones pecuniarias de los procedimientos sancionadores en materia de animales de compañía, incluidos los potencialmente peligrosos.

Las modificaciones de ambas normas modifican el procedimiento sancionador y aumenta el plazo de tramitación de este procedimiento sancionador de seis a doce meses, y, asimismo, se modifica el porcentaje aplicable a las sanciones pecuniarias.

- Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales.

- Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales.

Se establece la figura de la declaración responsable para autorizaciones excepcionales en el uso del fuego en algunos supuestos.

Los proyectos de reforestación de terrenos afectados por incendios forestales y que estas actuaciones puedan ser reconocidas como proyectos de absorción de emisiones a los efectos previstos en el artículo 37 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un modelo energético en Andalucía.

- Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Se sustituye la posibilidad de que los entes locales que no hayan optado por la creación de órganos especializados para la resolución de las reclamaciones en materia contractual puedan establecer convenios con la Junta de Andalucía para que el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales realice esta función por la previsión de que

en ausencia de tales órganos especializados por parte de las entidades locales, dicha función sea realizada por dicho Tribunal, salvo que las entidades locales sean Diputaciones Provinciales o municipios de gran población, en cuyo caso, se deberá suscribir el convenio.

- Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Comercio de Andalucía.

Se aumenta el número de domingos y días festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público de doce a dieciséis días.

Cuando, como consecuencia de la fijación de una festividad local, se produzca la coincidencia de dos o más días continuados no aperturables comercialmente, el Ayuntamiento solicitará la permuta de uno de ellos por otro domingo o festivo del calendario autonómico. Excepcionalmente, en el caso de que el Ayuntamiento no solicite dicha permuta, la Consejería competente en materia de Comercio podrá decidir la permuta para un ámbito municipal determinado.

En ningún caso podrán ser objeto de permutas, aquellos domingos o festivos, incluidos en alguno de los supuestos de libertad horaria.

- Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

No se someterán a evaluación del impacto en la salud los instrumentos de ordenación urbanística, los planes especiales de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares y los que tengan por objeto la ordenación de servicios, infraestructuras o equipamientos, y las revisiones y modificaciones de unos y de otros que no presenten impactos significativos en la salud y así se determine expresamente por la Consejería competente en materia de Salud; tampoco los planes parciales de ordenación y planes de reforma interior que desarrollen la ordenación pormenorizada de los instrumentos de ordenación general vigentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, ni aquellas actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos que se localicen, con carácter general, a una distancia superior a 1.000 metros de una zona residencial.

Finalmente, se modifica el anexo I que enumera las actividades sometidas a Evaluación Ambiental.

Se modifica para adaptarlo a las modificaciones introducidas en la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

- Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de Evaluación de Impacto en Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se modifican instrumentos de ordenación urbanística sujetos a procedimiento de Evaluación de Impacto en Salud.

- Decreto 95/2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

La exhumación, conducción y traslado de restos cadavéricos quedan exentos de autorización sanitaria. El órgano competente del cementerio o lugar de enterramiento regulará dicha actividad de acuerdo con las Ordenanzas Municipales y/o el Reglamento de Régimen Interno.

- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Los planes urbanísticos que afecten a Conjuntos Históricos deberán contener, entre otras determinaciones, la regulación de las instalaciones eléctricas, de telecomunicaciones y cualesquiera otras análogas, que con carácter general deberán discurrir por el subsuelo, y excepcionalmente por despliegues aéreos o adosados a las fachadas con elementos que se integren en el paisaje urbano y respeten los valores dignos de protección.

Se introduce el concepto de Proyecto General de Investigación Arqueológica, para el que es preciso autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, y que es definido como el programa o acción investigadora que, siguiendo el método científico, pretende recabar todo tipo de información y formular y corroborar hipótesis acerca de un determinado territorio o espacio en relación a su conocimiento arqueológico e histórico. Asimismo, podrán ser objeto de un Proyecto General de Investigación Arqueológica la conservación y puesta en valor de bienes susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica.

- Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía.

Se modifica el procedimiento para la instrucción de la revocación de la declaración de municipio de interés turístico, en el sentido de que se concederá audiencia por plazo de diez días, al municipio turístico afectado, inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, para que pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime oportunos.

- Decreto 35/2012, de 21 de febrero, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles Turismo de Andalucía.

La constatación del mantenimiento de las condiciones de otorgamiento de las licencias de autotaxi, se eleva de periodicidad anual a cuatrienal.

En los casos de accidente, avería, enfermedad o cualquier circunstancia que impida la continuidad en la prestación del servicio, el órgano municipal competente procederá a suspender la licencia y a su anotación en el Registro Municipal por un plazo máximo de veinticuatro meses, previa comunicación de la persona interesada.

El órgano municipal competente declarará suspendida temporalmente la licencia y procederá a su anotación en el registro municipal, previa comunicación por la persona titular, por un plazo máximo de cinco años, transcurrido el cual, declarará caducada la licencia.

Con carácter general, en esta materia, se sustituye la autorización del órgano municipal por la declaración responsable de la persona interesada.

- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

Se prevé en las actuaciones de mejora urbana que reglamentariamente se podrá establecer en qué casos un aumento de edificabilidad o número de viviendas o cambio de uso o tipología precisará nuevas dotaciones públicas.

El contenido del informe a emitir por la Consejería, en los instrumentos de ordenación urbanística deberá ser regulado reglamentariamente y se emitirá en el plazo máximo de tres meses, y no podrá aprobarse ningún instrumento que contenga determinaciones contrarias al contenido de dicho informe, cuando este sea vinculante

El informe a emitir por la Consejería, en los instrumentos de ordenación urbanística en los planes básicos de ordenación municipal y en los planes de ordenación intermunicipal que contengan determinaciones de ordenación urbanística detallada, el informe sólo será vinculante en lo relativo a las determinaciones de ordenación urbanística general.

Se prevé la posibilidad de que se aprueba la delimitación o modificación de las fases de urbanización por la Administración actuante, de oficio o a instancia de los interesados en su ejecución, y se regula el procedimiento correspondiente.

Se sujeta a declaración responsable la demolición total o parcial de construcciones o edificaciones, siempre que no estén sujetas a un régimen de protección, así como los movimientos de tierras y explanaciones en suelo urbano que no se encuentre en una Zona Arqueológica o de Servidumbre Arqueológica y que sean independientes de proyectos de urbanización, edificación o construcción.

Se prevé que, en el procedimiento para el otorgamiento de licencias, cuando así se establezca en la ordenanza municipal, el informe técnico que emitan los colegios profesionales o las entidades urbanísticas certificadoras podrá surtir efectos equiparables al informe técnico de los servicios municipales.

Igualmente, deberán constar en el procedimiento las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la Ley 7/2021, exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público.

En materia de restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sometidas a declaración responsable o a comunicación previa, si las actuaciones no se hubieran iniciado, no será necesario tramitar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad, siendo suficiente la resolución que declare la ineficacia de la declaración responsable o comunicación previa, lo que determinará la imposibilidad de iniciar la actuación pretendida.

Se prevé expresamente que la Comunidad Autónoma pueda instar ante las Entidades Locales la revisión de oficio de los actos urbanísticos nulos de pleno derecho,

mediante petición razonada, así como impugnar la desestimación de las solicitudes que hubiera instado.

- Se modifica el **Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, que aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.**

- Se modifica el **Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.**

- **Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.**

Se atribuye a la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en su provincia la competencia de requerir a las entidades locales de la provincia para que anulen los actos y acuerdos referidos al ámbito de las competencias de la respectiva Delegación del Gobierno que infrinjan el ordenamiento jurídico y, en su caso, promover la impugnación de los actos o acuerdos de las entidades locales de la provincia que infrinjan el ordenamiento jurídico.

Se atribuye a las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías la competencia de requerir a las entidades locales de la provincia para que anulen los actos y acuerdos, referidos al ámbito de las competencias de la respectiva Delegación Territorial y Provincial, que infrinjan el ordenamiento jurídico.

- **Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía.**

Se suprime el requisito de informe previo vinculante de la Consejería para el acceso a los elementos de servicio de las carreteras cuando la autorización definitiva corresponda a la Diputación Provincial.

Se regula la autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía.

- **Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.**

- **Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental de Andalucía.**

- **Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.**

- **Decreto 5/2012 de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada.**

- **Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.**

Se incluyen entre los instrumentos de prevención ambiental previstos en la Ley 7/2007, la evaluación ambiental estratégica y la declaración responsable de los efectos ambientales, y se definen, y se modifican los procedimientos, y los anexos de la Ley.

- **Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.**

- **Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.**

Se redefinen las características de los montes de dominio públicos de la Ley 2/1992.

- **Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.**

Se elimina el límite de hasta 40 Kw para la declaración responsable para la instalación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, no existiendo límite alguno.

- **Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.**

Se modifica en el sentido de especificar que la remisión de los actos y acuerdos por parte de las Entidades Locales andaluzas se realizará a través del servicio de Administración Digital denominado «Sistema de recepción de los actos y acuerdos de las Entidades Locales de Andalucía» disponible a través de la sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía.

Corresponde a cada Delegación del Gobierno, y a cada Delegación Territorial o Provincial de la correspondiente Consejería, que sea competente por razón de la materia, el análisis de los actos o acuerdos de las Entidades Locales andaluzas recepcionados en la aplicación referida 4, con la finalidad de comprobar si vulneran el ordenamiento jurídico, menoscaban sus competencias, interfieren su ejercicio o exceden las mismas.

La Administración de la Junta de Andalucía, a través de la correspondiente Delegación del Gobierno o Delegación Territorial o Provincial de las correspondientes Consejerías, que sean competentes por razón de la materia sobre la que verse el acto o acuerdo de la respectiva Entidad Local, podrá solicitar a éstas la emisión de informes e incluso la exhibición de expedientes cuando, habiéndose tenido conocimiento de alguna actuación de una Entidad Local, ésta no hubiese remitido el correspondiente acto o acuerdo en el plazo que señala el artículo 2.1, o asimismo solicitar la ampliación de la información remitida.

Corresponde a la persona titular de la Delegación del Gobierno, y a la Delegación Territorial o Provincial de la correspondiente Consejería, que sea competente por razón de la materia sobre la que verse el acto o acuerdo controvertido, formular el oportuno requerimiento para su modificación o anulación.

Cuando se considere que un acto o acuerdo de una Entidad Local andaluza se encuentre dentro de los supuestos contemplados en los artículos 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente por razón de la materia sobre la que verse el acto o acuerdo controvertido solicitará motivadamente a la persona titular de la

Delegación del Gobierno que promueva su impugnación. Corresponderá a dicha Consejería la adopción de los trámites subsiguientes para el ejercicio de las acciones judiciales que corresponda adoptar al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

La competencia de las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno para promover la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales se ejercerá sin perjuicio de lo dispuesto para las Consejerías competentes por razón de la materia en el artículo 64.2 del Reglamento de organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, rigiéndose, en ambos casos, el ejercicio de acciones por lo establecido en el mencionado precepto.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Decreto-ley 4/2024, de 27 de febrero, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se modifica el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía ([BOJA de 4 de marzo de 2024 número 44](#)).

La modificación afecta a materia forestal.

AGUA

AGUA: SEQUÍA: MEDIDAS

Decreto-ley 2/2024, de 29 de enero, por el que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario ([BOJA de 1 de febrero de 2024 número 23](#)).

El Decreto-ley amplía las obras que se declaran de interés general de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se recogen en el anexo I de la norma.

Se prevén actuaciones para optimizar los recursos hídricos de competencia local, que se recogen en el anexo II, y cuyas obras podrán ser contratadas por el procedimiento de emergencia.

Se prevé llevar a cabo medidas destinadas a Diputaciones y Ayuntamientos que se encuentren en situación de sequía, para la implantación y mejora de servicios de abastecimiento de aguas en alta, depuración de aguas residuales para dotación de aguas regeneradas, y para la reducción de las pérdidas de agua en las redes públicas

Se amplía el plazo de aplicación de las medidas de apoyo al sector agrícola y ganadero previstas en el Decreto-ley 3/2023, de 25 de abril, por el que se aprueban

medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario, medidas que se aplican a los usuarios de agua para riego de las zonas con regulación incluida en ámbitos de excepcional sequía.

AGUA: SEQUÍA: RESTRICCIONES: CUENCAS MEDITERRÁNEAS

Orden de 20 de marzo de 2024, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Aguas y Desarrollo Rural, declarando las medidas a adoptar debido al estado de sequía en las Cuencas Mediterráneas Andaluzas ([BOJA de 27 de marzo de 2024 número 61](#)).

AGUA: SEQUÍA: RESTRICCIONES: DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TINTO, ODIEL Y PIEDRAS

Orden de 20 de marzo de 2024, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Aguas y Desarrollo Rural, declarando las medidas a adoptar debido al estado de sequía en la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras ([BOJA de 27 de marzo de 2024 número 61](#)).

AGUA: SEQUÍA: RESTRICCIONES: DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA GUADALETE Y BARBATE

Orden de 20 de marzo de 2024, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Aguas y Desarrollo Rural, declarando las medidas a adoptar debido al estado de sequía en la Demarcación Hidrográfica Guadalete y Barbate ([BOJA de 27 de marzo de 2024 número 61](#)).

CÁMARA DE CUENTAS

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA: ENTIDADES LOCALES: CONTRATOS Y CONVENIOS: REMISIÓN TELEMÁTICA: PROCEDIMIENTO

Resolución de 22 de enero de 2024, de la Presidenta de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 5 de diciembre de 2023, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, sobre el procedimiento relativo a la remisión telemática a la Cámara de Cuentas de Andalucía de información en materias de convenios, contratos y control interno por las entidades del sector público local andaluz ([BOJA de 25 de enero de 2024 número 18](#)).

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA: ENTIDADES LOCALES: CUENTA GENERAL: REMISIÓN TELEMÁTICA: PROCEDIMIENTO: MODIFICACIÓN

Resolución de 22 de enero de 2024, de La Presidenta de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 5 de diciembre de 2023, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por el que se modifica el procedimiento 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, aprobada por acuerdo del pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía de 22 de diciembre de 2015 y publicada por Resolución de 13 de enero de 2016, de la presidencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía ([BOJA de 25 de enero de 2024 número 18](#)).

ENTIDADES LOCALES

ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS: FINANCIACIÓN

Orden de 12 de febrero de 2024, de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, por la que se establece para el ejercicio 2024 la distribución del Fondo de financiación incondicionada de la Junta de Andalucía para las entidades locales autónomas andaluzas, aprobado por la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas ([BOJA de 22 de febrero de 2024 número 38](#)).

Corrección de errores: [BOJA de 11 de marzo de 2024, número 49](#).

FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA

LEY 5/2023, DE 7 DE JUNIO, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA: RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CON LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Resolución de 21 de febrero de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por la que se publica el Acuerdo de 13 de febrero de 2024, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía ([BOJA de 18 de marzo de 2024 número 54](#)).

El acuerdo afecta a los artículos 76, 79, 80, 101, 123, 130, 147, 151, 152 y las disposiciones adicionales quinta, vigesimotercera, vigesimoctava y trigésima séptima de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.

