

## Noticia de Revistas Autonómicas \*

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

Marsan-Raventós, Clara (2022): «La iniciativa Better Regulation de la Unión Europea». *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 2022, pp. 89-104. DOI: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3822>

La autora explica que el programa de la Comisión Europea *Better Regulation* ha sido recientemente reformulado (Comunicación de 2021), después de una larga evolución en los últimos veinte años. El artículo aborda dicha evolución y el estado actual del programa de la Comisión, destacando las iniciativas en *better regulation* que se han ido desarrollando en el seno de otras instituciones europeas u organizaciones internacionales. Entre las conclusiones, se destaca la necesidad de estar dispuesto a la evolución del nuevo mecanismo de compensación normativa *one in, one out* para garantizar que cualquier carga administrativa a empresas y ciudadanía se compense con la eliminación de cargas equivalentes. También se pone énfasis en la importancia de disponer de datos de calidad, puesto que se configuran como un requisito indispensable para transformar la evaluación normativa en un procedimiento circular. La importancia de tejer una buena comunicación entre administraciones es central y puede ser también una vía para acercar los niveles inferiores a la Unión hacia la configuración de la legislación europea, ya que los distintos niveles territoriales son centrales en la recogida de datos para alimentar a las evaluaciones *ex post*. Será necesaria, como señala la autora, una combinación de voluntad política y apoyo técnico para sacar el máximo rendimiento de las potencialidades que dibuja la nueva *better regulation*.

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

Villar Crespo, Guillermo: «Estado de alarma: ¿para qué? Reflexiones sobre la utilidad de este estado excepcional tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 148/2021 y 183/2021», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 123. Mayo-Agosto 2022. Págs. 179-222. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.123.2022>

Como es sabido, la doctrina sentada en las Sentencias del Tribunal Constitucional 148/2021 y 183/2021 ha supuesto una reconfiguración del estado de alarma en nuestro ordenamiento jurídico, pues abre un nuevo escenario respecto de la aplicación y efectos de este estado excepcional, así como de su relación para con la normativa ordinaria prevista ante situaciones de crisis. El presente trabajo tiene por objeto analizar la utilidad del estado de alarma a la luz de tal jurisprudencia, inci-

---

\* Sección a cargo de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS.

diendo en la evolución histórica de los instrumentos de crisis en nuestro país, en la configuración originaria del estado de alarma, así como en el nuevo encaje de esta institución de cara a su utilización en el futuro. Para el autor, las perspectivas pro futuro no son halagüeñas: «de los distintos instrumentos de necesidad analizados es el menos claro para restringir derechos fundamentales; el que mayor coste político tiene; el que peor responde a la evolución de nuestro modelo territorial; el que menor rapidez oferta —dadas sus formalidades— frente a la calamidad en sí; y, en fin, el que menos garantías brinda a los ciudadanos». De aquí que el autor considere que de la primigenia «inutilidad» del estado de alarma se ha transitado a su genuina «inutilización». La interpretación realizada por en las Sentencias 148/2021 y 183/2021 trata de dotar de sentido a esta figura estableciendo una configuración difícilmente conjugable con la realidad. Pero para el autor se trata de una interpretación que no termina sino por relegar al olvido a una institución que jamás debió ver la luz: el estado de alarma.

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

Fernández Blanco, Carolina: «La legislación primordialmente simbólica: ¿irracional y engañosa?», *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 2022, pp. 6-21. DOI: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3779>

La autora discrepa del calificativo generalmente extendido según el cual la legislación simbólica es “irracional” y “engañosa”. Según la autora, en esa caracterización se omite distinguir que la legislación simbólica se presenta siempre como una cuestión de grados, y que esos calificativos podrían caber solo para la legislación primordial o eminentemente simbólica. Por su parte, en este trabajo se trata de caracterizar la legislación primordialmente simbólica de un modo más preciso. Para ello se proponen dos características distintivas de la legislación eminentemente simbólica: su falta de eficacia (como acatamiento o como aplicación) o su falta de efectividad, y he agregado la idea de que esta legislación presenta siempre una sobredimensión de las “razones” de la ley o su sentido secundario. Así, de acuerdo con la caracterización propuesta sobre este tipo de legislación, también se entiende que ciertas normas —como la penalización del genocidio— que habitualmente son tratadas como legislación eminentemente simbólica no lo son.

