

NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

TOMÀS FONT I LLOVET
ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ
FRANCESC RODRÍGUEZ PONTÓN
JOAQUÍN TORNOS MAS
Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation

Font i Llovet, T., Peñalver i Cabré, A., Rodríguez Pontón, F. y Tornos Mas, J. (2019).
Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa.
Revista de Administración Pública, 209, 259-278.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.209.08>

SUMARIO

I. LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD CONTABLE.
II. RECURSO CONTRA LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO. LA SENTENCIA DECLARA LA OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO DE ELABORAR, APROBAR Y PROMULGAR UNA NORMA REGLAMENTARIA: 1. El control de la inactividad del Gobierno. 2. Aspectos formales de la acción frente a la inactividad reglamentaria del Gobierno. 3. Los presupuestos materiales del control de la inactividad reglamentaria del Gobierno: 3.1. *El incumplimiento por el Gobierno de una obligación legal.* 3.2. *La conexión con la efectividad de los derechos.* 3.3. *La mayor vinculación y el singular plus de exigencia.* 3.4. *La Ley de Presupuestos Generales del Estado no puede impedir la exigencia de la obligación de aprobar el reglamento.* 4. Nuevas perspectivas de la inactividad reglamentaria del Gobierno: 4.1. *La ejecución de la sentencia.* 4.2. *La conexión con el art. 24 CE.* 4.3. *Inactividad reglamentaria y afectación a la autonomía local.* III. ENCOMIENDA DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE CONTROL RESERVADAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS. A LA SOMBRA DEL CASO EGMASA: 1. Significación y algunos antecedentes. 2. Circunstancias del presente caso y argumentos de la sentencia recurrida. 3. El razonamiento de la sentencia del Tribunal Supremo. 4. Elementos de debate que se sugieren.

I. LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD CONTABLE

La responsabilidad contable es una forma de responsabilidad patrimonial que supone la obligación de indemnizar a la Hacienda pública por los daños causados a la misma. Para que exista esta responsabilidad debe existir una infracción, por acción u omisión, de alguna norma jurídica relativa al régimen presupuestario y/o de contabilidad del sector público.

En el caso de responsabilidad distinta del alcance, la misma puede exigirse a través de expediente administrativo, si bien ha de darse conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas, el cual puede avocar para sí su conocimiento.

Si el expediente es tramitado por la Administración del Estado, esta debe seguir el procedimiento que regula el RD 700/88 sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable. La resolución debe ser informada por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado y pondrá fin al expediente, con audiencia de los interesados, pronunciándose sobre los daños y perjuicios originados a los bienes y derechos de la Hacienda Pública e imponiendo a los responsables la obligación de indemnizar al Tesoro por la cuantía que se fije y el plazo que se determine, incluidos los intereses a contar desde la fecha en que se produjo el daño. La decisión administrativa puede ser recurrida ante el Tribunal de Cuentas, cuya sentencia podrá a su vez ser recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

La Sentencia de casación 317/2019, de 12 de marzo de 2019, resuelve el recurso casacional interpuesto frente a la Sentencia del Tribunal de Cuentas 31/2017 que desestimó el recurso interpuesto al amparo del art. 41,2 de la LO 2/1982 contra la resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de 2015, dictada en el expediente de responsabilidad contable por vulneración de la ley general presupuestaria, expediente que se tramitó de conformidad con el RD 700/1988 de 1 de julio.

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo que es objeto de este comentario, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar la cuestión atinente al plazo máximo de tramitación y resolución de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria, regulados por el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio; en concreto, determinar si dichos expedientes están o no sujetos al plazo de tres meses establecido por el art. 42.3 LRJPAC.

La cuestión es relevante, ya que la doctrina del Tribunal Supremo permite establecer un marco normativo más seguro y garantista frente a las actuaciones del Tribunal de Cuentas. En este caso se trataba de determinar cuál es

el plazo de tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable que tramita la Administración de acuerdo con lo dispuesto en el RD 700/1988. El plazo aplicable determinará, en su caso, la caducidad de un procedimiento iniciado de oficio.