PATRIMONIO HISTÓRICO

PATRIMONIO HISTÓRICO: INSTITUTO ANDALUZ: ESTATUTOS

Decreto 33/2024, de 6 de febrero, de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, por el que se aprueba el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico ([BOJA de 9 de febrero de 2024 número 29](#)).

PROTECCIÓN CIVIL

PROTECCIÓN CIVIL: EMERGENCIAS: DECLARACIÓN DE EMERGENCIA: CONTENIDO Y EFECTOS: PLAN TERRITORIAL

Decreto 69/2024, de 4 de marzo, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se establece el contenido y efectos de la declaración de emergencia de interés general de Andalucía y se aprueba el Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de Andalucía ([BOJA de 7 de marzo de 2024 número 47](#)).

El Decreto define las emergencias de interés general de Andalucía como aquellas que se consideren de especial gravedad por sus dimensiones efectivas o previsibles.

La declaración supone la activación en “Fase de emergencia. Situación operativa IGAnd” del Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de Andalucía, así como la convocatoria del Plan Territorial de Emergencias.

El Decreto aprueba el Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de Andalucía (PTEAnd), cuyo texto se inserta en el Decreto. Los anexos al Decreto están disponibles en el Portal de la Junta de Andalucía, en la sección de transparencia relativa a planes y programas, a la que se puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes.htm>

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: FAMILIAS CON MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO: FINANCIACIÓN: APORTACIÓN JUNTA DE ANDALUCÍA A ENTIDADES LOCALES

Orden de 29 de febrero, 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 2024 ([BOJA de 6 de marzo de 2024 número 46](#)).

SERVICIOS SOCIALES: AYUDAS ECONÓMICO FAMILIARES: DISTRIBUCIÓN DE CANTIDADES A ENTIDADES LOCALES

Orden de 7 de marzo de 2024, 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 de las ayudas económicas familiares correspondientes al ejercicio 2024 ([BOJA de 13 de marzo de 2024 número 51](#)).

Convalidación: Resolución de 13 de marzo de 2024 de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía ([BOJA de 18 de marzo de 2024 número 54](#)).

SUBVENCIONES Y AYUDAS

SUBVENCIONES: CAJEROS AUTOMÁTICOS: ENTIDADES LOCALES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN FINANCIERA

Orden de 8 de enero de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a entidades locales andaluzas en riesgo de exclusión financiera, para sufragar los gastos de instalación y de funcionamiento de cajeros automáticos ([BOJA de 15 de enero de 2024 número 10](#)).

A los efectos de la Orden tienen la consideración de entidades locales cuya población se encuentra en riesgo de exclusión financiera aquellos municipios que posean núcleos poblacionales que, teniendo una población superior a los 500 habitantes, no cuenten con oficinas bancarias abiertas al público ni con cajeros automáticos distintos a aquellos para los que se solicite la ayuda.

Las convocatorias de las subvenciones previstas en las bases reguladoras aprobadas por esta orden se efectuarán por resolución de la persona titular de la Dirección General de la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

URBANISMO Y TURISMO

URBANISMO Y TURISMO: APARTAMENTOS TURÍSTICOS: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Decreto 31/2024, de 29 de enero, de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 2 de febrero de 2024 número 24](#)).

El Decreto modifica el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos.

Atribuye a los municipios, a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico o a las ordenanzas municipales la regulación de los apartamentos turísticos.

Asimismo, refuerza la figura legal de las empresas explotadoras de viviendas de uso turístico con la finalidad de profesionalizar la actividad, facilitar las relaciones con la Administración turística y garantizar los derechos y deberes de las personas usuarias y regular la información que las empresas explotadoras han de suministrar a los clientes y a la Administración.

Desarrolla la definición y las características de los distintos grupos de establecimientos de apartamentos turísticos que contempla el artículo 44 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, se regulan las distintas especialidades de apartamentos y su período de ocupación de las unidades de alojamiento y se eliminan parte de los requisitos exigidos para la prestación del servicio de alojamiento turístico.

VIVIENDA

VIVIENDA PROTEGIDA: INSPECCIÓN: PLAN 2024

Orden de 11 de enero de 2024, de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, por la que se aprueba el Plan de Inspección Protegida 2024 ([BOJA de 17 de enero de 2024 número 12](#)).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

CATASTRO

CATASTRO: INFORMACIÓN CATASTRAL

Resolución de 19 de diciembre de 2023, de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda, por la que se aprueba la prestación del servicio de asistencia al ciudadano mediante videoconferencia en los Puntos de Información Catastral y se modifica la Resolución de 15 de enero de 2019 ([BOE de 11 de enero de 2024, número 10](#)).

CATASTRO: FICHERO DEL PADRÓN CATASTRAL: ESTRUCTURA, CONTENIDO Y FORMATO: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Resolución de 8 de enero de 2024, de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda, por la que se modifica la de 12 de marzo de 2014, por la que se aprueba la forma de remisión y la estructura, contenido y formato informático del fichero del padrón catastral y demás ficheros de intercambio de la información necesaria para la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles ([BOE de 11 de enero de 2024, número 10](#)).

EMPLEADOS PÚBLICOS

EMPLEADOS PÚBLICOS: RETRIBUCIONES: AUMENTO DEL 0,5 POR 100: INSTRUCCIONES PARA SU APLICACIÓN

Resolución de 7 de febrero de 2024, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda por la que se dictan instrucciones sobre el pago al personal del Sector Público Estatal del incremento retributivo complementario del 0,5 por ciento vinculado a la evolución del PIB previsto en el artículo 19.Dos.2.b) de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ([BOE de 8 de febrero de 2024, número 34](#)).

Corrección de errores, [BOE de 9 de febrero de 2024](#).

El incremento complementario del 0,5 por ciento se calculará sobre las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2022, tendrá efectos de 1 de enero de 2023 y se abonará en la nómina del mes de febrero de 2024, salvo que la habilitación responsable no disponga de todos los elementos formales necesarios o en otros supuestos en que por motivos técnicos no resulte posible, en cuyo caso se abonará en la primera nómina en que sea posible.

El personal que haya cambiado de Habilitación entre el 1 de enero de 2023 y el último día del mes anterior al pago de los atrasos tendrá que tramitar la solicitud que consta en el Anexo.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 8 de enero de 2024, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 13 de enero de 2024, número 12](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 6 de febrero de 2024, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 7 de febrero de 2024, número 33](#)).

HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN

Resolución de 22 de febrero de 2024, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local DEL Ministerio de Hacienda, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones Locales relativa al esfuerzo fiscal de 2022 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda ([BOE de 26 de febrero de 2024, número 50](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de marzo de 2024, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 8 de marzo de 2024, número 60](#)).

PADRÓN MUNICIPAL

PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 142/2024 de 6 de febrero, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por la que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio ([BOE de 7 de febrero de 2024, número 33](#)).

El Real Decreto modifica el régimen de comunicación de datos del padrón por parte de los Ayuntamientos, que pasa a ser de mensual a ser en tiempo real; para la puesta en marcha de este nuevo régimen, se establece un período transitorio hasta el 31 de agosto de 2026.

Asimismo, se modifica el Reglamento en el sentido de adaptarlo a las últimas modificaciones operadas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en materia de protección de datos, en materia de extranjería, en materia de discapacidad, y en materia de gestión del padrón municipal.

Así, se sustituye el término “residencia permanente” por el de “residencia de larga duración”, se procede a la diferenciación en el tratamiento de las personas menores de edad y de las personas con discapacidad que precisen de medidas de apoyo con funciones representativas para el ejercicio de su capacidad jurídica; así, se distingue entre los menores de edad y las obligaciones de sus padres o tutores y las personas con discapacidad que precisen de medidas de apoyo con funciones representativas para el ejercicio de su capacidad jurídica y las obligaciones de quienes ejerzan esas medidas de apoyo; junto a lo anterior se elimina la exigencia de que la persona con discapacidad haya de tener la misma vecindad civil que la de la persona que ejerza las medidas de apoyo con funciones; se actualizan los datos tanto obligatorios como voluntarios, que debe recoger el padrón, incluyendo el teléfono móvil, el correo electrónico o el número de identidad de extranjero; se modifica la referencia a los documentos de identificación de las personas extranjeras, que pasan de ser las antiguas tarjetas de residencia a las actuales tarjetas de identidad de extranjero; se prevé el cambio de domicilio de oficio y se recoge la previsión de operaciones específicas conjuntas entre el INE y los ayuntamientos para la comprobación periódica de la residencia de la ciudadanía extranjera que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años; y se actualizan las denominaciones de los ministerios que aparecen en el reglamento.

SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL PARA 2024

Real Decreto 145/2024 de 6 de febrero, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2024 ([BOE de 7 de febrero de 2024, número 33](#)).

Queda fijado en 37,8 euros/día o 1.134 euros/mes, según el salario esté fijado por días o por meses.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

TRABAJO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. USO DE PAÑUELO ISLÁMICO EN EL TRABAJO. UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PUEDE PROHIBIR A SUS EMPLEADOS PORTAR SÍMBOLOS QUE REVELEN SUS CONVICCIONES RELIGIOSAS, AÚN CUANDO NO ESTÉN EN CONTACTO DIRECTO CON EL PÚBLICO PARA DAR UN ENTORNO NEUTRO. INEXISTENCIA DE DISCRIMINACIÓN SIEMPRE QUE LA NEUTRALIDAD SE PERSIGA DE FORMA CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA

Sentencia de 28 de noviembre de 2023 de la Gran Sala.

Asunto C-148/22.

Ponente: François Biltgen.

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, petición presentado con ocasión de un litigio entre un agente contractual del Ayuntamiento de Ans (Bélgica), y este último, en relación con la prohibición impuesta por el Ayuntamiento a sus trabajadores de llevar cualquier signo visible que pudiera revelar su pertenencia a una corriente ideológica o filosófica o sus convicciones políticas o religiosas.

Considera la Sala que una norma interna de una empresa que solo prohíbe llevar, en el lugar de trabajo, signos de convicciones, en particular filosóficas o religiosas, que sean vistosos y de gran tamaño puede constituir una discriminación directa basada en la religión o las convicciones, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78, en los casos en que el criterio relativo al uso de tales signos esté indisociablemente ligado a una o varias religiones o convicciones determinadas; pero que, a la inversa, una norma interna adoptada por un empresario que prohíbe llevar cualquier signo visible de convicciones, en particular, filosóficas o religiosas, en el lugar de trabajo no constituye tal discriminación directa si atañe indistintamente a cualquier manifestación de esas convicciones y trata por igual a todos los trabajadores de la empresa, imponiéndoles, de manera general e indiferenciada, especialmente una neutralidad indumentaria que se opone al uso de tales signos.

Y en este sentido, una norma interna adoptada por un empresario y que prohíbe en el lugar de trabajo el uso visible de cualquier signo de convicciones, en particular, filosóficas o religiosas, puede constituir una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o en las convicciones, en el sentido de dicha disposición, si se demuestra

que la obligación aparentemente neutra contenida en dicha norma ocasiona, de hecho, una desventaja particular a aquellas personas que profesan una religión o tienen unas convicciones determinadas. Pero, sin embargo, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/78, tal diferencia de trato no constituye una discriminación indirecta si puede justificarse objetivamente con una finalidad legítima y si los medios para la consecución de esta finalidad son adecuados y necesarios.

A este respecto, debe reconocerse a cada Estado miembro, incluidas, en su caso, sus entidades infraestatales, dentro del respeto de las competencias que tienen encomendadas, un margen de apreciación en la concepción de la neutralidad del servicio público que aquel pretende promover en el lugar de trabajo. En este sentido, la política de «neutralidad exclusiva» que una administración pública, en este caso municipal, pretende imponer a sus trabajadores, en función del contexto que le es propio y en el marco de sus competencias, con vistas a instaurar en su seno un entorno administrativo totalmente neutro, puede considerarse que está objetivamente justificada por una finalidad legítima, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/78.

En consecuencia, falla la Sala que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, debe interpretarse en el sentido de que una norma interna de una administración municipal que prohíbe, de manera general e indiferenciada, a los miembros del personal de dicha administración el uso visible, en el lugar de trabajo, de cualquier signo que revele, en particular, convicciones filosóficas o religiosas puede estar justificada por la voluntad de dicha administración de establecer, teniendo en cuenta el contexto que le es propio, un entorno administrativo totalmente neutro, siempre que dicha norma sea adecuada, necesaria y proporcionada, a la luz de ese contexto y habida cuenta de los diferentes derechos e intereses en juego.

TRABAJO. VACACIONES. TRABAJADOR QUE EN PERIODO DE VACACIONES CONCEDIDAS PREVIAMENTE TIENE QUE ESTAR EN CUARENTENA POR HABER ESTADO EN CONTACTO CON UNA PERSONA CONTAGIADA DE COVID. NO PROCEDE POSPONER EL PERIODO VACACIONAL

Sentencia de 14 de diciembre de 2023 de la Sala Primera.

Asunto C-206/22.

Ponente: Ineta Ziemele.

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 2003, L 299, p. 9), y del artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Un empleado obtuvo un permiso de vacaciones anuales en el periodo comprendido entre el 3 y el 11 de diciembre de 2020. El 2 de diciembre de 2020, la Administración competente en materia sanitaria ordenó la puesta en cuarentena de este empleado, con arreglo al artículo 28 de la Ley de Protección frente a Infecciones, en el período comprendido entre el 2 y el 11 de diciembre de 2020 por haber estado en contacto con una persona infectada por el virus del COVID, por lo que solicitó el aplazamiento de las vacaciones anuales retribuidas concedidas que habían coincidido con el período de puesta en cuarentena.

La Sala declara que que la finalidad de esta medida de cuarentena, dirigida a evitar la propagación de una enfermedad contagiosa mediante el aislamiento de las personas que pueden desarrollar sus síntomas, difiere de la de las vacaciones anuales retribuidas, y que la puesta en cuarentena del demandante lo fue por haber estado en contacto con una persona infecta de COVID.

Y aunque es cierto que la puesta en cuarentena es, al igual que una incapacidad laboral por enfermedad, un acontecimiento imprevisible e independiente de la voluntad de la persona afectada, durante dicho período el trabajador no estuvo en situación de incapacidad laboral, por lo que se encuentra en una situación diferente de la de un trabajador que esté de baja por enfermedad, quien sufre limitaciones físicas o psíquicas causadas por la enfermedad.

Por consiguiente, no puede considerarse que la finalidad de la cuarentena sea, por principio, comparable a la de una baja por enfermedad. Por lo tanto, un período de cuarentena no puede, en sí mismo, obstaculizar la consecución de la finalidad de las vacaciones anuales retribuidas, que tienen por objeto permitir que el trabajador descanse de la ejecución de las tareas que le incumben según su contrato de trabajo y que disponga de un período de ocio y esparcimiento y, si bien la puesta en cuarentena puede afectar a las condiciones en las que el trabajador dispone de su tiempo libre, no puede considerarse que, en sí misma, vulnere el derecho de ese trabajador a disfrutar efectivamente de sus vacaciones anuales retribuidas. En efecto, durante el período de vacaciones anuales, el trabajador no puede estar sujeto, por parte de su empresario, a ninguna obligación que le impida dedicarse, libre e ininterrumpidamente, a sus propios intereses con objeto de contrarrestar los efectos del trabajo sobre su seguridad y su salud.