Tras esta caracterización, la autora cuestiona la arraigada idea de que la legislación eminentemente simbólica es siempre creada de manera deliberada y, por ello, se rechaza la idea de que es necesariamente “engañosa”. A partir de ahí, se hace una valoración técnica de su calidad utilizando ciertos parámetros propuestos por la teoría de la legislación y, como corolario de ese análisis, se acepta la idea de su irracionalidad o falta de calidad —principalmente por la ausencia de eficacia y efectivi-

dad que suponen las leyes primordialmente simbólicas—. Finalmente, se presenta un breve análisis, desde una perspectiva política (no ya desde la evaluación de la calidad legislativa), de los tres objetivos que se asignan a tipo de legislación: primero, se ha dicho que estas pueden perseguir la confirmación del sistema de valores defendido por un grupo en particular; segundo, la demostración o la simulación de poder por parte del gobierno; y tercero, la resolución de un conflicto social entre dos o más grupos o partidos políticos.

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*, Núm. 22 zk./2022. Págs. 34-53. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.03>

El Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, supone importantes desafíos para las Administraciones Públicas españolas. En este trabajo el prof. Jiménez Asensio analiza el reto organizativo, a partir de las influencias que la tradición burocrático-administrativa de corte departamental o divisional tienen sobre la incapacidad de las Administraciones Públicas españolas para incorporar modelos organizativos más flexibles como son las estructuras por misiones o por proyectos, que deberían dar respuesta a los desafíos de la gestión de fondos europeos y a la Agenda 2030, entre otros muchos retos. Para el autor, las soluciones organizativas provisionales que se dibujan en el Real Decreto-ley 36/2020 solo resuelven parcialmente ese problema, ya que implantan un modelo dual o esquizofrénico de gestión, que se hace particularmente visible (aunque no solo) en el sistema de control interno. Para el prof. Jiménez, el tránsito de un modelo administrativo departamental o divisional a otro en el que se incorporen elementos estructurales de transversalidad o de trabajo por proyectos (sin estructuras permanentes), será un camino complejo por las resistencias normativas y culturales de nuestra Administración.

Iglesias Rey, Patricia: «La necesaria implantación de sistemas sólidos de integridad institucional y de gestión de conflictos de interés», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 22 zk./2022. Págs. 70-87. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.05>

Como es sabido, una de las cuestiones que más preocupan a la ciudadanía de nuestro tiempo son las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas generadas en el seno del ámbito público. La corrupción y las malas praxis suponen un despilfarro de recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento y disminuye la confianza en las instituciones. Pues bien, como señala la autora, la mera existencia de un conflicto de intereses no constituye un caso de corrupción.

Ahora bien, si no se gestiona adecuadamente, el conflicto de intereses puede dar lugar a favoritismos, abusos de poder, tratos discriminatorios, falta de imparcialidad y objetividad. En tal sentido, el objeto de este trabajo es desgranar, en primer lugar, cuáles son las ventajas de aprobar sistemas holísticos de integridad institucional en nuestras entidades públicas, analizando el concepto de integridad pública y sus elementos. A continuación, se trata de dar una respuesta en clave jurídica acerca de lo que se debe entender por conflictos de intereses, sus clases, ahondando en cómo deben ser gestionados. De forma particular, se analizan las especialidades de los conflictos de intereses en el ámbito de contratación pública, así como en los expedientes financiados con cargo al Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que han sido los principales vectores para introducir la figura del conflicto de interés en nuestro ordenamiento administrativo, más allá del estricto ámbito del estatuto de los altos cargos.

Baena García, Lara: «Los conflictos de interés como riesgos para la integridad: dificultades y recomendaciones para su prevención en el Sector Público», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 22 zk./2022. Págs. 114-129. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.07>

Siguiendo la línea temática del trabajo anterior, en este artículo se examinan las dificultades individuales y trabas organizacionales para detectar y gestionar eficazmente los conflictos de interés que surgen en las organizaciones públicas, al tiempo que se proponen recomendaciones prácticas para superarlas dichas dificultades y avanzar hacia estrategias de prevención de los conflictos de interés más efectivas, y así evitar que desemboquen en actos de abuso de la posición o el cargo públicos en beneficio privado. Básicamente, se pone de manifiesto que la falta de comprensión de lo que estos conflictos implican y un amplio desconocimiento de como los sesgos cognitivos pueden llevar a las instituciones a infravalorarlos, dificultando así la correcta declaración de estos riesgos. Con todo, se señala la necesidad de adecuar el marco jurídico para fortalecer los mecanismos de gestión de los conflictos de interés de las instituciones públicas, propósito en el que se sitúa el anunciado proyecto de Ley de Prevención de Conflictos de Interés de los Empleados Públicos.