Para el recurrente, ante el silencio del RD 700/1988 sobre el plazo para resolver, el plazo aplicable es el plazo común supletorio de los arts. 42,3 de la LRJPAC o 21,3 de la LPAC, es decir, tres meses, mientras que para la administración y el Tribunal de Cuentas el plazo sería el de seis meses, al aplicarse el plazo del procedimiento sancionador y la suma de plazos parciales del RD 700/1988.

Para resolver el conflicto planteado, el Tribunal parte en el fundamento jurídico tercero de una interesante doctrina sobre el instituto de la caducidad en los procedimientos administrativos. El Tribunal recuerda que la razón de ser de la caducidad obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con lo que se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. La caducidad del procedimiento se constituye así, dice el Tribunal, «como una forma de terminación del procedimiento que penaliza la falta de diligencia de la Administración en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver. La esencia de la caducidad de un procedimiento es que queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo». Y añade que de ello deriva que numerosas sentencias de este tribunal hayan venido sosteniendo la invalidez de las resoluciones administrativas dictadas en un procedimiento caducado, al entender que «debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida» [STS, de 24 de septiembre de 2008 (RJ 2008, 7241), rec. 4455/2004)], o como se sostiene en la STS de 3 de febrero de 2010 (RJ 2010, 2802) (rec. 4709/2005), la obligación impuesta en una resolución administrativa dictada en un procedimiento caducado «ha perdido su soporte procedimental, y, por tanto, también, su validez y eficacia». Es más, en nuestra STS 9/2017, de 10 de enero (RJ 2017, 1895) (rec. 1943/2016) se afirmaba que «el procedimiento caducado se hace inexistente». La sentencia contiene otra afirmación relevante. Este vicio formal o de procedimiento comportaría la nulidad radical del acto dictado. Dice el tribunal que:

[...] los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC), llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de

la LRJPAC). De modo que, si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo.

Parece afirmarse que el acto dictado fuera de los plazos procedimentales para su adopción es nulo de pleno derecho. Se concluye que en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, tal y como dispone el art. 42.1 y 44.2 de la Ley 30/1992 .

En el caso concreto enjuiciado debe resolverse sobre el plazo de caducidad aplicable al procedimiento de reintegro. El punto de partida es que ni la Ley General Presupuestaria (art. 180) ni el Real Decreto 700/1988, por el que se regulan los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria, establecen plazo de caducidad para este procedimiento. En estos casos nuestro ordenamiento jurídico establece una cláusula de cierre, prevista en el art. 42 de la Ley 30/1992, hoy art. 21,3 de la LPAC, en que tras señalarse que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, afirma en su párrafo tercero que «cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses [...]».

De acuerdo con lo dispuesto en este precepto, el recurrente sostiene que el procedimiento en base al cual se le sancionó había caducado, ya que la resolución se adoptó a los cinco meses de iniciado el procedimiento y, por tanto, el acto que exige la responsabilidad contable debe ser declarado nulo.

Frente a este razonamiento, el abogado del Estado opone diversos argumentos para defender la validez del acto recurrido, de los que importa destacar los siguientes. Por un lado, se sostiene que el procedimiento de reintegro tramitado conforme al RD 700/1988 tiene naturaleza sancionadora, lo que determinaría la aplicación del plazo de seis meses para su tramitación. El Tribunal, si bien reconoce que existe alguna jurisprudencia algo confusa en relación con este planteamiento, lo cierto es que la jurisprudencia más reciente (20 de julio de 2005 y 31 de enero de 2007) ha precisado que la responsabilidad contable, en cuanto dirigida a la indemnización de los daños y perjuicios causados al Erario Público, por los gestores de fondos públicos o perceptores de subvenciones u otras ayudas del sector público, no tiene carácter sancionador, sino meramente patrimonial, razón por la que resulta compatible con la potestad disciplinaria y con la jurisdicción penal. En este mismo sentido se ha pronunciado el propio Tribunal de Cuentas, y por ello concluye que «el contenido de la responsabilidad contable es el de una responsabilidad patri-

monial o reparadora, que no tiene el carácter de responsabilidad sancionadora ni tampoco tiene por objeto la censura de la gestión».

