

## Noticia de Revistas Autonómicas \*

### (1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Régimen Local

COFRADES AQUILUÉ, L.: «El papel de las diputaciones provinciales en la reforma local pendiente: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 72-118.

Casi 40 años después de que M. Clavero situara a las Diputaciones Provinciales ante una encrucijada histórica, la posición jurídico institucional de las mismas está bien lejos de aclararse, más allá de la preservación de la institución garantizada por la Constitución. No obstante, de cara a una hipotética reforma constitucional, nuestro autor se decanta por un modelo más abierto en el que, sin prerrogativas territoriales, las CCAA tuvieran que decantarse por un único ente local intermedio al objeto de potenciarlo, atendiendo a las características de su territorio, lo que parece suponer una interiorización de las Diputaciones Provinciales. Y ello porque considera que las entidades locales intermedias yuxtapuestas a las Diputaciones Provinciales (como es el caso de las comarcas) se han convertido en una suerte de émulo de las Diputaciones Provinciales a escala más reducida. Con todo, el autor reconoce que esta propuesta precisaría de un Pacto de Estado que es difícil de concebir en un contexto político como el de los últimos años, caracterizado por la absoluta incapacidad para alcanzar acuerdos básicos entre fuerzas políticas de distinto signo y el auge del cortoplacismo.

Por lo que se refiere al anunciado Estatuto Básico de Municipios de Menor Población, aun admitiendo su valor en la medida en que el legislador acepta la realidad municipal española (en la que el 84% de nuestros Municipios tienen menos de 5.000 habitantes), el autor considera que no es sino un capítulo más dentro de la arraigada tendencia del legislador español del régimen local, que ha renunciado a emprender con decisión la reordenación jurídica de la planta municipal. Con todo, el autor defiende que las Entidades Locales intermedias están llamadas a ocupar un lugar principal en nuestra planta local para hacer frente a la despoblación rural y afrontar en mejores condiciones la vertebración territorial, superando de este modo algunas de las disfuncionalidades derivadas del inframunicipalismo. Para el autor, es posible avanzar en este sentido sin necesidad de reformar la CE, puesto que es posible hacer un esfuerzo, entre otras cosas, en estudiar el reparto competencial en el ámbito local, así como el sistema de financiación, en adaptar el sistema de libre designación de los Habilitados Nacionales e incluso en repensar el sistema de elección de los diputados provinciales.

---

\* Sección a cargo de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS.

**(2) § Derechos fundamentales y derechos de ciudadanía**

**(3) § Fuentes, potestad reglamentaria, organización administrativa**

**(4) § Acto, procedimiento administrativo, expropiación, responsabilidad y control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas**

TEJEDOR BIELSA, J.C.: «El impulso a la simplificación administrativa en Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 191-220.

En este trabajo se da cuenta de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta Ley impulsa la simplificación en sus tres vertientes esenciales, la regulatoria, la procedimental y la organizativa, e incorpora otras medidas conexas como las palancas de transformación digital o reformas de leyes estructurales para la acción pública como las de contratación, subvenciones o hacienda. En materia de simplificación procedimental y de reducción de cargas, cabe destacar que se favorece la celebración de acuerdos de colaboración que canalicen el ejercicio conjunto de competencias administrativas, tanto para proyectos concretos como para sectores económicos específicos o, en general, para la agilización de procedimientos administrativos. En conexión con tales acuerdos, pero no dependiente de ellos, se regula la gestión coordinada de procedimientos, que consiste en el establecimiento de un marco de trabajo instrumental, organizativo y temporal, para el ejercicio de una competencia o del conjunto coordinado de las competencias que corresponden a diferentes órganos para autorización de una actividad o proyectos concretos o de sectores económicos específicos. Igualmente, destaca el tratamiento general de las entidades colaboradoras de certificación, que se configuran como entidades colaboradoras de la Administración para la correcta aplicación del régimen de declaración responsable o comunicación.

EXPÓSITO GÁZQUEZ, Ariana: «El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 45-78.

Aun cuando por el título del trabajo pudiera pensarse que se limita al estudio del principio de interoperabilidad como eje del desarrollo organizativo y funcional de la Administración electrónica, en realidad, el trabajo trata de los principios generales de las actuaciones electrónicas, incluyendo también los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso, de accesibilidad, de facilidad de los servicios electrónicos, de proporcionalidad en las medidas de seguridad de las

actuaciones administrativas y el principio de personalización y proactividad de las actuaciones administrativas (la datificación de la actividad y el uso de las cookies), éste último único principio innovador, para la autora, pues permite anticiparse a las necesidades de los ciudadanos.