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

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

Todolí Signes, Adrián: «El acceso al empleo público a la luz de la Ley 20/2021, de reducción de la temporalidad en el empleo público. Especial referencia a la valo-

ración de los méritos», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 22 zk./2022. Págs. 22-32. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.02>

Como es sabido, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, pretende venir a resolver el problema de una indeseable, por alta y estructural ya, tasa de interinidad en el empleo público en España. Si bien la ley diseña varios sistemas de selección del personal que acceder a al empleo público, en el presente trabajo se analiza la constitucionalidad del sistema puro de concurso diseñado por la Ley, a partir del “concepto jurisprudencial” de interinidad de larga duración superior a cinco años, para seleccionar todas las plazas ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal antes del 1 de enero de 2016 (D. A. 6<sup>a</sup>). Según el autor, el sistema diseñado cumple con los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional hasta el momento, en la medida en que el sistema diseñado cumpliría los tres requisitos al: i) estar recogida en una norma de rango legal; ii) establecerse de forma extraordinaria y por una única vez; y iii) tener como finalidad estabilizar el empleo público (finalidad declarada constitucionalmente legítima en anteriores ocasiones por el Tribunal Constitucional). En el trabajo también se analiza los límites jurisprudenciales en materia de valoración de méritos en los concursos y concursos oposición aplicables a dichos sistemas de selección.

Expósito Gázquez, Ariana: «Los derechos digitales del personal empleado público: ¿realidad plausible o utopía imposible?», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 22 zk./2022. Págs. 156-169. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.09>

Como señala la autora del trabajo, la implantación de la Administración electrónica ha proyectado sus efectos sobre la reorganización y gestión de los recursos humanos, lo que ha derivado en la afección y, posteriormente, en la redefinición de algunos derechos fundamentales del personal empleado público. Según la autora, los derechos del personal empleado público han sido uno de los grandes perjudicados por la implantación de la Administración electrónica. Para tratar de revertir esta situación y con la finalidad de garantizar la subordinación del desarrollo tecnológico al respeto de los derechos e intereses propios del personal al servicio de la Administración, se ha creado una hasta ahora inédita categoría de derechos denominados «digitales», principalmente a partir de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales. Sin embargo, el régimen jurídico inicial de estos derechos parece más la declaración formal de derechos utópicos que de auténticas facultades con límites y garantías reales para su ejercicio. Junto a estos derechos, la crisis sanitaria del Covid-19 ha acelerado la incorporación del derecho al teletrabajo (art. 47 bis) al texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público. Por tanto, como señala la autora, el problema es que el

avance de la Revolución Digital está incrementando el reto de adaptar estos derechos fundamentales para proteger, adecuadamente, los bienes jurídicos en riesgo, y no exceptuar la reconfiguración de estos al proceso de metamorfosis digital necesario para instaurar una Administración Pública del siglo XXI.

Esteve-Segarra, Amparo - Ituren-Oliver, Alberto: «El acuerdo de materias concretas sobre subrogación de trabajadores en las adjudicaciones de contratos públicos en la Comunidad Valenciana: reflexiones y problemas aplicativos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 123. Mayo-Agosto 2022. Págs. 253-274. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.123.2022.07>

Los sindicatos y la asociación empresarial más representativos en la Comunidad Valenciana firmaron un Acuerdo sobre materias concretas para la mejora de la economía y el empleo de la 2021-2022 (publicado en el *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* el 21-5-21). Entre otras cuestiones, el acuerdo impone la subrogación en todas las contrataciones públicas realizadas en el ámbito autonómico. El objeto de este artículo es comentar algunos puntos problemáticos del experimento negocial introducido en la Comunidad Valenciana, así como la experiencia de un año de su aplicación. Según los autores, el acuerdo puede servir de banco de pruebas de cara a posibles acuerdos similares en otros territorios, sin embargo, la aplicación de este acuerdo está encontrando algunos obstáculos. Así, si bien el acuerdo autonómico de materias concretas posee eficacia normativa para las empresas y trabajadores en el ámbito de la contratación pública de la Comunidad Valenciana, ha de señalarse que en los supuestos de reversión y frente a las administraciones públicas, el mencionado acuerdo tiene un carácter programático. Es decir, la subrogación es una orientación para los casos de reversión, pero no se puede imponer directamente, ya que, en primer lugar, el acuerdo sobre materias concretas es un acuerdo bipartito, que no fue negociado por la Administración como parte. De este modo, la Administración es considerada un tercero a estos efectos, y como tal no puede quedar sin más vinculada por lo establecido en el acuerdo colectivo.