Otro argumento de la abogacía del Estado era el relativo a que la norma reguladora del procedimiento, el RD 700/1988, establece unos plazos para sus trámites que impiden de hecho finalizar la tramitación en tres meses. El Tribunal rechaza este argumento señalando que la dificultad de cumplir con el plazo de caducidad de tres meses previsto en el art. 42.3 de la Ley 30/1992 no puede constituirse en un argumento que lleve a considerar que este procedimiento no está sujeto a plazo de caducidad alguno o a aplicar un plazo carente de cobertura legal alguna. Frente a lo dispuesto en el RD 700/1988 se impone el mandato legal posterior que fija un plazo supletorio de tres meses. La mera suma de plazos parciales de tramitación previstos en un procedimiento no puede crear un plazo de caducidad de un procedimiento en contra del mandato legal. Y a ello añade el Tribunal una consideración de interés. Si los plazos establecidos en el procedimiento de reintegro no permiten cumplir el plazo de caducidad, varias son las soluciones que se pueden adoptar, entre ellas la regulación legal de un plazo de caducidad distinto para este procedimiento o la modificación del procedimiento existente. Una llamada al legislador para que adopte la solución legal correcta.

Por último, también se rechaza el argumento según el cual la complejidad del procedimiento y el interés general de la materia (salvaguardar los fondos públicos) justificarían la ampliación del plazo de tramitación del expediente.

La sentencia comentada, al responder a la cuestión de interés casacional objetivo y fijar doctrina jurisprudencial, aporta unas reflexiones generales de interés sobre el instituto de la caducidad y refuerza la seguridad jurídica en las actuaciones que se llevan a cabo en materia de responsabilidad contable. JT.

II. RECURSO CONTRA LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO. LA SENTENCIA DECLARA LA OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO DE ELABORAR, APROBAR Y PROMULGAR UNA NORMA REGLAMENTARIA

1. EL CONTROL DE LA INACTIVIDAD DEL GOBIERNO

El control jurisdiccional de la inactividad administrativa ha constituido en los últimos tiempos uno de los pasos más significativos en la dinámica de completar el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa y de perfeccionar sus mecanismos para aproximarse algo más al objetivo de la plenitud del control judicial de la Administración (arts. 103.1 y 106.1 CE).

En puridad, en el caso que nos ocupa se trata más en concreto del control judicial de la inactividad del *Gobierno*. En este sentido, la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público, modificó el entonces art. 26 de la Ley del Gobierno, que reenumeró como art. 29, para incluir la precisión de que no solo los actos del Gobierno son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también su *inactividad* —y las actuaciones materiales que constituyan vías de hecho—, todo ello en consonancia con los arts. 1 y 29 LJCA.

Efectivamente, el objeto de la sentencia que aquí se comenta es el incumplimiento por el Gobierno de una determinada obligación de actuar. En el núm. 207 de esta revista ya publicamos un comentario a la STS de 9 de julio de 2018 con el título «Condena al gobierno español a cumplir las obligaciones de reubicación de refugiados derivadas del derecho de la Unión Europea». En aquel caso se trataba de la falta de adopción de medidas específicas, de naturaleza no normativa, sino aplicativa de reglas ya establecidas. Ya anteriormente, el Auto del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2017, comentado en el núm. 206 de esta revista, había rechazado la naturaleza estrictamente política de dichas decisiones, al aceptar la tesis de los recurrentes de que se trataba de un acto de gobierno que puede ser controlable por el orden contencioso-administrativo en relación a sus elementos reglados y a la protección de derechos fundamentales.

En el supuesto que hoy analizamos, se trata de *inactividad reglamentaria*, esto es, la falta de aprobación por el Gobierno de una norma reglamentaria cuando está legalmente obligado a ello. Se trata de un tema ya conocido, por polémico, en el cual el Tribunal Supremo, como se dirá, mantiene una doctrina restrictiva. Por ello son de destacar aquellas sentencias en las que se estima el recurso presentado y se declara la obligación del Gobierno de dictar una determinada norma reglamentaria.