PAVEL, Eduard-Valentin: «El derecho de acceso al procedimiento administrativo en trámite: el dilema entre interesados y terceros», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 119-169.

El estudio analiza las vicisitudes del derecho de acceso a la información pública de los interesados y terceros en procedimientos administrativos en curso de tramitación, todo ello a la luz de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por un lado, se evalúa el régimen jurídico aplicable al derecho de acceso de los interesados en los procedimientos administrativos, especialmente, si se les permite acudir a la técnica del espiguelo normativo para beneficiarse de aquellos aspectos de la legislación de transparencia que les resulten más favorables, posibilidad descartada por algunos órganos de garantía. Y, por otro lado, se analiza si el derecho de acceso a los procedimientos en curso de tramitación está reservado a los interesados o, contrariamente, si también pueden acceder terceros no interesados, teniendo en consideración, de forma particular, la supletoriedad de la legislación de transparencia respecto de los regímenes especiales de acceso a la información.

Este último aspecto viene a erigirse como la idea-fuerza del trabajo, en tanto en cuanto se viene a sostener que la ley de procedimiento administrativo solo garantiza el derecho de acceso a los procedimientos en curso para los interesados, no para los ciudadanos en general. Así, para el autor no existe entre las leyes de procedimiento y transparencia una relación de complementariedad, sino de exclusión, pues considera que el elemento legitimador sería el desencadenante del reconocimiento del derecho de acceso a los procedimientos abiertos; un derecho reconocido tan solo a los que tienen una posición cualificada en este: los interesados. Por nuestra parte, como hemos defendido en otro lugar, discrepamos de esta interpretación, pues la disposición adicional primera, apartado primero, de la Ley 19/2013 únicamente establece que la circunstancia según la cual la información objeto de solicitud se refiera a un procedimiento en curso o terminado no constituye ya una limitación para el acceso a la información por parte de terceros, como sucedía con la Ley 30/1992, sino una exigencia para la aplicación del régimen especial de acceso al expediente por parte de los interesados previsto en la legislación de procedimiento.

ESTEVE GIRBÉS, J.: «El mito de la responsabilidad objetiva global de la administración pública (Pandemia por coronavirus como oportunidad para una reevaluación del sistema)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 43-71.

La responsabilidad patrimonial a los daños derivados de la actual pandemia del covid-19 obliga, según el autor, reevaluar el sistema de responsabilidad patrimonial procedente de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, y lo que considera la ulterior mitificación de la responsabilidad patrimonial objetiva global. Para el autor, el alcance de la responsabilidad patrimonial objetiva está sujeto a dos tipos de contrabalances técnicos. De un lado, el juicio de antijuridicidad objetiva, y, de otro lado, la existencia de una fórmula unitaria («funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos»), capaz de albergar tanto supuestos de responsabilidad subjetiva (funcionamiento anormal) como objetiva (funcionamiento normal), exigiéndose para cada caso su correspondiente título de atribución del daño a la Administración: culpa o negligencia en el primer caso y riesgo o sacrificio especial en el segundo, y todos ellos en pie de igualdad.

Partiendo de estas premisas teóricas, el autor considera que no son necesarios artificios, modulaciones o reglas de limitación de un alcance supuestamente excesivo, con las que permitir coyunturalmente la operatividad del instituto de responsabilidad civil extracontractual de la Administración. Así, el retorno al criterio culpabilístico exclusivo o preeminente propugnado por algunos para homologarnos con el resto de países de nuestro entorno, según nuestro autor, podría implicar una forma de «igualarnos por abajo» con sistemas subjetivistas que necesitan de otras figuras alternativas a la responsabilidad para conseguir plena eficacia en la protección patrimonial del dañado, en muchos casos introducidas por vía jurisprudencial. Según nuestro autor, los daños provocados por el funcionamiento anormal de los servicios públicos no comportan una especial dificultad técnico-jurídica, más allá de la conveniencia de definir estándares de culpa a través de Cartas de Servicio, protocolos médicos u otros mecanismos que a buen seguro tendrían un efecto positivo como la inversión probatoria antes mencionada. En cambio, para nuestro autor, el verdadero desafío para el Derecho público reside en poder enfrentar con solvencia los daños lícitos, incidentales pero imprescindibles para la consecución del bien colectivo en momentos de excepcionalidad.

IGARTUA SALAVERRÍA, Juan: «Valoración de las pruebas: algunos tópicos a revisar en la cultura probatoria de nuestra jurisdicción contenciosa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 79-117.