En consecuencia, falla la Sala que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa o práctica nacional que no permite aplazar los días de vacaciones anuales retribuidas concedidos a un trabajador que no está enfermo en un período que coincida con un período de cuarentena ordenado por una autoridad pública, debido al contacto del trabajador con una persona infectada por un virus.

TRABAJO. VACACIONES. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. COMPENSACIÓN
ECONÓMICA POR LOS DÍAS DE VACACIONES NO DISFRUTADOS AL
TÉRMINO DE LA RELACIÓN LABORAL POR VOLUNTAD DEL TRABAJADOR.
DERECHO A LA COMPENSACIÓN A EXCEPCIÓN DE EXISTENCIA DE MALA
FE DEL TRABAJADOR

Sentencia de 18 de enero de 2024 de la Sala Primera.

Asunto C-218/22.

Ponente: Ineta Ziemele.

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, y del artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, petición presentada en el contexto de un litigio entre un antiguo empleado público del Ayuntamiento de Copertino, (Italia), y este último en relación con la negativa por parte de éste a abonar a aquél una compensación económica por los días de vacaciones anuales retribuidas no disfrutados en la fecha de extinción de la relación de servicio resultante de la renuncia voluntaria del empleado para acogerse a la jubilación anticipada.

Declara la Sala que, según los propios términos del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/88 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que corresponde a los Estados miembros establecer, en su normativa interna, las condiciones de ejercicio y aplicación del derecho a vacaciones anuales retribuidas, precisando las circunstancias concretas en las que los trabajadores pueden hacer uso del citado derecho. Sin embargo, éstos no pueden supeditar a ningún tipo de requisito la propia constitución de este derecho, que se deriva directamente de la citada Directiva.

El derecho a vacaciones anuales constituye solamente una de las dos vertientes de un principio fundamental del Derecho social de la Unión, a saber, el derecho a vacaciones anuales retribuidas. Ese derecho fundamental comprende además un derecho a percibir una retribución, así como el derecho, consustancial al referido derecho a vacaciones anuales «retribuidas», a una compensación económica por las vacaciones anuales no disfrutadas al finalizar la relación laboral.

A este respecto, procede recordar que, una vez extinguida la relación laboral, el trabajador ya no puede disfrutar efectivamente las vacaciones anuales retribuidas. Para evitar que, como consecuencia de esta imposibilidad, el trabajador se vea en la imposibilidad de disfrutar ese derecho, ni siquiera en forma de prestación pecuniaria, el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/88 establece que, en caso de conclusión de la relación laboral, el trabajador tendrá derecho a una compensación económica por los días de vacaciones anuales no disfrutados.

Conforme al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/88, el trabajador que no haya tenido la posibilidad de disfrutar de todos sus derechos a vacaciones anuales

retribuidas antes de la finalización de su relación laboral, tendrá derecho a una compensación económica en concepto de vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas. A este respecto, es irrelevante el motivo o causa de la extinción de la relación laboral. Por consiguiente, la circunstancia de que un trabajador ponga fin por voluntad propia a la relación laboral no tiene incidencia alguna en su derecho a percibir, en su caso, una compensación económica en concepto de los derechos a vacaciones anuales retribuidas que no haya podido agotar antes de la extinción de la relación laboral.

En cambio, si el trabajador se abstuvo, deliberadamente y con pleno conocimiento de causa en cuanto a las consecuencias que podían derivarse de su abstención de tomar sus vacaciones anuales retribuidas tras haber podido ejercer efectivamente su derecho a éstas, el artículo 31, apartado 2, de la Carta, no se opone a la pérdida del derecho ni, en caso de extinción de la relación laboral, a la consiguiente falta de una compensación económica por las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas, sin que el empleador esté obligado a imponer al trabajador que ejerza efectivamente el citado derecho, pero la carga de la prueba a este respecto incumbe al empleador.

En consecuencia, falla la Sala que el artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, por razones relacionadas con el control del gasto público y las necesidades organizativas del empleador público, prohíbe el pago a un trabajador de una compensación económica por los días de vacaciones anuales retribuidas devengados, tanto durante el último año de trabajo como durante los años anteriores, que no se hayan disfrutado en la fecha de finalización de la relación de servicio, cuando el trabajador pone fin voluntariamente a esa relación de servicio y no ha demostrado que no disfrutó de sus vacaciones durante dicha relación por motivos ajenos a su voluntad.

EMPLEADOS PÚBLICOS. CONTRATACIÓN TEMPORAL REITERADA AL MISMO TRABAJADOR. CONVERSIÓN EN TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS CON INDEMNIZACIÓN EN SU CASO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL NACIONAL MODIFICAR LA JURISPRUDENCIA EN ESTE SENTIDO

Sentencia de 22 de febrero de 2024 de la Sala Sexta.

Asunto C-59/22.

Ponente: Andreas Kumin.

Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), que figura en el

anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, peticiones que han sido presentadas en el contexto de sendos litigios entre sendos empleados y la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid; y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, en el asunto, en relación con la calificación de la relación laboral que vincula a los interesados con la Administración Pública correspondiente.

La Sala declara que:

1º.- Las cláusulas 2 y 3 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, deben interpretarse en el sentido de que un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, está comprendido en el ámbito de aplicación de este último.

2º.- La cláusula 5 del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que la expresión “utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada”, que figura en dicha disposición, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, el contrato de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogado automáticamente.

3º.- La cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé ninguna de las medidas contempladas en esta disposición ni “medida legal equivalente” alguna, a efectos de esta, para evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos.

4º.- La cláusula 5 del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos.

5º.- La cláusula 5 del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales según las cuales las “actuaciones irregulares” darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas “de conformidad con la normativa vigente en cada una de (dichas) Administraciones Públicas”, cuando esas disposiciones nacionales no sean efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme a la citada cláusula.

6º.- La cláusula 5 del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de

consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos, cuando dicha convocatoria es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de tales contratos de duración determinada.

7º.- La cláusula 5 del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a esta cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de dicha cláusula 5.

II. TRIBUNAL SUPREMO

PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO. ORDENANZAS REGULADORAS. OBLIGATORIEDAD DE LA CONSULTA PREVIA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1453/2023 de 16 de noviembre de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7629/2021.

Ponente: Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si en la elaboración de las ordenanzas locales reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, ha de observarse el trámite previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, es suficiente, en la confección de este tipo de disposiciones, atender al procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 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.

Y las normas objeto de interpretación son el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

El supuesto de hecho consistió en la aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento de Cangas de Morrazo el 27 de enero de 2020, de la aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributaria por los servicios vinculados al ciclo integral del agua.

La Sala del TS dice que en su sentencia 108/2023 resolvió que la consulta previa del art. 133.1 LPACAP no resultaba exigible en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, pero que, en el presente recurso de casación, a diferencia de lo que ocurría en aquella ocasión, en la que se impugnaba una ordenanza fiscal, en el presente recurso, la Ordenanza carece de naturaleza fiscal, por cuanto regula una prestación patrimonial de carácter público no tributaria por servicios vinculados al ciclo integral del agua.

Seguidamente, la Sala del TS analiza la S. del TC 55/2018, de 24 de mayo, y de acuerdo con la S. del TS 108/2023, de 31 de enero (rec. 4791/2021), recuerda que, en lo que se refiere a la aplicabilidad del art. 133 de la LPACAP, declaró que la STC 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 LPACAP "por ser contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas", y concluye que hay que partir de la premisa de que 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).

Ahora bien, además de esta limitación, ya de por sí intensa, hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional Primera LPACAP establece determinadas excepciones, para los procedimientos administrativos regulados en las leyes especiales.

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.

Por último, no está de más recordar que 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.

Y, en consecuencia, la Sala responde a la cuestión de interés casacional diciendo que La consulta previa a la que se refiere el art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es obligatoria respecto de las ordenanzas locales que, como las reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, no afecten a materias de la Disposición Adicional primera LPACAP, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas.

A efectos de una ordenanza local, son causas legalmente previstas para prescindir del trámite de consulta previa, las contenidas en el primer párrafo del apartado cuarto del art 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al tener carácter de legislación básica; y, en su caso, las que establezca la correspondiente legislación autonómica.

REVISIÓN DE OFICIO. POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA PARA INSTAR LA REVISIÓN DE OFICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1479/2023 de 20 de noviembre, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 1051/2022.

Ponente: Carlos Lesmes Serrano.

Por la importancia del supuesto y de la respuesta del TS, el comentario a esta sentencia del TS es más extenso de lo habitual.

Los hechos son los siguientes:

1º.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería) de fecha 9 de diciembre de 2003, acordó conceder licencia de obras para la construcción de sótano garaje, piscina y 129 apartamentos turísticos.

2º.- La Junta de Andalucía instó el 3 de octubre de 2006, al Ayuntamiento la revisión de la licencia de obras concedida, y la suspensión cautelar del citado acuerdo, sobre la base de ser el acuerdo de concesión de licencia de obras y de primera ocupación nulo de pleno derecho.

3º.- El Ayuntamiento dictó Resolución el 19 de marzo de 2007 inadmitiendo a trámite la solicitud de la Junta de Andalucía, y desestimó presuntamente la solicitud de revisión instada por un particular. Interpuesto recurso contencioso administrativo tanto por la Junta como por el particular, ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm.: 1 de Almería, dictó sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso en cuanto a la Junta de Andalucía por desviación procesal.

4º.- Dicha sentencia fue recurrida en apelación por la Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, dictando la Sala de Granada del TSJA la sentencia el 16 de diciembre de 2013, que estimó parcialmente la apelación interpuesta por la Junta, en el sentido de que anuló el pronunciamiento de inadmisibilidad contenido en la sentencia de instancia y, en cuanto al fondo, ordenó al Ayuntamiento la incoación del procedimiento de revisión de oficio.

5º.- El Ayuntamiento de Roquetas tramitó el procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obras, acordando en sesión plenaria celebrada el 6 de agosto de 2015 desestimar la revisión de oficio de la licencia de obras y de primera ocupación, al considerar que la edificación autorizada por dicha licencia cumplía con la normativa establecida en el Plan General de Ordenación Urbana, además de sostener que la Administración Autonómica carecía de legitimación.

6º.- Contra la anterior resolución, la Junta de Andalucía interpone recurso contencioso-administrativo la Junta de Andalucía ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería.

7º.- Dicho Juzgado estimó la petición de inadmisibilidad planteada por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar por falta de legitimación de la Junta de Andalucía para impugnar el Acuerdo del Pleno de la referida corporación, por la que se desestimaba la petición de revisión de oficio de la licencia concedida.

8º.- La sentencia del Juzgado fue apelada ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Granada, que dictó sentencia estimatoria de fecha 7 de octubre de 2021.

9º.- Contra dicha sentencia el Ayuntamiento de Roquetas de Mar interpone el recurso de casación ante el TS, objeto de este comentario.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar si cabe mantener la falta de legitimación de la Administración autonómica para requerir a la Administración local la utilización de la vía de la revisión de oficio de una licencia urbanística, aun en el caso de que esta legitimación pudiera estar

amparada por la normativa autonómica, por resultar inexcusable acudir indefectiblemente al procedimiento de impugnación de actos y acuerdos previsto en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, o si, por el contrario, se trata de procedimientos complementarios.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 31 y 102.1 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actualmente artículos 4 y 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común) en relación con el artículo 65 y concordantes de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y 137.1 y 140 de la Constitución.

La sentencia apelada estima la excepción de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto porque la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía no ostenta legitimación para instar la revisión de oficio de la licencia de obras, ejercitando acción en aplicación del art. 102 Ley 30/1992. A tal interpretación llega el Juzgado de instancia porque el precepto establece que la revisión de oficio puede tener lugar por iniciativa de la propia Administración autora del acto administrativo, o bien a solicitud de interesado. Y es este concepto de interesado el que no le corresponde a la Junta de Andalucía, pues no reúne la condición de titular de un derecho o interés legítimo, pues es titular de potestades administrativas.

Este argumento lo extrae la sentencia de instancia de sentencia de la Sala del TS, de fecha 26 de septiembre de 2017, que mantiene el criterio de otras anteriores como en la sentencia de 22 de junio de 2015, y otras relacionadas en la contestación al recurso de apelación del Ayuntamiento de Roquetas. La doctrina de dichas sentencias de esta misma Sala se fundamenta en el concepto de interesado establecido en el art. 31.1 de la citada ley procedimental que alude a titulares de derechos e intereses legítimos, pero no como en el caso de la Junta de Andalucía, que es titular de potestades administrativas, que es el título con el que actúa la Administración Autonómica demandante.

Ahora bien, esta jurisprudencia ha sufrido una revisión por la reciente sentencia del Alto Tribunal de fecha 24 de febrero de 2021 (recurso 8174/2019), sentencia que reconoce legitimidad a la Comunidad Autónoma de Cataluña para solicitar al Ayuntamiento la revisión de oficio (en este caso de declaración de lesividad de una licencia de obras). Manifestando en el fundamento de derecho segundo lo siguiente:

"Invoca también la sentencia de 12 de abril de 2016 (rec. 3550/2014) que en relación con la revisión de oficio de los actos administrativos del art. 102.1, "a iniciativa propia o de los interesados" declara que: "acierta la sentencia de instancia cuando señala que el análisis de la cuestión de la legitimación de Administraciones distintas de la autora del acto para la acción de nulidad del artículo 102 de la ley 30/1992, debe partir del hecho de que la Constitución consagra un ámbito propio a los entes locales, dotándoles de una garantía institucional para la defensa de sus intereses, y aunque tal posición no excluye un control de legalidad, si es exigible la necesaria coordinación y colaboración

cuando se trata de competencias materiales compartidas entre las diferentes administraciones.

Así las cosas, obligado resulta acudir tanto a la Ley de Procedimiento Administrativo como a la Ley de Bases del Régimen Local. En este sentido, la sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2012 señala que "para los casos de procedimiento de revisión de oficio, y en particular de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, habrá que estar al concepto de interesado que nos ofrece el art. 31,1 de la LRJy PÁC".

Pues bien, el referido artículo precisa un concepto de interesado en el procedimiento administrativo que, en líneas generales, se corresponde con el portador de derechos e intereses legítimos, más no de potestades administrativas, Como señala la sentencia de éste Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2012 "están legitimadas para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno Derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable completo, cierto y directo para el accionante sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad.

Sin embargo, dicho planteamiento ha de completarse con la existencia de una previsión legal específica que atribuye a la Administración autonómica, en el marco de la revisión de licencias, legitimación para instar de la Administración local la apertura del correspondiente procedimiento, tanto para la revisión de los actos nulos de pleno derecho como de los actos anulables.

Así lo dispone el art. 208 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña:

"Artículo 208. Revisión de licencias y de órdenes de ejecución.

1. Las licencias y las Órdenes de ejecución cuyo contenido sea contrario a las determinaciones de esta Ley, de los planes urbanísticos o de las ordenanzas urbanísticas municipales deben ser revisadas siguiendo el procedimiento pertinente entre los que están establecidos para la revisión de los actos en vía administrativa.
2. El órgano correspondiente del departamento competente en materia de urbanismo puede instar la incoación de los expedientes de revisión, mediante petición razonada efectuada al ayuntamiento, tanto si se trata de actos nulos como si se trata de actos anulables."