La STS de 20 de marzo de 2019 (STS 894/2019 - ECLI: ES:TS:2019:894, ponente: Segundo Menéndez Pérez) resuelve el recurso interpuesto por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) frente a la inactividad del Gobierno en la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, obligación que está recogida en la disposición final tercera, punto 2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En efecto, esta disposición final lleva por título «Desarrollo reglamentario», y el punto segundo es del siguiente tenor literal: «En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno aprobará unas condiciones básicas de

accesibilidad y no discriminación, según lo previsto en el artículo 29, para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad».

Como se adelantaba, el control de la inactividad reglamentaria del Gobierno ha sido ya objeto de algunas sentencias del Tribunal Supremo, que son citadas y transcritas en la STS de 20 de marzo de 2019 que ahora se comenta, entre ellas, la Sentencia de 14 de diciembre de 1998, dictada en el recurso contencioso-administrativo 194/1995; la Sentencia de 14 de octubre de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo 758/2012; la Sentencia de 5 de abril de 2018, dictada en el recurso contencioso-administrativo 4267/2016. En ellas se admite la pretensión de condena a dictar una disposición de carácter reglamentario.

Dos son los aspectos principales que plantea nuestra sentencia. En primer lugar, desde el punto de vista de las cuestiones procesales, la adecuación del recurso de inactividad regulado en el art. 29.1 LJCA, cuando no se trata de inactividad prestacional, sino normativa, así como la inexistencia de reclamación administrativa previa establecida en dicho precepto. En segundo lugar, desde el punto de vista sustantivo, el alcance propiamente dicho del control judicial de esta inactividad reglamentaria.

2. ASPECTOS FORMALES DE LA ACCIÓN FRENTE A LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO

En cuanto al primer punto, la STS adopta una posición netamente antiformalista. El abogado del Estado argüía que el art. 29.1 de la LJCA tiene como presupuesto la existencia de una disposición general que no precise actos de aplicación, mientras que en el caso se trataba precisamente de dictar una disposición general. Pero, además, objetaba que el recurrente no había reclamado previamente a la Administración el cumplimiento de su obligación. A este respecto, el TS da por buenas las actuaciones efectuadas por la recurrente, presentando diversos escritos en que insta, exige o emplaza al Gobierno a aprobar en plazo y con urgencia el Reglamento. Además, el TS entiende que corresponde a la Administración, en su caso, demostrar que dichos escritos no llegaron al conocimiento de los órganos que deben tramitar la disposición reglamentaria, demostración que no hizo. De ahí que concluya: «En ese estado de cosas, no cabe afirmar que la *finalidad* a la que obedece la exigencia de aquella previa reclamación no haya sido satisfecha en el caso de autos».

A continuación, el Tribunal Supremo confirma la posibilidad de aplicar la acción de inactividad prestacional del art. 29.1 de la Ley Jurisdiccional a supuestos de inactividad formal, como califica el caso de inactividad normativa, por contraposición a aquella inactividad prestacional. Esta posibilidad

ya había sido admitida en varias sentencias, como las de 20 de junio y 22 de diciembre de 2005, 1 de febrero de 2006, 3 de septiembre de 2008 y la ya citada de 5 de abril de 2018, de modo que puede decirse que queda asegurada la continuidad de esta doctrina que favorece el encauzamiento procesal del control de la inactividad normativa del Gobierno.

3. LOS PRESUPUESTOS MATERIALES DEL CONTROL DE LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO

La Sentencia que se comenta es consciente de las singularidades tanto del control de la inactividad en general como más en concreto de la de naturaleza reglamentaria, habida cuenta de los importantes elementos de discrecionalidad que la configuran. Por ello, desarrolla su argumentación de manera muy lineal.

3.1. *El incumplimiento por el Gobierno de una obligación legal*

Se parte del art. 49 CE, que contiene el mandato a los poderes públicos de realizar una «política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, prestándoles la atención especializada que requieran y amparándoles especialmente para el disfrute de los derechos que el Título Primero [de la Constitución] otorga a todos los ciudadanos». En virtud del art. 53.3 CE, su invocación ante los tribunales deberá hacerse de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Situados en el campo de la configuración legal del principio rector del art. 49 CE, el Tribunal analiza el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, para llegar a la conclusión de que no contiene una mera remisión o habilitación al Gobierno para el desarrollo de las disposiciones legales, sino *un mandato más exigente*, por cuanto las normas refundidas, algunas provenientes del año 2003, ya entonces exigían al Gobierno concretas actuaciones normativas en plazos perentorios sobre los distintos aspectos de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, plazos superados ampliamente en el momento de la refundición el año 2013, y aun otros plazos posteriores en 2015 y 2017 también incumplidos.