El autor pone de manifiesto que la mayoría de los litigios no versan en realidad sobre controversias jurídicas, sobre identificar la norma o interpretarla, sino sobre algo más discreto, pero más difícil: el reto de averiguar, demostrar y declarar los hechos relevantes. Sin embargo, a pesar de la relevancia que la actividad probatoria reviste en el proceso contencioso, ha sido objeto de una deficiente atención, tal vez debido a que la LJCA (art. 60.4) se limita a declarar que «la prueba se desarrollará

con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil». A este reenvío al Derecho procesal civil el autor añade la falta de cultura en asuntos no estrictamente jurídicos pero determinantes en la solución de problemas jurídicos (como puedan ser los métodos comunes a las investigaciones científicas), y, sobre todo, por su carácter no ya coyuntural sino estructural, un cierto grado de conocimiento de la epistemología procesal. Todo lo cual conduce en ocasiones a dos patologías opuestas, desde la pasividad del juez, que desentendiéndose de su responsabilidad) descarga en el perito el juicio, al activismo científico del juzgador.

### (5) § Empleo público, bienes y contratación pública

ESPAÑA PÉREZ, José Alberto: «El nuevo enfoque jurídico del teletrabajo como medida para una movilidad sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 231-270.

Como es sabido, las restricciones de movilidad impuestas durante la pandemia precipitaron múltiples cambios en el funcionamiento de las Administraciones públicas, entre ellos la implantación del trabajo a distancia, del que se venía hablando desde hacía años como un medio prevalentemente para conciliar la vida laboral con la familiar. Pero, como pone de manifiesto el autor, el teletrabajo forzado durante la pandemia tuvo una repercusión directa sobre el transporte y los desplazamientos que se suceden por motivos laborales, que son los responsables de la gran mayoría de las emisiones de gases contaminantes, y de aquí el título del trabajo relativo al nuevo enfoque jurídico del teletrabajo como medida para una movilidad sostenible. A todo lo cual debe añadirse el escenario que se vislumbra de carestía energética en la Europa occidental. El Real Decreto-ley 29/2020, el cual, introduce un nuevo artículo, el 47 bis, en el Estatuto Básico del Empleado Público, lo que supone un marco normativo básico del teletrabajo en el sector público muy escaso. Con todo, por nuestra parte, nos permitimos recordar que una parte del profesorado universitario viene practicando el teletrabajo desde hace lustros (al menos, desde que se generalizó la tarifa plana en los hogares), sin el más mínimo respaldo legal, y, al mismo tiempo, no todos los empleos del sector público son susceptibles de trasladar al hogar (p. ej., ¿cómo han tele-trabajado los conserjes?).

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: «La motivación en la contratación pública: análisis de la reciente jurisprudencia europea y española», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 185-227.

Como se desprende de su título, el presente trabajo constituye un estudio jurisprudencial sobre la motivación en la contratación pública. Como es sobradamente conocido, la motivación es un requisito esencial del acto, que exige que los entes públicos ofrezcan los motivos por los cuales han adoptado una determinada decisión

y que los trasladen a los interesados. La motivación está, además, unida al derecho de recurso, puesto que no puede haber un recurso eficaz contra una decisión cuya motivación se desconoce. Ahora bien, el prof. Razquín Lizárraga se ocupa aquí fundamentalmente de los efectos en caso de conculcación. Como señala el autor, si bien la estimación de la falta de motivación comporta la anulación del acto o acuerdo impugnado, las consecuencias de dicha estimación son muy limitadas, pues la caracterización de la motivación como requisito formal determina que su falta solo provoque la retroacción del procedimiento administrativo, a fin de que por el órgano de contratación se justifiquen adecuadamente los motivos de su decisión con notificación de su nueva resolución. Como pone en evidencia el autor, este planeamiento supone que se notificará al recurrente la nueva resolución que se dicte con la motivación correspondiente, ahora ya suficiente y adecuada, lo que le obligará, en caso de discrepancia con la resolución, a volver a interponer recurso especial o contencioso-administrativo sobre el fondo del asunto.