La legitimación alcanza y se concreta en la atribución de la facultad de instar el procedimiento de revisión, en relación con los concretos actos que se indican, licencias y órdenes de actuación, y en cuanto incurran en la infracción de la propia Ley, de los planes urbanísticos o de las ordenanzas urbanísticas municipales, de manera que el legislador ha dispuesto, en garantía de la legalidad urbanística, la intervención de la Administración autonómica en el control de la actividad desarrollada al amparo de la ordenación urbanística, propiciando la revisión de aquellas actuaciones contrarias a la misma, sin alterar y manteniendo el ejercicio de la competencia de la Administración

autora de los actos a través de los procedimientos de revisión legalmente establecidos. Remisión que ha de entenderse referida a la legislación de procedimiento administrativo común, como específica en reiterados supuestos del propio Decreto Legislativo 1/2010 (art. 201.2, art, 202,1) y, por lo tanto, a los procedimientos de revisión de oficio que se regulan en los arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992, aplicable al caso por razones temporales (arts. 106 y 107 d Ley 39/2015).

Todo ello permite resolver sobre la primera cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión, entendiéndose que, en el caso de la Administración Autonómica de Cataluña, resulta legitimada a los efectos del artículo 103 Ley 30/1992, de 26 de noviembre para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto consistente en la concesión de una licencia municipal de obras que se considera incurre en causa de anulabilidad según el art. 208.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, pues su intervención responde al ejercicio de esa concreta potestad administrativa reconocida por el indicado precepto.

Es decir el Tribunal Supremo sigue manteniendo la consideración de legitimidad en relación al art. 31 LPAC, en donde no entraría la Administración Autonómica como titular de potestades administrativas, que le permite cauce propio de actuación, previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), pero en los supuestos en los que exista una previsión legal específica que atribuya a la Administración Autonómica instar la revisión de los actos nulos de pleno derecho, o declaración de lesividad de los actos anulables, dispone de legitimidad para la acción de revisión de oficio.

Pues bien, esta misma situación se da en el ordenamiento jurídico urbanístico de Andalucía, concretamente en el artículo 59.3 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDU), que dispone:

"Sin perjuicio de lo establecido en la legislación de régimen local, la Consejería con competencia en materia de urbanismo podrá instar de las Corporaciones Locales la declaración de nulidad de los actos a los que se refiere el apartado primero, así como impugnar la desestimación expresa o presunta de las solicitudes que hubiere instado, en los términos y plazos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común y de la jurisdicción contencioso-administrativa."

Por tanto, existiendo como existe una habilitación expresa normativa en el Reglamento de Disciplina citado para instar y para impugnar la resolución final del procedimiento de revisión de oficio de licencia urbanística, debemos aplicar la jurisprudencia emanada de la STS de 24/2/2021, en el sentido de que la Junta de Andalucía dispone de legitimidad no solo para instar la revisión de oficio de la licencia concedida, sino también para impugnar la resolución final del procedimiento de revisión de oficio.

Además de lo anterior, no puede negarse la cualidad de interesada a la Junta de Andalucía, después de que en vía jurisdiccional se admitió la legitimidad para instar el procedimiento de revisión, cualidad que por este motivo le otorga esta consideración, pues si se le ha permitido promover el procedimiento en la resolución jurisdiccional, puede ser considerado interesado para la impugnación de la resolución final del procedimiento incoado en ejecución de sentencia (ex art. 31 Ley 30/92). Y por aplicación del artículo 400,2 de la LEC, en cuanto que no apreció falta de legitimidad de la Junta de Andalucía en la sentencia de esta misma Sala de fecha 16/12/2013, que anuló la resolución del Juzgado que no le reconoció legitimidad."

En el caso que nos ocupa, la Sala del TS dice que a los efectos de dar respuesta a la cuestión casacional es preciso traer a colación las normas jurídicas que regulan tanto la revisión de oficio como la legitimación para poder instarla. Veamos.

El art. 102 de la ley 30/1992 (actual art. 106 de la Ley 39/2015) está dedicado a la revisión de disposiciones y actos nulos. Dice así:

"1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo."

La revisión de oficio, al igual que los recursos administrativos, pretende eliminar actos administrativos en vía administrativa, sin necesidad de acudir a los tribunales. Sin embargo, la revisión de oficio se distingue del recurso administrativo en que parte de un

presupuesto distinto. La revisión es un procedimiento iniciado por la propia Administración autora de un acto en tanto que el recurso se interpone por el interesado frente a la actuación administrativa, aunque en ambos casos lo que se pretende es la anulación de una actuación administrativa. La revisión de oficio no siempre se produce por iniciativa de la Administración autora del acto, también puede hacerlo a instancia de un tercero interesado, sin que en ninguno de estos casos las iniciativas estén sujetas a plazo alguno, al tratarse de un procedimiento que pretende la revisión de actos nulos de pleno derecho, vicio que no prescribe ni se subsana por el paso del tiempo.

Tratándose de interesados, hay que reconocer que estos tienen derecho a que se incoe el procedimiento y se resuelva por el órgano administrativo, aunque la decisión sea de inadmisibilidad, de manera que la petición no tiene la condición de mera denuncia o de petición graciable.

Pues bien, en el caso de autos lo que se discute es si una Comunidad Autónoma puede tener la consideración de interesado a los efectos de promover un procedimiento de revisión de oficio de un acto de una Administración Local. La STS 250/2021, de 24 de febrero de 2021 (rec. 8174/2019) dio respuesta a esta cuestión, que le había sido planteada por el auto de admisión del recurso. A tal efecto, esta sentencia recordó que para los casos de procedimiento de revisión de oficio, y en particular de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, habrá que estar al concepto de interesado que nos ofrecía el art.31.1 LRJPAC (hoy art. 4 de la ley 39/2015). El referido artículo precisa un concepto de interesado en el procedimiento administrativo que, en líneas generales, se corresponde con el portador de derechos e intereses legítimos, más no de potestades administrativas. Así, como regla general hay que estar a lo dispuesto en la sentencia de éste Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2012, con cita de otras, "están legitimadas para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno Derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable completo, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad".

De esta manera el concepto de interesado, a efectos del art.102.1 no incluye a la Administración autonómica que no ejercita derechos o intereses legítimos sino una potestad administrativa.

Como primera conclusión, a los efectos de la cuestión casacional planteada, podemos afirmar que la Administración autonómica carece en principio de legitimación para instar la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho emanados de la Administración local. Las razones de esta negativa fueron expresadas en las SSTs de 12 de abril de 2016 (recurso de casación 3550/2014) y de 26 de octubre de 2020 (recurso de casación 1443/2019) y a ellas nos remitimos.

Sin embargo, parece deducirse de la cuestión casacional planteada en el auto de admisión del recurso de casación que la STS 250/2021, de 24 de febrero de 2021 (rec. 8174/2019) vino a establecer una excepción a la regla general anterior. Tal conclusión

no es correcta. En el caso que allí se juzgaba la legitimación no se reconocía por interpretación extensiva de la legitimación contemplada en el art. 102 de la Ley 30/1992, ni suponía hacer una reinterpretación de nuestra jurisprudencia anterior. Lo que la STS de 24 de febrero de 2021 hace es completar aquella doctrina jurisprudencial, al ampliar la legitimación cuando exista una previsión legal específica que se la atribuya expresamente a la Administración autonómica. Efectivamente, en el caso que se juzgaba en esa sentencia, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, la ley autonómica (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) ha previsto expresamente una concreta legitimación de la Administración autonómica, como garantía de la legalidad urbanística, para instar el procedimiento de revisión de oficio como mecanismo de control de la actividad desarrollada por los ayuntamientos en esa materia. En definitiva, la Generalitat de Cataluña tenía legitimación, no porque la sentencia reinterpretara el art.102 de la Ley 30/1992 (hoy 103 de la Ley 39/2015), sino porque esa legitimación le había sido atribuida específicamente por una norma con rango de ley para instar el procedimiento de revisión, en relación con los concretos actos que se indican, licencias y órdenes de actuación, y en cuanto incurran en la infracción de la propia Ley, de los planes urbanísticos o de las ordenanzas urbanísticas municipales.

El auto de admisión considera necesario aclarar, matizar, reforzar o, en su caso, corregir la jurisprudencia existente en orden al reconocimiento de legitimación -o no- a la Administración autonómica de la facultad para instar la revisión de oficio de los actos adoptados por las entidades locales.

La respuesta se deduce de lo anteriormente expuesto. La Administración autonómica, salvo que tenga la condición de interesada, carece de la facultad de instar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto, como es la concesión de una licencia municipal de obras, salvo que una norma con rango legal se la atribuya expresamente.

La Sala de Granada admitió la legitimación de la Junta de Andalucía para recurrir la resolución adoptada por el Pleno del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, de fecha 6 de agosto de 2015, que decidió desestimar la revisión de la licencia de obras concedida por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 9 de diciembre de 2003 (expediente 572/2002), y, entrando en el fondo del asunto, anuló la resolución que concedía la licencia de primera ocupación para dicha obra de fecha 24 de noviembre de 2006, en calle Aviación, parcelas 118 y 119 de la urbanización Playa Serena. A su vez, la sentencia ordenó reponer la realidad física alterada en las parcelas 118 y 119 de la urbanización Playa Serena, de Roquetas de Mar, en los términos y con las garantías establecidos en la sentencia.

La legitimación la admitió por dos razones:

La primera, siguiendo la estela de la STS de 24 de febrero de 2021, por considerar que una norma autonómica específica se la atribuía expresamente, concretamente el artículo 59.3 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA).

Este razonamiento no es correcto. La decisión de la Junta del Gobierno Local del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, de conceder licencia de obras para la construcción de sótano garaje, piscina y 129 apartamentos turísticos, en calle Aviación, parcelas 118

y 119 de la Urbanización Playa Serena, es de 9 de diciembre de 2003, en tanto que la decisión de la Delegación Provincial de Almería de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de instar la revisión de oficio de dicha licencia está contenida en un escrito fechado el 3 de octubre de 2006. El Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que se quiere justificar la legitimación, es de marzo de 2010, casi cuatro años posterior. La legitimación de la Junta de Andalucía no puede fundarse en ese Reglamento.

La segunda razón tenida en cuenta por la Sala de instancia para apreciar la legitimación sí debe tener acogida. Aunque con arreglo a nuestra doctrina jurisprudencial, ratificada en esta sentencia, la Administración autonómica carece de legitimación para instar la revisión de oficio de actos de la Administración local, salvo que una ley expresamente se la atribuya para materias determinadas, lo cierto es que en este caso concreto dicha legitimación le había sido reconocida a la Junta de Andalucía en un proceso anterior en sentencia que ganó firmeza, produciendo los efectos de cosa juzgada, por lo que tratándose del mismo asunto dicha legitimación no le podía ser negada posteriormente por la misma Sala de Granada, como tampoco se le puede negar ahora en casación, porque ello supondría vulnerar el derecho a la invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales, derecho que está estrechamente relacionado con el principio de seguridad jurídica y forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como expresa el Tribunal Constitucional en su STC 23/2005, de 14 de febrero.

Como el debate procesal en la casación se ha centrado en la cuestión de la legitimación de una Administración autonómica para instar la revisión de oficio de actos emanados de una Administración local, nuestra decisión es la de ratificar nuestra anterior doctrina por las razones indicadas.

Esta doctrina aplicada al caso concreto juzgado en la instancia debería dar lugar a la estimación del recurso de casación, sin embargo, tal decisión nos está vedada, como hemos dicho, por impedirlo la cosa juzgada material que deriva de la sentencia nº 3552, de 16 de diciembre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Andalucía, sentencia que reconoció la legitimación ahora discutida y que es inatacable por razón de su firmeza.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que la Administración autonómica, salvo que tenga la condición de interesada, carece de la facultad de instar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto, como es la concesión de una licencia municipal de obras, salvo que una norma con rango legal se la atribuya expresamente.

SOLICITUD DE PROLONGACIÓN DE SERVICIO ACTIVO DE LOS
FUNCIONARIOS MUNICIPALES AL ALCANZAR LA EDAD DE JUBILACIÓN.
SILENCIO ADMINISTRATIVO. SILENCIO POSITIVO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1638/2023 de 5 de diciembre, de la Sección 4ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de casación 1638/2023.

Ponente: Luís María Díez-Picazo Giménez.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar el régimen aplicable, en cuanto al plazo y sentido del silencio administrativo, en las solicitudes de prolongación del servicio activo hasta los setenta años de edad a la luz de lo dispuesto en el Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y las normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las siguientes: los arts. 2 y 3 del Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dice la Sala que, es verdad que, en lo relativo a la falta de respuesta de la Administración, la disposición final 7ª, titulada Prolongación de la permanencia en la situación de servicio activo de los funcionarios públicos, de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se refería solo a los funcionarios de la Administración del Estado. Pero, para sostener que otra cosa debe valer para los funcionarios al servicio de la Administración Local, sería necesario que una norma con rango de ley así lo estableciera inequívocamente; lo que no ocurre. Esta afirmación se ve además reforzada por las reglas generales sobre el plazo máximo para resolver y el sentido del silencio administrativo, recogidas en los arts. 21 y 24 de la LPAC, que -como bien dicen las sentencias de primera instancia y de apelación- exigen una norma con rango de ley para enervar su aplicación.

Y frente a ello no cabe traer a colación un acuerdo de la Junta de Gobierno Local, porque -aun admitiendo a efectos puramente argumentativos que tuviera carácter reglamentario- es claro que un ayuntamiento carece de competencia para determinar, únicamente para sí mismo, los plazos del silencio administrativo.

Por lo demás, la afirmación de que el Secretario General no es un mero funcionario público carece de fundamento alguno. Es obvio que su estatuto es funcional y, por consiguiente, le son de aplicación las normas relativas a la permanencia en el servicio activo.

La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es que, en supuestos como el aquí examinado, el Real Decreto 1777/1994 de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no es obstáculo al sentido positivo del silencio administrativo.

MEMORIA HISTÓRICA. CONSERVACIÓN DE MONUMENTO DE CRUZ JUNTO A LA PUERTA DE IGLESIA CON UN LISTADO DE PERSONAS FALLECIDAS DE UNO SOLO DE LOS BANDOS CONTENDIENTES EN LA GUERRA CIVIL. EXALTACIÓN DE LA SUBLEVACIÓN MILITAR, DE LA GUERRA CIVIL Y DE LA REPRESIÓN DE LA DICTADURA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1697/2023 de 14 de diciembre, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 7637/2021.

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si una Cruz, con un listado de personas fallecidas de un bando de los contendientes en la Guerra Civil, supone exaltación de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura o estamos ante las excepciones contempladas en el art. 15.2 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de la Memoria Histórica, en concreto si supone estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son el art. 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, y el artículo 16 de la CE.

Y la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo que da la Sala del TS es que una Cruz, con un listado de personas fallecidas de uno solo de los bandos contendientes en la Guerra Civil, supone exaltación de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura.

SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES. MANTENIMIENTO DE GUARDERÍA. ABONO DE INTERÉS DE DEMORA. MOMENTO EN EL QUE NACE LA OBLIGACIÓN DEL ABONO DEL INTERÉS DE DEMORA. SILENCIO ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN SUBVENCIONADORA. ES PRECISO EJERCITAR LA ACCIÓN FRENTE A LA INACTIVIDAD DE DICHA ADMINISTRACIÓN. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 1698/2023 de 14 de diciembre, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

*Recurso de casación 3840/2022.**Ponente: María Isabel Perelló Domenech.*

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, establecida por una norma con rango de ley, procede el abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención desde la fecha de su solicitud, atendiendo a la falta de existencia de una cantidad vencida, líquida y exigible, o si su exigencia nace en el momento en que se produce el reconocimiento de la obligación derivado de la disposición legal que así lo establezca.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 22.2.b), 28 y 34 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones); 17.2, 21, 24 y 73.4 de la Ley 7/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria 1089, 1090, 1100, 1101, 1108 y 1113 Código Civil; 12.3, 15.2 y 112 de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación, en relación con los artículos 84.2.g y 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Todo ello en relación con la STC 159/2021, de 16 de septiembre.

La Sala, recogiendo doctrina anterior, considera que el propósito del legislador de financiar la educación infantil de primer ciclo no se traduce en un derecho incondicionado de los Ayuntamientos y demás entidades interesadas a percibir unas determinadas sumas hasta que tenga lugar el desarrollo de la Ley, en nuestro caso mediante la determinación del calendario de financiación y la fijación de las concretas cantidades subvencionables, así como el acto de reconocimiento de la subvención. El Gobierno de la Generalidad, en su acuerdo GOV/63/2013, aplazó sine die sus obligaciones al respecto y luego omitió su cumplimiento e incluso lo establecido en los presupuestos para 2017, hasta que el legislador impuso por Ley 5/2020 un concreto calendario de pagos y la cuantía de las subvenciones para los distintos cursos escolares.

El Ayuntamiento recurrente, a lo largo de los períodos reclamados, no ha ejercitado una acción de inactividad de la Administración, con base a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción, con objeto de reclamar la aprobación de dichos calendarios con determinación de la cantidad subvencionable. Esta acción hubiera permitido, en caso de prosperar, obtener los intereses correspondientes a las cantidades debidas en tales periodos. Por el contrario, la subvención declarada en la sentencia recurrida se apoya en un título legal distinto, que es la Disposición adicional trigésima, acto del que nace el derecho del recurrente.

El hecho de que el calendario de la financiación de la Disposición adicional trigésima comprenda el curso escolar 2012-2013 y los sucesivos, implica admitir el derecho de los Ayuntamientos a ser financiados durante esos periodos, extremo que aprecia correctamente la sentencia de instancia. Pero esto no supone una declaración favorable a la incursión en mora, ya que la suma subvencionable sometida al calendario de pagos es una suma global, inclusiva de todo el periodo comprendido entre los cursos 2012-2013 a 2018-2019, es decir, con toda probabilidad un valor actualizado en función de las exigencias presupuestarias presentes al tiempo en que fue aprobada.

En consecuencia, la subvención reconocida en la sentencia recurrida se establece con base a una subvención establecida con la Ley 5/2020, por lo que no cabe enlazar a esas cantidades legalmente reconocidas, unos intereses que derivarían, en su caso, de una acción de inactividad de la administración que, de hecho, no ha sido ejercitadas por el Ayuntamiento recurrente.

Y responde, en consecuencia, a la cuestión casacional planteada diciendo que en el sentido de que los arts. 22.2.b), 28 y 34 de la Ley General de Subvenciones y 21, 24 y 73.4 de la Ley General Presupuestaria, en relación con los arts. 1100 y 1108 del Código Civil, deben interpretarse en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, en el sentido de que "la exigencia del abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención surge desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación, salvo que se haya ejercitado previamente una acción frente a la inactividad de la Administración, al amparo de lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y ésta no despliegue mediante actos de ejecución la obligación de subvencionar legalmente impuesta.

**PERSONAL. FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL. RETRIBUCIONES
INCOMPATIBILIDADES. DESEMPEÑO DE SIMULTÁNEO O ACUMULADO DE
LAS FUNCIONES PROPIAS DE VARIOS PUESTOS DE TRABAJO POR
ATRIBUCIÓN TEMPORAL DE FUNCIONES. INAPLICACIÓN DEL ARTÍCULO
7.1 DE LA LEY 53/1984, DE 26 DE DICIEMBRE, DE INCOMPATIBILIDADES
DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
INTERÉS CASACIONAL.**

Sentencia número 33/2024 de 11 de enero, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 8358/2021.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si ante el desempeño simultáneo o acumulado de las funciones propias y las correspondiente a varios puestos de trabajo, en virtud del mecanismo de atribución temporal de funciones, sin haberse fijado la correspondiente retribución, resulta aplicable alguna limitación retributiva, como la plasmada en el art. 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

E identifica las normas jurídicas que serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos: 73.2 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 (TREBEP) y el art. 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

La Sala parte de que en el supuesto enjuiciado es el propio Ayuntamiento el que por propia iniciativa decide y mantiene durante un tiempo prolongado las acumulaciones a un funcionario. La Ley 53/1984 no mira a decisiones de la Administración de esta naturaleza sino que prohíbe, salvo autorización al efecto, el desempeño de "un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público" y la percepción de "más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas, y ello porque no estamos ante un segundo puesto, ni ante una segunda actividad, ni tampoco, insistimos, ante la pretensión de un funcionario de desempeñarlos. No se dan, por tanto, las premisas necesarias para la aplicación del artículo 7.1, ni, en consecuencia, cabe hablar de su infracción por la sentencia recurrida ni por la de instancia.

En consecuencia, responde a la cuestión de interés casacional diciendo que no es de aplicación al desempeño simultáneo o acumulado de las funciones propias y las correspondiente a varios puestos de trabajo, en virtud del mecanismo de atribución temporal de funciones, la limitación prevista en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, al no ser un supuesto de incompatibilidad.

EMPLEO PÚBLICO. SELECCIÓN DE PERSONAL. INTERMEDIACIÓN DEL SERVICIO DE EMPLEO. CRITERIOS DE DESEMPATE. PRIORIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES. VALEDEZ. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 48/2024 de 15 de enero, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 3794/2022.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si, en la selección de los empleados públicos temporales tramitadas a través de los servicios de empleo de las administraciones públicas y por la que basta para la selección el cumplimiento de los requisitos específicos de la oferta de empleo público fijados por el órgano convocante y la disponibilidad, resulta compatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad establecer, como criterio de desempate, el relativo a la prioridad de la inscripción de los candidatos en la oferta de empleo público.

E identifica como preceptos objeto de interpretación, los artículos 14 y 23 de la Constitución y el artículo 55 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.

La Sala considera que, si todas las solicitudes de empleo recibidas en plazo son sometidas a los criterios valorables y a la evaluación de disponibilidad, y como consecuencia de unos y otra, un determinado número de ellos obtiene la misma valoración, no parece que acudir al momento de su presentación para escoger las que

sumen el número de las solicitadas por la oferente, bien inicialmente, bien en un momento posterior, merezca el reproche de ser contrario a los principios constitucionales. No la merece porque, precisamente, la igualdad que requiere el desempate se ha establecido mediante factores que no se discuten desde la perspectiva de la igualdad, el mérito y la capacidad. O sea, el desempate en virtud de la prioridad en la presentación de la solicitud no se traduce en preferencia para quien no deba tenerla sino entre solicitudes que, desde esos parámetros sustantivos, han recibido una misma valoración.

En consecuencia, responde a la cuestión de interés casacional diciendo que el servicio de empleo en su labor de intermediación puede servirse como criterio de desempate de la prioridad en la presentación de solicitudes para una determinada oferta procedente de las Administraciones Públicas siempre que a la igualdad que lo hace necesario se haya llegado mediante la aplicación de criterios coherentes con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

URBANISMO. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. REALIZACIÓN DE OBRAS QUE EXCEDEN LA MERA CONSERVACIÓN. POSIBILIDAD DE INCOAR PROCEDIMIENTOS CONTRA ESTAS, PERO NO SUPONEN LA PÉRDIDA DE LA CADUCIDAD PRODUCIDA. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 61/2024 de 17 de enero, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 3642/2022.

Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si la realización de obras que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, supone de modo inexorable la pérdida de la caducidad ganada.

Y la norma objeto de interpretación es el artículo 60.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Declara la Sala que, dado el origen antijurídico de las obras realizadas, y a salvo de lo que prevea el legislador autonómico, competente por razón de la materia, la situación jurídica de asimilado a fuera de ordenación no puede implicar el otorgamiento al propietario de una edificación que se halla en esta situación, de las mismas facultades de las que dispone un propietario de una edificación, en situación legítima de fuera de edificación.

En consecuencia, los usos o actividades pretendidas en las edificaciones que se hallan en situación asimilable a fuera de ordenación, además de la necesidad de que no se opongan a los permitidos por el planeamiento para la zona de que se trate, se requiere que no precisen de la realización de obras que excedan de las estrictamente autorizables (pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad).

La consecuencia jurídica derivada de la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística no es otra que la de reconocer al propietario de la obra la facultad de mantenimiento de la situación creada, esto es, la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido, así como de la posibilidad, limitada, de realizar obras que no excedan de las estrictamente autorizables (insistimos, pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad).

Si una vez ganada la caducidad respecto a la posibilidad de ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística y, en consecuencia, asimilarse la situación en la que se halla la edificación a la calificación de fuera de ordenación, el propietario, de forma voluntaria y libre, decide llevar a cabo la realización de obras distintas de las permitidas y admitidas en este régimen asimilable de fuera de ordenación, evidentemente sin la previa obtención de licencia que las ampare, dicha actuación deberá reputarse y calificarse, nuevamente, como infractora del ordenamiento jurídico urbanístico.

Resulta evidente que la conducta, reprochable jurídicamente, del propietario a la hora de realizar obras no autorizables sobre una edificación que se halla en situación asimilable a la de fuera de ordenación supone un claro incumplimiento del régimen jurídico al que se somete dicha edificación, lo que podrá implicar, en su caso, la iniciación de un procedimiento sancionador y de restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada por las nuevas obras realizadas. Pero de este hecho no puede deducirse una renuncia tácita a la facultad obtenida por prescripción ni, por tanto, una pérdida de la caducidad ganada por el transcurso del plazo para el ejercicio de la acción de restitución de la realidad física alterada, pues de su actuación no solo no se revela una voluntad de renunciar al beneficio de la facultad obtenida por prescripción, sino la contraria.

Por tanto, el transcurso del plazo previsto en la normativa para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística sobre obras sin licencia o contrarias al planeamiento:

a) Tiene como efecto el impedir a la Administración la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada (asimilable a la situación de fuera de ordenación), esto es, la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata;

b) Sólo serán autorizables las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las

condiciones de seguridad, no resultando posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación.

c) La realización de obras no autorizables en edificios asimilados a la situación de fuera de ordenación supone un claro incumplimiento del régimen jurídico que se les otorga a estos y, evidentemente, la ilegalidad de las nuevas obras acometidas, que resultarán perseguibles mediante las potestades de disciplina urbanística de las que gozan las Administraciones competentes; pero de ello no se puede deducir, con carácter directo y automático, la renuncia a la prescripción de los derechos obtenidos por los propietarios de las mismas y, en consecuencia, la pérdida de la caducidad ganada respecto a la posibilidad del ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Y, en consecuencia, responde a la cuestión casacional diciendo que la realización de obras que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, no supone, de modo inexorable, la pérdida de la caducidad ganada.

TASAS POR PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS. LAS ENTIDADES LOCALES EN SUS ORDENANZAS FISCALES REGULADORAS DE LA TASA PUEDEN ESTABLECER OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN A LAS EMPRESAS ASEGURADORAS SOBRE EL IMPORTE TOTAL DE LAS PRIMAS RECAUDADAS POR ESTE CONCEPTO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 273/2024 de 20 de febrero de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7323/2022.

Ponente: Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si los municipios pueden imponer en sus ordenanzas fiscales obligaciones de información a las entidades aseguradoras acerca de las primas de seguros de incendios, teniendo en cuenta que ya existe un sistema de canalización de esa información establecido en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, con carácter general y uniforme para todas las aseguradoras y todos los municipios, e identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: el artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio.

La Sala considera que la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras ha establecido un sistema

uniforme de suministro de información desde las entidades aseguradoras hacia los municipios, encomendando al Consorcio de Compensación de Seguros una nueva función de carácter informativo, consistente en " la recopilación y suministro de la información relativa a la cobertura del ramo de incendios", cuya finalidad, no puede olvidarse, es facilitar la liquidación y recaudación de las tasas por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios. Ahora bien, lo relevante, a efectos del presente recurso, será determinar si la ordenanza examinada, aprobada por el Ayuntamiento de Aranjuez, se ha limitado, en esencia, a recoger o reproducir los términos de la norma legal o, por el contrario, como afirma la recurrente, ha invadido el espacio reservado a la ley al haber impuesto a las entidades aseguradoras unas obligaciones de información adicionales a las establecidas en la norma legal. Para ello será necesario analizar el tenor del artículo 10.1, párrafo 2º, de la ordenanza examinada.

Conviene partir de que la Disposición adicional decimoséptima de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004, -añadida por la disposición final 6 de la Ley 20/2015, de 14 de julio-, relativa a la Obtención de información a efectos de la liquidación y recaudación de las tasas por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios, dispone que:

"Las entidades locales recabarán de las entidades aseguradoras la información necesaria para la liquidación y recaudación de las tasas por la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios, conforme al procedimiento que se establece en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras".

Por tanto, es la propia Ley Reguladora de las Haciendas Locales la que habilita a las entidades locales a recabar de las entidades aseguradoras la información necesaria para la liquidación y recaudación de la tasa, integrando el marco de actuación que tienen dichas entidades para la gestión de sus tributos, si bien habrán de hacerlo conforme al procedimiento establecido en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015.

Considera la Sala que se limita la Ordenanza fiscal en este punto a reproducir, en esencia, la fórmula legalmente prevista, sin imponer a las entidades aseguradoras obligaciones de información adicionales que pudieran infringir el principio de reserva legal.

En efecto, al igual que en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, se impone la obligación de suministro de información a las entidades aseguradoras que, obviamente, operen en el ramo de incendios y elementos naturales. Coincide también la periodicidad en la comunicación de información, que ha de ser anual. Es el mismo el contenido de la información requerida, que no es otro que el importe total de las primas recaudadas en el ramo de incendio y elementos naturales en el ejercicio inmediato anterior al del devengo. Se aclara lo que debe tener la

consideración de "primas recaudadas" en el ramo de incendio y elementos naturales, computando como tales, de conformidad con lo dispuesto "en la legislación vigente en materia de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras", el 100 por 100 de las correspondientes a los seguros de incendio y el 50 por 100 de las correspondientes a los seguros multirriesgo que incluyan el riesgo de incendios, y señala una fecha límite -15 de octubre- para la comunicación de la información. Ninguna vulneración puede predicarse por el hecho de que la Ordenanza fiscal concrete el plazo máximo para suministrar la información, dado que la norma legal no lo contempla, remitiéndose en cuanto a los plazos y al procedimiento a lo que determine la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, que en su resolución de 18 de diciembre de 2015, ya referida, dispone que la información "se suministrará por el Consorcio de Compensación de Seguros a la Federación Española de Municipios y Provincial, en soporte digital, antes del 30 de junio".