Miranzo Díaz, Javier (2022): «El régimen jurídico de las plataformas de contratación pública en España. Especial referencia a los conflictos competenciales y a su incidencia en el derecho de la competencia», *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 2022, pp. 140-157. DOI: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3654>

El presente trabajo lleva a cabo un análisis detallado del margen de actuación y los límites que impone la normativa actual en materia de plataformas electrónicas de contratación pública, principalmente desde dos perspectivas: el reparto competencial, por un lado, y el mercado de prestadores de servicios de contratación electrónica privados, por otro. En la primera de las cuestiones, se concluye que, tras las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional, debe entenderse que existe un am-

plio margen de actuación para la creación y el desarrollo de este tipo de plataformas por parte de las administraciones regionales y locales. Según el autor, existen ciertos límites que hemos expuesto que harían contrario a derecho el imponer el uso de una plataforma en concreto a Administraciones de otro ámbito territorial con las que no existe una relación de jerarquía.

En la segunda parte del trabajo se analiza la jurisprudencia europea, para concluir que el sistema jurídico español relativo a las plataformas de contratación no supone una vulneración del derecho europeo de la contratación pública o de la competencia. Nada parece oponerse al sistema de cesión gratuita de plataformas públicas entre entidades públicas, independientemente de su efecto negativo sobre los prestadores de servicios privados, siempre que no generen beneficios indebidos para un determinado operador económico frente al resto de operadores del mercado. En cualquier caso, al no apostar decididamente por un modelo público o privado, se ha configurado un sistema en el que entendemos que, si bien la implantación de medios públicos goza de ciertas prerrogativas que tenderán a hacerlo predominante, el sector privado tendrá una presencia más o menos notable en el escenario de las plataformas de contratación.

Fuentes i Gasó, Josep Ramon: «El contrato de concesión de servicios. Un instrumento público prestacional en evolución», *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 122-139. DOI: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3757>

Como es sabido, a partir de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para la caracterización contractual de la concesión ha perdido relevancia la naturaleza del servicio que se presta, es decir, si es un servicio público, o no, pasando el riesgo operacional a constituir el elemento característico de la misma. En este trabajo el prof. Fuentes i Gasó, experto en materia de concesiones (*La concesión y el procedimiento administrativo: Dos instituciones administrativas en simbiosis*, Tirant lo Blanch, 2021) dedica un énfasis especial a la figura del riesgo operacional como elemento característico de la misma, el cual es diferenciado del riesgo y ventura y analizado desde el impacto que produce en la retribución del contratista y el equilibrio económico del contrato.

Adicionalmente, se hace referencia a las modificaciones que ha sufrido esta figura durante 2020, como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Así, el Gobierno español dictó varios decretos leyes en los que pretendía regular algunos aspectos del contrato de concesión que pudieron verse impactados por la COVID-19, como, por ejemplo, las reglas de restablecimiento del equilibrio económico del contrato. No obstante, el autor señala que esta nueva regulación era del todo innecesaria, dada las especiales características del contrato de concesión, en el que el contratista, por la propia naturaleza del contrato, debe asumir el riesgo operacional; y, de hecho, el riesgo de demanda es uno de los riesgos que se encuentran contemplados dentro

del concepto de riesgo operacional regulado en la LCSP. Finalmente, el autor se ocupa de las medidas implementadas por la Unión Europea a través del Fondo de Recuperación Europeo (Next Generation EU) para impulsar las concesiones como forma de colaboración público-privada, para lo cual el Real Decreto-Ley 36/2020 contempla diversas modulaciones del régimen jurídico estos contratos.

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

**(6) § 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.)**

Uriarte Ricote, Maite: «La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, a la luz de la Sentencia del TS 490/2022 de 27 de abril sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia (PATIVEL)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 123. Mayo-Agosto 2022. Págs. 225-250. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.123.2022.06>

En este comentario se analiza la sentencia del Tribunal Supremo 490/2022, de 27 de abril, que enjuició el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL), aprobado por Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, como instrumento de ordenación territorial que tiene como objeto definir la Infraestructura Verde en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma. En el trabajo se ponen de manifiesto las principales aportaciones contenidas en la sentencia en relación con los requisitos que deben cumplir ciertos elementos integrantes de la tramitación de los planes de ordenación territorial y con el alcance que se les atribuye. Como señala la autora, su contenido es importante, fundamentalmente, por dos razones. En primer lugar, permite valorar el calado de los argumentos que justificaron el recurso interpuesto contra el plan de acción territorial y la sentencia de instancia estimatoria que declaró su nulidad. En segundo lugar, la doctrina que aporta, además de salvar la legalidad del plan de acción por el momento, contiene interpretaciones valiosas para las administraciones autonómicas sumidas en la tarea de elaborar y aprobar planes de naturaleza homóloga.

**(7) § Varia**