Así se explica, como señala el prof. Razquín Lizárraga, que la cuestión de la motivación se suscite con frecuencia en la vía administrativa del recurso especial (rápida y gratuita), pero, por el contrario, apenas se esgrime en la vía contencioso-administrativa, pues resultaría una victoria pírrica vencer al cabo de varios años de peregrinaje judicial (y consiguientes gastos procesales), para al final lograr únicamente que el poder adjudicador vuelva a justificar por qué adoptó determinada decisión. Lo cual ya plantea un evidente desequilibrio en relación con los contratos respecto de los que no es posible interponer recurso especial. Como señala nuestro autor, la ilegalidad cometida por los poderes adjudicadores «solo» recibe el castigo de la retroacción. Por el contrario, se obliga a la empresa afectada a recurrir por segunda vez la nueva notificación que se le efectúe.

**(6) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora)**

**(7) § Sectores Administrativos de Intervención. Derecho Administrativo económico (Aguas, Montes, Minas, Costas, Agricultura y pesca, Urbanismo y Ordenación del territorio, Medio ambiente, Energía, Telecomunicaciones, Patrimonio cultural, etc.)**

MORENO LINDE, Manuel: «El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho administrativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 307-354.

Este trabajo aborda el estudio, desde una perspectiva global, integradora y sistemática, del llamado derecho a la ciudad. El propósito declarado del autor es anali-

zar cómo los postulados teóricos de este concepto contruidos a partir de los trabajos de autores como H. Lefebvre y D. Harvey (el derecho a la ciudad como reacción o reivindicación frente al modelo dominante de sujeción de los procesos de urbanos a las reglas del mercado), han sido institucionalizados a través de una serie de instrumentos internacionales —las llamadas cartas del derecho a la ciudad— y cómo éstos se han integrado en las normas jurídicas. Seguidamente, el trabajo se ocupa de los aspectos definitorios de este derecho y de su contenido, ciertamente heterogéneo, dada su consideración mayoritaria como «derecho de derechos» o un «macroderecho», prestando especial atención a un aspecto que se considera fundamental para conectar el ideal que representa el derecho a la ciudad con su construcción jurídica: la participación ciudadana (justamente la temática de la que se ocupa el siguiente trabajo de esta reseña).

Pero, sobre todo, llegado el punto crucial de determinar la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad, en el sentido de si es un simple derecho «paraguas» o agregado de los derechos humanos que se realizan en la ciudad o si, por el contrario, constituye un derecho autónomo que trasciende a todos ellos y, por tanto, ha de ser objeto de un tratamiento diferenciado, nuestro autor concluye que el derecho a la ciudad no constituye un derecho subjetivo autónomo, pues su configuración como «macroderecho» de contenido difuso impide derivar de él facultades y correlativas obligaciones concretas y distintas de las que derivan de los derechos que agrupa. Por ello, el autor se inclina por defender que constituye un principio jurídico, una idea directriz que puede proporcionar criterios de interpretación del ordenamiento jurídico y orientar el ejercicio de las funciones públicas por los órganos de gobierno de la ciudad.

FALCÓN-PÉREZ, Carmen Esther: «El auge de la participación ciudadana en el urbanismo: un reto para la administración pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 271-306.

La autora señala que el urbanismo tradicional se ha caracterizado por el liderazgo predominante de la administración pública en la creación de ciudades, con el enfoque «top-down», y la colaboración estrecha de la iniciativa privada, mientras la sociedad civil permanece de mera espectadora. Por el contrario, la autora defiende un urbanismo participativo, en el cual la sociedad civil se impone como actor fundamental en las políticas públicas urbanas y demanda de los gestores públicos nuevos canales de participación para involucrar a la ciudadanía en el gobierno de la ciudad. En este contexto, y partiendo de la premisa de que en la actualidad el uso de las tecnologías constituye una herramienta necesaria para poder alcanzar el éxito, la autora formula una decidida apuesta por la figura de las cooperativas de plataforma o cooperativas digitales. Según la autora, las cooperativas de plataforma, como organizaciones pertenecientes a la economía social, combinan lo mejor de las plataformas

digitales (necesario uso de internet, interconexión en red de personas, el carácter abierto, inclusivo y global) bajo los ideales de las sociedades cooperativas.

Para la autora, las cooperativas digitales podrían constituir la figura jurídica asociativa apropiada para que la administración pública pueda responder a un nuevo modelo de gobernanza urbana, pues el componente digital es requisito indispensable para lograr un urbanismo participativo. Así, en el seno de las cooperativas de plataformas, los gestores públicos podrían crear espacios participativos y deliberativos en un entorno virtual, donde prime, entre otras cuestiones, involucrar a la colaboración ciudadana, facilitar el acceso al entorno tecnológico, reconocer la necesaria interacción virtual entre la sociedad y la iniciativa pública, intercambiar opiniones, generar diálogo, debate y aprendizaje.