En lo que difieren la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015 y la Ordenanza fiscal cuestionada, es en el destinatario de la información suministrada por las entidades aseguradoras, que la norma legal prevé que lo sea el Consorcio de Compensación de Seguros, al que atribuye una nueva función de carácter informativo, consistente en "[...] la recopilación y suministro de la información relativa a la cobertura del ramo de incendios a efectos de mejorar la liquidación y recaudación de las tasas por la prestación del servicio de extinción de incendios y contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación del servicio de extinción de incendios", mientras que la Ordenanza fiscal prevé que lo sea la Administración municipal. No obstante, ya se ha expuesto que la disposición adicional decimoséptima de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales habilita a las entidades locales para que puedan recabar de las entidades aseguradoras la información necesaria para la liquidación y recaudación por la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios.

El hecho de que la Ley haya establecido un sistema uniforme de suministro de la información que resulta necesaria para la liquidación y recaudación de esta tasa, y que esta información haya de proporcionarse al Consorcio de Compensación de Seguros, no puede comportar que con ello se limite la competencia de las entidades locales para obtener la información necesaria para la gestión, liquidación y recaudación de sus tributos. Sin perjuicio de ello, la Ordenanza en el apartado 8 del artículo 10 prevé que "[d]e acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y conforme a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones, entidades y organizaciones representativas de las compañías y sociedades aseguradoras, con la finalidad de simplificar el cumplimiento de las obligaciones formales y materiales derivadas de la presente tasa. El citado convenio solo regirá para las compañías y entidades que se adhieran a él. Las restantes quedarán sujetas a las normas de gestión, liquidación y pago previstas en esta ordenanza".

En definitiva, lo decisivo a los efectos examinados es que la obligación de información establecida en la ordenanza examinada no invade el espacio reservado a la

ley pues está en línea con lo ordenado por la Ley 20/2015, lo que en este caso se comprueba dado que se limita a reproducir, con alguna matización, el contenido del deber de información recogido en la norma legal.

Tampoco cabe aceptar que el hecho de que las obligaciones formales impuestas al sustituto del contribuyente sean diferentes, incluso mayores, que las que se imponen a los contribuyentes, suponga la infracción del artículo 36 LGT, pues el sustituto del contribuyente queda obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, y no vinculado a las obligaciones del contribuyente. Y ello es así porque el sustituto se coloca en lugar del contribuyente, desplazándole de la relación tributaria, quedando como único obligado ante la Hacienda Pública, requiriendo la sustitución una específica previsión legal.

Y, en consecuencia, la Sala da respuesta a la cuestión casacional diciendo que las entidades locales en sus ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por el mantenimiento del servicio de extinción y prevención de incendios, podrán establecer obligaciones de información a las entidades aseguradoras, acerca del importe total de las primas recaudadas, en ese ramo, en el ejercicio anterior al del devengo, que estén en línea de lo ordenado por la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, sin imponer obligaciones de información adicionales a las establecidas en la norma legal.

BIENES COMUNALES. USOS A UN FIN DISTINTO A LOS TRADICIONALES. INSTALACIÓN DE PLANTAS FOTOVOLTAICAS Y EÓLICAS INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 332/2024 de 28 de febrero de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5546/2022.

Ponente: Ángeles Huet de Sande.

Los antecedentes es el siguiente. la Asociación de Agricultores y Ganaderos de Paredes de Nava interpuso recurso contencioso administrativo frente a orden de la Consejería de Presidencia de Castilla y León de 11 de febrero de 2021 y acuerdo del Ayuntamiento de Paredes de Nava de 27 de enero de 2021 que autorizan y aprueban, respectivamente, el acotamiento del bien comunal Finca El Páramo, ampliado a la modificación de la ordenanza que regula el aprovechamiento del bien comunal Finca El Páramo, aprobada por el referido Ayuntamiento en sesión plenaria de 15 de julio de 2021 (BOP de 8 de septiembre de 2021). El acotamiento del bien comunal, destinado hasta ese momento íntegramente al uso agrícola, pretende la implantación de un proyecto de energías renovables (instalación de plantas fotovoltaicas y eólicas) y prevé la adjudicación de su aprovechamiento en pública subasta.

La sentencia de 5 de mayo de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, estima el

recurso, al considerar, por cuanto aquí interesa, que no es posible acotar, al amparo del art. 106 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL), parte de los bienes comunales para su uso industrial y posterior adjudicación a un tercero mediante precio, anulando la orden y el acuerdo municipal, y declarando la nulidad de la modificación de la ordenanza que regula el aprovechamiento del bien comunal Finca El Páramo.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si es posible acotar y adjudicar a un tercero, que carezca de la condición de vecino, parte de bien comunal mediante precio, para fin específico relacionado con la implantación de proyecto de desarrollo de energía renovables, y las normas objeto de interpretación son los artículos 94 y 106 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y 75 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Del contenido de los art. 75 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y del art. art. 94 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, la Sala del TS considera que el aprovechamiento de los bienes comunales ha de realizarse, primero, de forma general y simultánea por todos los vecinos; si ello fuera impracticable, el aprovechamiento se realizará según costumbre u ordenanza local; en su defecto, por lotes o suertes -siempre teniendo en cuenta la situación económica y familiar de los vecinos adjudicatarios, en clara alusión a la función eminentemente social llamada a desempeñar por estos bienes-; y si estas modalidades no fueran posibles, el aprovechamiento se podrá adjudicar mediante precio, incluso a terceros, pero con preferencia, en igualdad de condiciones, de los vecinos. Como puede observarse, en esta prelación de formas de aprovechamiento se contempla expresamente la posibilidad de adjudicación mediante precio a un tercero que aparece en último lugar cuando las anteriores fueran imposibles o impracticables.

Por su parte, el art. 106 del Reglamento de Bienes permite el acotamiento parcial de estos bienes para fines distintos de los tradicionales característicos del bien comunal, en los siguientes términos:

"Parte de los bienes comunales podrá ser acotada para fines específicos, tales como enseñanza, recreo escolar, caza o auxilio a los vecinos necesitados. La extensión de dichos cotos y su régimen jurídico peculiar deberá ajustarse a las previsiones de la legislación sectorial aplicable."

Y se trata de determinar si esta figura del acotamiento permite adjudicar a un tercero que carezca de la condición de vecino el aprovechamiento de parte de un bien comunal mediante precio para un fin específico relacionado con la implantación de un proyecto de desarrollo de energía renovable, posibilidad, prevista en las resoluciones impugnadas en la instancia, que ha sido rechazada por la sentencia recurrida por

entender que tal adjudicación "va en contra de su esencia" y supone la patrimonialización del bien comunal.

El acotamiento es una figura que permite destinar parte de la superficie de un bien comunal a un fin distinto del tradicional, siendo el propio precepto el que atribuye a estos cotos un "régimen jurídico peculiar". Esta peculiaridad deriva de la heterogeneidad de fines legítimos a los que puede dedicarse la superficie acotada cuya realización o puesta en práctica ha de someterse a una legislación sectorial que es susceptible de demandar particularidades en su aprovechamiento respecto del uso del bien comunal conforme a su destino tradicional.

El precepto no establece una enumeración exhaustiva de estos fines. Al utilizar la expresión "tales como", son posibles una amplia y heterogénea clase de éstos, siempre que se trate de fines de interés social, que su aprovechamiento revierta en beneficio de los vecinos y que no se impida o menoscabe el uso tradicional del bien ya que el acotamiento, por definición, sólo permite una utilización parcial del bien comunal y debe dejar subsistente y plenamente hábil el uso tradicional de la parte del bien no acotada.

Ahora bien, este "régimen jurídico peculiar" del acotamiento al que se refiere expresamente el precepto reglamentario debe, en todo caso, respetar la naturaleza jurídica del bien comunal y ello demanda, por un lado, que el fin que permite el acotamiento se ajuste a la función social que los bienes comunales están llamados a desempeñar con favorable repercusión en los vecinos del municipio que son los titulares de su aprovechamiento, y por otro lado, que se respete el régimen de aprovechamiento previsto para estos bienes en la ley, régimen que incluye un orden de prelación (art. 75 TRLRL) que no establece excepción o particularidad alguna que permita alterarlo. Es la norma reglamentaria, art. 106 RBEL, la que debe acomodar su interpretación a la ley y no al revés.

La cuestión, por tanto, no es si el acotamiento exige respetar, como así es, este orden de prelación en los aprovechamientos de estos bienes establecido en los arts. 75 TRLRL y 94 RBEL, sino si es posible que el fin de interés social decidido para la superficie acotada, por su propia naturaleza o por exigencias de la legislación sectorial, demande una modalidad de uso o aprovechamiento del bien comunal distinta de la que se siga para su uso conforme a su destino tradicional. Y nuestra respuesta debe ser afirmativa siempre que se respete el orden de prelación establecido en aquellos preceptos, de forma que sólo cuando no sea posible dar cumplimiento al fin legítimo decidido mediante un aprovechamiento colectivo y simultáneo o peculiar de reparto de lotes entre los vecinos, es posible acudir a la subasta que permite adjudicar mediante precio el aprovechamiento a terceros, siempre con preferencia de los vecinos en igualdad de condiciones.

El acotamiento es, pues, un instrumento que permite una utilización de parte del bien comunal para un fin de interés social distinto del tradicional siempre que repercuta en beneficio de los vecinos, titulares de su aprovechamiento, y no impida u obstaculice hasta hacerlo impracticable el uso tradicional del bien que, en la medida en que lo exija el cumplimiento de la concreta finalidad social elegida o la legislación sectorial que le resulte de aplicación, puede requerir una modalidad de uso o aprovechamiento del bien

comunal distinta de la que se siga para su uso conforme a su destino tradicional, pero que debe respetar el orden de prelación establecido en los arts. 75 TRLRL y 94 RBEL, de forma que sólo puede acudir a la adjudicación en subasta mediante precio cuando no sea posible dar cumplimiento al fin legítimo decidido mediante las modalidades de aprovechamiento que le preceden. Y todo ello debe estar debidamente motivado en la decisión de acotamiento que se adopte.

De esta manera, se permite compatibilizar el uso tradicional del bien comunal con una utilización del mismo, asimismo provechosa para los vecinos, que permita, en cumplimiento de otros fines de interés social, acceder a otras fuentes de riqueza o bienestar para los vecinos, titulares de su aprovechamiento. Interpretación que se ajusta a valores constitucionales que conviene tener presente al examinar la legalidad reguladora de la riqueza que los bienes públicos suponen, tales como, la función social que debe cumplir la propiedad (art. 33.2 CE), la subordinación de toda riqueza en sus distintas formas al interés general art. 128.1 CE) y la necesidad de que los poderes públicos atiendan a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1 CE).

Esta conclusión encuentra pleno acomodo en la naturaleza propia de estos bienes y la función social en beneficio de los vecinos que están destinados a cumplir, permitiendo una utilización de la riqueza que estos bienes suponen que, respetando su uso tradicional, se abra a nuevas realidades y perspectivas con las que contribuir a la realización de otros fines demandados por la sociedad y amparados, asimismo, en valores constitucionales, como la educación, la cultura, el medio ambiente, la protección de personas vulnerables, entre otros, siempre en beneficio y provecho de los vecinos.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que El art. 106 RBEL debe interpretarse en el sentido de que el acotamiento es un instrumento que permite una utilización de parte del bien comunal para un fin de interés social distinto del tradicional siempre que repercuta en beneficio de los vecinos, titulares de su aprovechamiento, y no impida u obstaculice hasta hacerlo impracticable el uso tradicional del bien que, en la medida en que lo exija el cumplimiento de la concreta finalidad social elegida o la legislación sectorial que le resulte de aplicación, puede requerir una modalidad de uso o aprovechamiento del bien comunal distinta de la que se siga para su uso conforme a su destino tradicional, pero que debe respetar el orden de prelación establecido en los arts. 75 TRLRL y 94 RBEL, de forma que puede acudir a la adjudicación en subasta mediante precio a un tercero, respetando la preferencia de los vecinos en igualdad de condiciones, cuando no sea posible dar cumplimiento al fin legítimo decidido mediante las modalidades de aprovechamiento que le preceden..

IMPUESTO DEL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA. NULIDAD DE LAS LIQUIDACIONES TRIBUTARIAS FIRMES QUE EN APLICACIÓN DE LA STC 59/2017 HUBIERAN SOMETIDO A GRAVAMEN TRANSMISIONES DE INMUEBLES QUENO EXPERIMENTARON INCREMENTO PATRIMONIAL. REVISIÓN DE OFICIO CON ARREGLO A

LAS NORMAS TRIBUTARIAS QUE REGULAN LA REVISIÓN. MODIFICACIÓN DE DOCTRINA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 339/2024 de 28 de febrero de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 199/2023.

Ponente: Rafael Toledano Cantero.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en reafirmar, completar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia en virtud de la cual la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017, de 11 de mayo, no determina que las liquidaciones del IIVTNU, giradas con anterioridad y que hubieran ganado firmeza en vía administrativa, incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 217.1, letras a), e), f) y g), de la LGT, todo ello a la luz de la STC 108/2022, de 26 de septiembre, y las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: los artículos 217 y 221 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En varias sentencias de esta Sala y Sección de 18 de mayo de 2020 se fijaron, inicialmente, un conjunto de criterios interpretativos sobre la viabilidad de instar la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de liquidaciones firmes por plusvalía, en los casos en que no existiera incremento de valor en la transmisión gravada, doctrina reiterada en varias sentencias posteriores.

La sentencia recurrida no desconoce la existencia de la anterior jurisprudencia, pero considera que ha sido corregida o superada por la sentencia del Tribunal Constitucional 108/2022, de 26 de septiembre, y concluye que cabe la revisión de liquidaciones firmes, en los casos en que la transmisión gravada no pone de manifiesto incremento de valor de los terrenos, antes bien, se constata la existencia de un decremento de valor, y, consiguiente, la inexistencia de manifestación de riqueza imponible, por tanto, de capacidad económica. Esta posición no es aislada, y, por tanto, existe una diversidad de criterios, que hacen necesario un nuevo pronunciamiento para revisar la jurisprudencia elaborada hasta el momento.

Es importante destacar que el caso examinado por la STC 108/2022, de 26 de septiembre, se refiere a una autoliquidación por IIVTNU, sobre una transmisión en la que cabía constatar sin dificultad que se había producido el decremento del valor de los terrenos objeto de la transmisión gravada. La solicitud de rectificación de la autoliquidación se produjo antes de transcurrir el plazo de cuatro años de prescripción del derecho a la solicitar la devolución de ingresos indebidos. Así pues, aunque la STC 108/2022 no se pronuncia directamente sobre un caso de denegación de revisión de liquidación tributaria firme y consentida, sin embargo, si es relevante el tenor de la argumentación de la STC 108/2022 al pronunciarse de forma muy categórica sobre la incondicionalidad del efecto de nulidad sobre los actos administrativos firmes que hubieren aplicado una ley declarada inconstitucional, en especial en consideración al

efecto *ex tunc* de la sentencia de inconstitucionalidad examinada, en ese caso la STC 59/2017.

El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos (los expresados, en relación con los actos tributarios, en el apartado 1 del artículo 217 de la Ley General Tributaria), expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico (sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018, dictada en el recurso de casación núm. 122/2016).

Tal procedimiento sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical, lo que obliga a analizar la concurrencia de aquellos motivos tasados "*con talante restrictivo*".

La acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto tributario firme, sino solo aquellas que constituyan un supuesto tasado de nulidad plena, previsto en el artículo 217 de la Ley General Tributaria, de manera que -dada la previa inacción del interesado, que no utilizó en su momento el cauce adecuado para atacar aquel acto con cuantos motivos de invalidez hubiera tenido por conveniente- «la revisión de oficio no es remedio para pretender la invalidez de actos anulables, sino solo para revisar actos nulos de pleno derecho» (sentencia de 14 de abril de 2010, dictada en el recurso de casación núm. 3533/2007).

No existe una línea jurisprudencial nítida sobre esta cuestión, ya de por sí compleja, que resulta aún más necesitada de esclarecimiento en el caso de los actos firmes de aplicación de la plusvalía municipal, ante el diferente alcance y criterios de limitación temporal de sus efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional sobre el IIVTNU.

La cuestión que ahora se plantea es si resulta posible acordar la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, también con base en la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la STC 59/2017, respecto a liquidaciones tributarias firmes en las que se sometió a gravamen una transmisión que puso de manifiesto una significativa disminución de valor del terreno, y, por tanto, la inexistencia de capacidad económica susceptible de imposición.

Si bien se mira, el resultado de la doctrina jurisprudencial establecida en la STS 436/2020, de 18 de mayo, seguida hasta el momento por esta Sala y Sección, limita toda posibilidad de revisión de oficio de liquidaciones firmes con base en la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la STC 59/2017, esto es, en los casos de liquidaciones que han gravado situaciones en las que no existía incremento del valor de los terrenos y que, por tanto, gravaron con un tributo inconstitucional una riqueza inexistente, más aún, ficticia. Aunque se admite que el Tribunal Constitucional no limitó en la STC 59/2017 los efectos de su declaración de inconstitucionalidad, ni incluyó entre las situaciones consolidadas ninguna otra distinta de las que previene el artículo 40.1 LOTC -procesos fenecidos por sentencias con fuerza de cosa juzgada-, y por tanto nada dijo de

considerar intangibles las liquidaciones firmes, el resultado práctico es el mismo que si lo hubiera hecho. Y ello sobre la base de que el legislador ordinario no ofrece un cauce nítida y expresamente establecido para que esos actos firmes de aplicación de una norma inconstitucional pueden ser removidos. El resultado, en una primera aproximación basada en criterios no ya interpretativos, sino de pura lógica, no se puede calificar de coherente, pues si el Tribunal Constitucional no ha establecido límite alguno, distinto del que deriva de la Constitución y la LOTC para los efectos de su declaración de inconstitucionalidad, se está dando por buena una interpretación del ordenamiento jurídico que impide un efecto querido por la Constitución, la remoción de los actos que han aplicado una norma inconstitucional. Aunque en alguna medida la reparación de los efectos derivados de esta declaración de inconstitucionalidad se pueda encauzar a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, no podemos obviar que esta posibilidad tiene unos requisitos y presupuestos mucho más limitados que los de la revisión de oficio, y, sobre todo, que su naturaleza es sustancialmente diferente, por lo que no puede sustituir la posibilidad de la revisión de oficio, ni la existencia del remedio de la responsabilidad patrimonial debe influir en el análisis de la viabilidad de la revisión de oficio como medio para llevar a su pleno efecto las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad efectuada por el Tribunal Constitucional.

Esta doctrina jurisprudencial debe ser reconsiderada a partir del correcto alineamiento de los criterios interpretativos basados en la vinculación más fuerte con la Constitución. Los efectos que producen las sentencias de inconstitucionalidad es una cuestión que depende de la propia Constitución. Si del artículo 9.1 de la CE se desprende el principio de adecuación del ordenamiento jurídico a la Constitución, es obvio que solo ésta puede determinar los efectos de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de normas de ordenamiento jurídico.

La declaración de inconstitucionalidad, tal y como quiere el artículo 161.1º a) y el artículo 164.1 CE, tiene efectos *ex tunc* y el efecto que acarrea es, con carácter general, el de la nulidad, tal y como precisa el artículo 39.1 LOTC. Nulidad con efectos *ex tunc* que no tiene más límites que la intangibilidad de las situaciones resueltas por sentencias firmes con fuerza de cosa juzgada que hubieren hecho aplicación de la norma inconstitucional, y las limitaciones que pudiera introducir la sentencia que declare de inconstitucionalidad que, en el caso de la STC 59/2017, son inexistentes. Es a partir de esta premisa como debe ser interpretado el conjunto del ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva que impone la propia Constitución, y el principio de adecuación a la misma de todo el ordenamiento jurídico, que resulta de su artículo 9.1, los límites que impone el artículo 40.1 LOTC deben ser entendidos como la expresión de un mandato único y expreso, con su vertiente positiva y negativa: la limitación tan solo cobra sentido con relación a un mandato positivo, el de plenitud de remoción de efectos de las leyes inconstitucionales. Cuando el artículo 40.1 LOTC, en conformidad con los artículos 161.1.a) y 164.1 CE, salvaguarda de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad a aquellas situaciones consolidadas de aplicación de la norma inconstitucional que hayan sido resueltas en sentencias con fuerza de cosa juzgada, está afirmando que el alcance general de esa declaración de inconstitucionalidad es la remoción de efectos en todo lo que no esté comprendido en tal salvaguarda. Dicho de otra forma, precisamente porque es una limitación a un mandato positivo, la regla

general es la que impone éste último, expresado en el artículo 161.1º a) en relación al artículo 164.1, ambos de la CE, que exigen e imponen los efectos *ex tunc* de la declaración de inconstitucionalidad, sin deferir tales efectos a ninguna intermediación legislativa, de forma que toda situación que no esté cubierta por los límites negativos que impone el artículo 164.1 CE -sentencias con cosa juzgada que hayan hecho aplicación de la norma inconstitucional, dejando a salvo los casos de reducción de penas o sanciones-, podrá quedar afectada por los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, salvo que el propio Tribunal Constitucional, al declarar la inconstitucionalidad de la norma, amplíe el ámbito de situaciones inmunes a los efectos de aquella declaración.

El mandato del artículo 161.1º a) en relación al artículo 164.1, ambos de la CE, no requiere de desarrollo normativo alguno, y, desde luego, no admite que ninguna ley limite los efectos de la inconstitucionalidad queridos por la Constitución, y desde luego los artículos 39.1 y 40.1 LOTC no lo hacen. Por tanto, no cabe sostener una interpretación jurisprudencial que condujera al resultado de limitar aquello que la Constitución impone, y por ello, cuando el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de una ley y al mismo tiempo no determina nada sobre los efectos temporales de esa declaración, la regla aplicable es la retroactividad, la remoción de efectos, y ese efecto se reconduce a la categoría de nulidad.

Es cierto que la calificación de nulidad de un acto puede tener diversos significados y efectos según el sector del ordenamiento jurídico que consideremos, pues no es una categoría homogénea. No obstante, lo que resulta incuestionable es que el efecto general que quiere la Constitución para la declaración de inconstitucionalidad de una norma es, explícitamente, la privación de efectos de la misma desde el momento mismo del inicio de su aplicación, salvo determinados límites ya expuestos. Y ese efecto se corresponde con la categoría de la nulidad de pleno derecho de la legislación administrativa y tributaria. Por supuesto podrán existir casos en los que inconstitucionalidad y nulidad no vayan unidos, pero no es este uno de ellos, por las razones ya expuestas.

Por consiguiente, concluimos que los artículos 39.1 y 40.1 LOTC contienen ese mandato positivo que ya impone la propia Constitución en sus artículos 161.1º a) en relación al 164.1, de remoción de los efectos de una norma declarada inconstitucional y comportan la consideración de nulos de pleno derecho para los actos de aplicación de aquella norma inconstitucional, y que estos preceptos legales constituyen una vía suficiente, esto es, son la norma expresa a que se remite el artículo 217.1.g) LGT, para aplicar el cauce de la revisión de tales actos nulos de pleno derecho por razón de la inconstitucionalidad de la norma de cobertura, con los efectos que prevé el artículo 217 LGT.

Todo ello nos lleva a establecer como doctrina jurisprudencial, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos, que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1 y 107.2.a) y 110.4 de la LHL, efectuada por la STC 59/2017, de 11 de mayo, traslada los efectos de nulidad de estas normas inconstitucionales a las liquidaciones tributarias firmes por Impuesto sobre el

Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que, con aplicación de dichas normas inconstitucionales, hubieran determinado una ficticia manifestación de capacidad económica, y sometido a gravamen transmisiones de inmuebles en las que no existió incremento del valor de los terrenos, con vulneración del principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad proclamados en el artículo 31.1 CE. Estas liquidaciones firmes pueden ser objeto de revisión de oficio a través del procedimiento previsto en el artículo 217 Ley General Tributaria, por resultar de aplicación el apartado g) del apartado 1, en relación con lo dispuesto en los artículos 161.1.a) y 164.1 CE y 39.1 y 40.1 LOTC, todo ello con los límites previstos en los artículos 164.1 CE y 40.1 LOTC, que impiden revisar los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las normas declaradas inconstitucionales.

Con esta doctrina jurisprudencial revisamos y modificamos la establecida en las sentencias de esta Sala y Sección de 18 de mayo de 2020, números 435/2020 (rec. 1665/2019), 436/2020 (rec. 2596/2019) y 454/2020 (rec. cas. 1068/2020), y las demás que las reiteran.

CONVOCATORIAS

Resolución de 15 de marzo de 2024, conjunta de la Dirección General de Formación Profesional y de la Dirección General de Ordenación, Inclusión, Participación y Evaluación Educativa, por la que se efectúa la convocatoria de estancias en otros países de la Unión Europea para el alumnado que cursa enseñanzas de Formación Profesional Inicial y de Artes Plásticas y Diseño en centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo del programa «**Formación en Empresas Europeas**» para el curso escolar 2024/2025.

[BOJA núm. 58 de 22 de marzo de 2024.](#)

Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Dirección del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se convoca la **XX edición de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública.**

[BOJA núm. 60 de 26 de marzo de 2024.](#)

Convocatoria de ayudas para adquirir o mejorar competencias para la **transición ecológica.**

[SMARCITY de 2 de abril de 2024.](#)

Ayudas de 45 millones para actuaciones de formación en **competencias digitales básicas.**

[SMARCITY de 9 de abril de 2024.](#)

Orden de 3 de abril de 2024, por la que se efectúa convocatoria del **Bono Carestía** y se aprueban las bases reguladoras para su concesión.

[BOJA núm. 69 de 10 de abril de 2024.](#)

Resolución de 2 de abril de 2024, de la Secretaría General para el Deporte, por la que se convocan los **Premios Andalucía de los Deportes 2023**.

[BOJA núm. 71 de 12 de abril de 2024.](#)

Resolución de 10 de abril de 2024 de la Secretaría de Estado de Política Territorial que aprueba la convocatoria de subvenciones para la recuperación de daños en infraestructuras municipales y red viaria provincial e insular, previstas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de septiembre de 2023, que declara Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil el territorio afectado por **incendios forestales y fenómenos meteorológicos adversos**.

[BOE núm. 90 de 12 de abril de 2024.](#)

Resolución de 4 de abril de 2024, de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, por la que se convocan para el año 2024 las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a asociaciones, fundaciones e instituciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la representación y defensa de los intereses de las **víctimas de terrorismo**.

[BOJA núm. 72 de 15 de abril de 2024.](#)

Resolución de 10 de abril de 2024, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se convocan, para 2024, las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, correspondientes a la Línea 7, Asociacionismo, regulada en la Orden de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de 6 de junio de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del **Programa de Apoyo a la Promoción y el Desarrollo de la Economía Social para el Empleo**.

[BOJA núm. 74 de 17 de abril de 2024](#)

Diputación de Granada. Convocatoria de subvenciones para la **conservación y uso del patrimonio arqueológico, paleontológico y arquitectónico rural 2024.**

[BOP Granada núm. 73 de 17 de abril de 2024.](#)

Ayudas a la **digitalización y preservación del Patrimonio Bibliográfico** y su difusión mediante repositorios.

[BOE núm. 95 de 18 de abril de 2024.](#)

Resolución de 12 de abril de 2024, del Consejo Económico y Social de Andalucía, por la que se convoca la edición 2024 del **Premio de Investigación del CES de Andalucía.**

[BOJA núm. 76 de 19 de abril de 2024.](#)

Resolución de 12 de abril de 2024, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, por la que se convoca la **III Edición de los Premios Andalucía para la Economía Social «Premios Andalucía ES».**

[BOJA núm. 77 de 22 de abril de 2024.](#)

Orden de 16 de abril de 2024, por la que se amplía el plazo de presentación de candidaturas de la **XXVIII convocatoria del Premio Andalucía de Medio Ambiente.**

[BOJA núm. 77 de 22 de abril de 2024.](#)

Resolución de 15 de abril de 2024, de la Dirección General de Consumo, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a asociaciones, organizaciones y federaciones de asociaciones y organizaciones de personas consumidoras y usuarias para la **realización de programas formativos en materia de consumo, de actuaciones para impulsar la promoción de un consumo responsable y sostenible, para el funcionamiento de las oficinas de atención e información** a las personas consumidoras y para el fomento del asociacionismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2024.

[BOJA núm. 78 de 23 de abril de 2024.](#)

Resolución de 18 de abril de 2024, de Dirección General de Atención Sociosanitaria, Salud Mental y Adicciones, por la que se convoca para el ejercicio 2024, la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a **entidades locales para el mantenimiento de la red de centros de atención a las adicciones.**

[BOJA núm. 80 de 25 de abril de 2024.](#)

Orden de 1 de abril de 2024, por la que se convocan subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a atender **necesidades asistenciales y situaciones de extrema necesidad** de personas andaluzas residentes en el extranjero, para 2024.

[BOJA núm. 81 de 26 de abril de 2024.](#)

Resolución de 11 de abril de 2024, de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil, por la que se convocan para el año 2024 subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a municipios y entidades locales autónomas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, destinadas al mantenimiento de las **Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil.**

[BOJA núm. 81 de 26 de abril de 2024.](#)

Diputación de Granada. Convocatoria de los “**Premios Granarte 2024. Diputación de Granada**” en régimen de concurrencia competitiva.

[BOP núm. 81 de 29 de abril de 2024.](#)

Ahora en el CEMCI

Revista digital CEMCI

Número 61/2024

AHORA EN EL CEMCI



PLAN GENERAL DE ACCIÓN



Disponible para su consulta las actividades que se llevarán a cabo en el desarrollo del [Plan General de Acción 2024](#).