LÓPEZ RAMÓN, F.: «Cambio climático y participación a la francesa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 119-148.

El prof. López Ramón presenta y valora en este trabajo los procedimientos nacionales de participación y deliberación públicas seguidos en la República Francesa en materia de medio ambiente y, particularmente, en relación con el cambio climático. En primer término, se expone la evolución del marco general de la participación administrativa en la doctrina francesa: desde unos pioneros planteamientos vinculados a las corrientes institucionalistas (M. Hauriou, B. Gény, entre otros) y su olvido después de la II Guerra Mundial, hasta una conflictiva defensa del traspaso de funciones a los colectivos interesados (pos mayo del 68) y, más recientemente, en el contexto comparado de auge de las teorías anglosajonas de la democracia deliberativa, una eclosión muy pragmática de modalidades participativas integradas. Como señala nuestro autor, la política ambiental ha sido especialmente propicia al desarrollo de estas modalidades participativas, básicamente por dos razones: el carácter transversal u horizontal del medio ambiente, lo que determina una enorme capacidad de expansión y la misma incertidumbre que puede afectar al conocimiento científico de las decisiones ambientales

Partiendo de esa base teórica, se refieren en el trabajo las dos grandes experiencias nacionales en la materia. De una parte, el llamado proceso Grenelle del medio ambiente, que se desarrolló en el período 2007-2012, exponiendo su desarrollo en dos grandes procedimientos diferenciados: uno de participación social (con grupos de trabajo, consultas, mesas redondas...) y otro de decisión parlamentaria, fortalezas, debilidades y configuración final como un modelo de negociación. Así, para nuestro autor, si bien el debate, la argumentación y el razonamiento por parte de representantes de diversos colectivos son elementos sin duda presentes en el proceso, no es correcto calificar el proceso Grenelle como manifestación de las fórmulas anglosajonas de la democracia deliberativa, pues, al menos en este caso, comprende tam-

bién importantes dosis de negociación sobre la base de los intereses representados. De otra parte, se trata la muy diferente Convención Ciudadana del Clima (período 2019-2021). Constituida por el Gobierno, dentro del Consejo Económico, Social y Ambiental, la Convención estuvo formada por 150 ciudadanos seleccionados conforme a un procedimiento inicialmente de tipo aleatorio. Los trabajos de la Convención ofrecen útiles y atractivas propuestas bien argumentadas en sus fundamentos. Ahora bien, junto a ellas, encontramos asimismo declaraciones y pretensiones que pueden resultar discutibles, enigmáticas e incluso ingenuas.

GARCÍA RUBIO, F.: «La tauromaquia patrimonio cultural inmaterial entre su protección y persecución», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 221-263.

Como es sabido, la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, declaró formalmente a la Tauromaquia como integrante del patrimonio cultural (inmaterial) español, norma en la que se ha basado el Tribunal Constitucional (SSTC 177/2016, 134/2018) para anular algunas iniciativas legislativas autonómicas. Pues bien, nuestro autor formula una encendida defensa de la Tauromaquia como patrimonio cultural, como «manifestación artística en sí misma desvinculada de ideologías en la que se resaltan valores profundamente humanos como puedan ser la inteligencia, el valor, la estética, la solidaridad, o el raciocinio como forma de control de la fuerza bruta». No obstante, no es claro el alcance de la Tauromaquia como patrimonio cultural, pues si en un lugar se nos dice que las fiestas o espectáculos taurinos incluyen no sólo a las corridas de toros, sino un numeroso conjunto de tradiciones y festejos populares vinculados al mundo del toro, que a su vez comprenden lo que hoy entendemos por «Tauromaquia» (p. 229), en otro momento se advierte que cabe diferenciar la tauromaquia, como arte reglado, de ciertas manifestaciones populares, que, aunque de honda raigambre son indudablemente poco respetuosas con la dignidad del animal (p. 228).

Con todo, nuestro autor, si bien considera evidente que ni una comunidad autónoma, ni un municipio pueden en uso de su autonomía «prohibir» la celebración de corridas, otra cuestión es la relativa sobre la disposición de fondos públicos o el aprovechamiento de bienes públicos, pues la Ley no obliga a destinar recursos específicos para la celebración de festejos taurinos, por lo que la asignación o no de fondos quedará al libre albedrío de las corporaciones correspondientes, puesto que es imposible determinar jurídicamente la «teleología» de esas decisiones con recursos limitados y múltiples decisiones y opciones de gasto posible.

## (8) § Varia