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 actividades formativas convocadas por el CEMCI para este trimestre son:

- ESPACIO POLÍTICO LOCAL
 - [Derechos y obligaciones de los cargos electos de las entidades locales](#). Formación virtual. Del 13 al 27 de junio de 2024
- CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN.
 - [Nóminas y Seguridad Social en entidades locales \(II edición\)](#). Formación presencial. 21 y 22 de mayo de 2024
 - [Gestión de subvenciones en las entidades locales \(VIII edición\)](#). Formación virtual. Del 4 de junio al 8 de julio de 2024
- CURSOS MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES.
 - [La intervención sobre la ciudad existente. Actuaciones de reforma y renovación vs actuaciones de dotación](#). Formación virtual. Del 22 de mayo al 18 de junio de 2024
 - [Los impuestos de base inmobiliaria en el ámbito local](#). Formación virtual. Del 5 de junio al 2 de julio de 2024
 - [Las funciones reservadas de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: la Secretaría General \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 12 al 26 de junio de 2024
 - [Sistemas de colaboración pública-privada en el ámbito local](#). Formación presencial. 24 y 25 de junio de 2024
- LA FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES.
 - [Praxis de la contratación pública responsable, estratégica y compliance en el ámbito local](#). Formación virtual. Del 9 de mayo al 5 de junio de 2024
 - [Procedimiento sancionador local en materia de tráfico, circulación y seguridad vial y gestión de los expedientes sancionadores](#). Formación presencial. 14 y 15 de mayo de 2024

- [Nuevos servicios y herramientas de la Sede Electrónica del Catastro para la colaboración con las entidades locales](#). Formación presencial. 16 y 17 de mayo de 2024
- WEBINARIO LOCAL
 - [La incidencia de la Ley de Costas sobre la ordenación territorial y urbanística](#). Formación virtual. 11 de junio de 2024
- MUNICIPIOS GRANADA AL DÍA
 - [Curso: los retos y oportunidades de la implantación de la inteligencia artificial en la administración local](#). Formación virtual. Del 11 de junio al 8 de julio de 2024
 - [Curso: evaluación del desempeño: procedimiento de establecimiento, aplicación y control y su aplicación a las entidades locales](#). Formación presencial. 26 y 27 de junio de 2024



Habiendo finalizado el plazo presentación de solicitudes y trabajos 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”, próximamente se reunirán los miembros del Jurado para la valoración de los trabajos presentados.

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 el CEMCI en torno a las [acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica](#) con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.

También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

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:

**GOBIERNO
LOCAL
ABIERTO Y
TRANSPARENTE**

[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 conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

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.

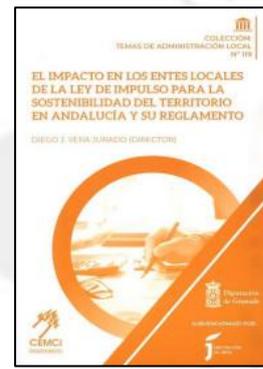
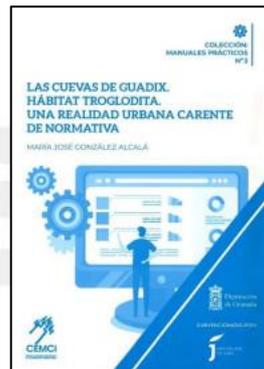


Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

Las PUBLICACIONES PREVISTAS para realizar próximamente son:

- Análisis y puesta en práctica de Planes Municipales de Igualdad.
- La reforma de la Administración Local y el futuro de las Diputaciones Provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales
- El contrato de obra en las Entidades locales.
- Cómo alcanzar los ODS a través de la contratación pública. Una visión desde lo local.
- Liderazgo femenino en el nuevo modelo de gestión pública.
- La jurisdicción contencioso-administrativa y su relación con la administración local

ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS



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



[El impacto en los Entes Locales de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía y su Reglamento](#)

DIEGO J. VERA JURADO (DIR.)

Colección: Temas de Administración Local, 119.

Abril 2024

ISBN-13: 978-84-16219-61-2

Resumen

Obra de sumo interés y de gran utilidad, especialmente, para aquellos operadores jurídicos que presten servicios en las Entidades Locales andaluzas o que en cualquier caso deban aplicar la legislación urbanística actual de Andalucía, ya que se analiza de forma detallada las diversas instituciones jurídicas que se regulan en la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía y su Reglamento, aprobado mediante Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, a través de un análisis profundo, con una visión no solo teórica sino también práctica.

Sumario

- I. Introducción. DIEGO JOSÉ VERA JURADO
- II. Nuevo marco normativo de la ordenación del territorio en Andalucía. ESTHER RANDO BURGOS, DIEGO JOSÉ VERA JURADO.
- III. El régimen de la propiedad del suelo: situación y clases de suelo. El suelo urbano y el suelo rústico en la legislación de Andalucía. VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA
- IV. Las actuaciones de transformación urbanística en el nuevo marco normativo urbanístico andaluz en clave municipal. ESTHER RANDO BURGOS
- V. La planificación urbanística en la LISTA: hacia una nueva configuración de la planificación urbanística municipal. MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ
- VI. La gestión municipal del planeamiento. SALVADOR M^a MARTÍN VALDIVIA
- VII. Las políticas públicas de suelo en Andalucía. Los municipios ante la gestión de su patrimonio. SALVADOR M^a MARTÍN VALDIVIA
- VIII. Las entidades locales ante la actividad de edificación en Andalucía. ELSA MARINA ALVAREZ GONZÁLEZ, MANUEL MORENO LINDE
- IX. Disciplina territorial y urbanística. En especial, actuaciones municipales de restablecimiento de la legalidad, sanción e inspección. MANUEL REBOLLO PUIG
- X. Medidas de actuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. MANUEL MORENO LINDE
- XI. Bibliografía.

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



[Blockchain y automatización de procedimientos en la Administración Local](#)

BENJAMÍN COGOLLOS RAMOS

Colección: [Manuales Prácticos](#), 4.

Abril 2024

ISBN-13: 978-84-16219-62-9

Resumen

En esta obra se pone de manifiesto que la tecnología Blockchain va a tener un papel decisivo en un futuro cercano cambiando muchos modelos y paradigmas existentes en la gestión de sistemas de información y las relaciones en Internet, pues esta tecnología será básica para la construcción de la Web 3.0, así como para los nuevos sistemas de tratamiento de la información, siendo el objetivo final cambiar el actual sistema de gestión de datos, de manera que sean los propios usuarios los que tengan el control de los datos que van generando en su uso de Internet.

Sumario

Capítulo 1. Blockchain y automatización. Conceptos.

Capítulo 2. EBSI. Infraestructura Europea de Servicios Blockchain.

Capítulo 3. Casos de uso de blockchain.

Capítulo 4. Aplicación de Blockchain en la administración.

Capítulo 5. Automatización en la administración local.

Capítulo 6. Cooperación y Colaboración entre administraciones públicas.

Agradecimientos.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

CALVO SÁNCHEZ, BEGOÑA

“La Ley 2/2023 de protección al denunciante. Especial referencia a su régimen sancionador en las entidades locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº III Especial/2023, pp. 151-156.

CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL

“El distintivo “Igualdad en la empresa” puede erigirse en criterio de adjudicación en un contrato público de carácter social”, en: *La Administración Práctica*, nº 11/2023, pp. 123-126.

CARBONERO REDONDO, JUAN JOSÉ

“Estabilización de empleo interino en el ámbito local. Escala de secretarios, interventores y tesoreros de administración local con habilitación nacional”, en: *Actualidad Administrativa*, Nº 11/2023, pp. 1-6.

CORDERO VALDAVIDA, MAGDALENA

“Normativa europea y control de la economía digital: de la disponibilidad de los datos a la inteligencia artificial”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº especial septiembre/2023, pp. 158-174.

DE LA ENCARNACIÓN, ANA MARÍA

“Las cicatrices de la vivienda turística: reducción del mercado residencial inmobiliario y encarecimiento de precios”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 20/2023, pp. 107-123.

FERNÁNDEZ GARCÍA, A.

“Las ayudas estatales y autonómicas para la implantación de la semana laboral de cuatro días”, en: *Revista Temas Laborales*, nº 167/2023, pp. 127-152.

FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, CARLOS

“El uso de las tecnologías en el ámbito laboral dentro del V Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva”, en: *Diario La Ley Ciberderecho*, nº 73/2023, pp. 1-6.

GOMAR SÁNCHEZ, JUAN IGNACIO

“La estimación directa de la base imponible del Impuesto Municipal de Plusvalía”, en: *Tributos Locales*, nº 165/2023, pp. 35-78

GONZÁLEZ DE PATTO, ROSA M.^a

“Inteligencia artificial y empleo. Análisis crítico del marco regulatorio europeo y español impulsado por el Pilar Europeo de Derechos Sociales”, en: *Revista Temas Laborales*, nº 168/2023, pp. 369-391.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, HILARIO M.

“La prescripción de las órdenes de demolición”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2023, pp. 76-79.

IGLESIAS REY, PATRICIA

“Implicaciones en la nueva Ley del Informante: la exigencia de los canales de denuncias en el sector público como un elemento nuclear de los sistemas de integridad”, en: *Auditoría Pública*, nº 81/2023, pp. 164-178.

JOSA ARBONÈS, NÚRIA; RUIZ GARCÍA, ERNEST

“Evaluación de riesgos en los Planes de Integridad versus su utilización en la planificación de las actuaciones de control financiero en las entidades locales”, en: *Auditoría Pública*, nº 81/2023, pp. 120-130.

LOSA MUÑIZ, VIRGINIA

“La gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL): su realidad y posibilidades de mejora”, en: *Documentación Administrativa*, nº 11/2023, pp. 56-69.

MARTÍNEZ MARÍN, ANTONIO

“¿Cuál es el margen de actuación del Alcalde-Presidente en sus facultades de actuación en un contrato privado?”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2023, pp. 102-104.

MELERO BALCÁZAR, ALBERTO

“Los ingresos locales y la gestión recaudatoria de las diputaciones para los municipios. Otro desafío de fiscalización”, en: *Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, nº 79/2022, pp. 50-65.

NAVARRO PRIETO, FEDERICO

“Obligaciones empresariales en materia de igualdad, diversidad y acosa laboral”, en: *Diario La Ley*, N° 10388/2023, pp. 1-16.

NAVARRO-DOLMESTCH, ROERTO; FUENTES-LOUREIRO, MARÍA-ÁNGELES

“Una aproximación a ChatGPT como herramienta jurídica: sesgos, capacidades y utilidades futuras”, en: *Revista de Internet, Derecho y Política*, n° 39/2023, pp. 1-16.

NÚÑEZ VARGAS, JAVIER

“La libre expresión en el trabajo, cláusulas de confidencialidad y de respeto”, en: *Derecho privado y constitución*, n° 43/2023, pp. 169-205.

OLMEDO PÉREZ, SEBASTIÁN y LOBATO BECERRA, JUAN ANTONIO

“Sobre el reconocimiento de terreno como suelo urbano. Su régimen jurídico e instrumentalización en el nuevo marco legislativo andaluz”, en: *Práctica Urbanística*, n° 185/2023, pp. 1-18.

ORTIZ CALLE, ENRIQUE

“Interrupción del plazo de prescripción y responsables tributarios solidarios”, en: *Revista española de Derecho Financiero*, n° 199/2023, pp. 15-36.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO

“La revisión de oficio de los actos nulos: límites en la STS de 296 de noviembre de 2023”, en: *Diario La Ley*, n° 10417/2024, pp. 1-7.

PARAJÓ CALVO, MARGARITA

“Las entidades locales ante 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»: los sistemas internos de información”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, n° III Especial/2023, pp. 151-156.

PERNAS GARCÍA, JUAN JOSÉ

“Los instrumentos económicos de la Ley 7/2022 para la aplicación de la jerarquía de residuos en la gestión de residuos de competencia local”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 104-105/2023, pp. 86-97.

PINTOS SANTIAGO, JAIME y FERNÁNDEZ UCEDA, MARÍA DOLORES

“El principio antiformalista impide excluir al licitador por falta de firma electrónica de la documentación administrativa”, en: *La Administración Práctica*, nº 4/2023, pp. 51-60.

PLEITE GUADAMILLAS, FRANCISCO

“Paradojas del Impuesto de Plusvalía”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 10/2023, pp. 1-4.

QUINTANA FERRER, ESTEBAN

“Vivienda y medio ambiente: bonificaciones en la cuota de los impuestos locales”, en: *Crónica Tributaria*, nº 189/2023, pp. 157-204.

RODRÍGUEZ AYUSO, JUAN FRANCISCO

“Intervención administrativa en los servicios de interés general prestados por plataformas digitales: de la confusión terminológica al marco jurídico encargado de garantizar un adecuado equilibrio competitivo en el mercado”, en: *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 228/2023, pp. 141-160.

RODRÍGUEZ CARDO, I.A.

“Accidente de trabajo y teletrabajo: una relación difícil”, en: *Revista Temas Laborales*, nº 166/2023, pp. 139-170.

RODRÍGUEZ DUQUE, FERNANDO; LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, FEDERICO ANDRÉS

“Requisitos legales necesarios para solicitar la prolongación en el servicio activo de los funcionarios locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 11/2023, pp. 1-9.

RUIZ ALONSO, GUSTAVO ANTONIO

“Las cláusulas limitativas y delimitadoras en el seguro de responsabilidad civil patrimonial”, en: *Diario La Ley*, nº 10402/2023, pp. 1-5.

SALASSA BOIX, RODOLFO

“Imposición ambiental en España: últimas tendencias y nuevos desafíos”, en: *Revista Jurídica de Les Illes Balears*, nº 24/2023, pp. 109-130.

SÁNCHEZ, LUIS CARLOS

“Una primera respuesta de las Instituciones de Control Externo a los fondos Next Generation de la Unión Europea recibidos por España”, en: *Auditoria Publica. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, nº 79/2022, pp. 78-87.

SÁNCHEZ TOLEDANO, JOAQUÍN; ÁLVAREZ JIMÉNEZ, ISABEL MARÍA

“La contabilidad analítica y la transparencia en las entidades locales. Elementos esenciales para la delimitación del contenido de las memorias económicas recogidas en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”, en: *Revista española de control externo*, nº 73/2023, pp. 116-138.

SOS BRAVO, VICENT

“Subvenciones municipales (VI): modelo de expediente para el otorgamiento de subvenciones ordinarias en régimen de concurrencia competitiva”, en: *La Administración Práctica*, nº 4/2023, pp. 209-226.

TALAVERA CORDERO, PILAR

“El comercio de proximidad como recurso frente al reto demográfico: Régimen jurídico, actividad programática y e-commerce”, en: *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 60/2023, pp. 127-194.

TOMÁS VALERO, MARIO

“El régimen jurídico contractual de las sociedades mercantiles municipales, La especificidad de los contratos de adjudicación directa”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 188/2023, pp. 1-13.

TURON SERRA, JORDI

“El reglamento regulador del servicio de cementerio y las concesiones de derechos funerarios”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2023, pp. 103-106.

VELASCO PERDIGONES, JUAN CARLOS

“Uso lesivo de los medios de difusión digital y responsabilidad civil: notas sobre su visión tripartita”, en: *Diario La Ley*, nº 10406/2023, pp. 1-15.



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