El Tribunal Supremo detecta una mayor intensidad, una mayor exigencia que inspira la decisión del legislador, así como la especial urgencia que reclama del Gobierno. Así lo ve a partir de una de las frases del preámbulo del Real Decreto Legislativo 1/2013 que señala: «[...] Existe, pues, un variado y profu-

so conjunto de impedimentos que privan a las personas con discapacidad del pleno ejercicio de sus derechos y los efectos de estos obstáculos se materializan en una situación de exclusión social, que debe ser inexcusablemente abordada por los poderes públicos».

En consecuencia, el primer presupuesto es la declaración de la existencia indubitable del incumplimiento de una obligación legal impuesta al Gobierno. La distinción entre una mera habilitación al Gobierno y un mandato reforzado y reiterado de regulación conduce a la consideración, en este caso, de un supuesto de «potestad-función» de obligado ejercicio.

3.2. *La conexión con la efectividad de los derechos*

El hilo argumental de la Sentencia, aun sin poner especial énfasis formal en ello, anuda el incumplimiento por el Gobierno de la obligación legal de dictar la norma reglamentaria con el hecho de que el mismo produce un determinado efecto, el de hacer ineficaz un determinado principio rector constitucional de configuración legal, el proclamado en el art. 49 CE y, en particular, los correlativos derechos de los discapacitados a la integración y a la atención especializada previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. No se le escapa al Tribunal Supremo el carácter necesario del reglamento para que la satisfacción y la garantía de dichos derechos sean verdaderamente efectivas.

Las condiciones básicas a establecer por el Gobierno se refieren a la utilización por los discapacitados de bienes y servicios tanto de titularidad pública como de titularidad privada, ya sean concertados o no con la Administración, y tanto si se trata de nueva creación como ya existentes. Para cada caso se establecían plazos específicos que incluso fueron acortados por el propio legislador respecto de las previsiones iniciales. La Sentencia recoge con detalle las disposiciones legales de referencia.

De manera que cabe decir que no se trata solo de derechos de configuración legal, sino que en la estructura de dicha configuración legal se inserta de manera indisoluble la intervención de la norma reglamentaria. En este sentido, podría afirmarse que la actividad reglamentaria del Gobierno «forma parte» del contenido de dichos derechos.

3.3. *La mayor vinculación y el singular plus de exigencia*

El Tribunal Supremo, después de traer a colación su propia jurisprudencia, más arriba citada, concluye que en el caso estudiado «la inactividad reglamentaria incumple un mandato legal tan exigente» como el contenido en

el Real Decreto Legislativo 1/2013, sintetizado dos párrafos más arriba; mandato «que, además, entronca con los mandatos constitucionales que imponen los arts. 49 y 53.3 CE, de los que surge una vez cumplidos sus presupuestos de aplicación *una mayor vinculación* y un *singular plus de exigencia* so pena de conculcarlos».

De estas últimas expresiones tal vez pudiera entenderse que no cualquier incumplimiento de un mandato legal de desarrollo reglamentario pudiera dar lugar a la pretensión de ordenar al Gobierno el dictado de la disposición omitida. Posiblemente se estaría admitiendo que ciertamente pervive un margen de discrecionalidad en el Gobierno acerca del ejercicio de su potestad reglamentaria, y que solo cabe en el caso de una «infracción caracterizada» de su deber normativo, ya sea por la intensidad del mandato legal que se incumple, ya sea por su especial relación con la efectividad de un principio rector de la CE del que derivan diversos derechos de las personas con discapacidad.

Una anterior STS de 29 de junio de 2016 (rec. 925/2014) había ya formulado un resumen del estado de la cuestión que ahora se aplica. Decía entonces el TS: dentro del contexto de una doctrina jurisprudencial:

[...] esencialmente restrictiva [...] únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el *incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley* que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una *situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico*.

Pues bien, cuando se dan los presupuestos, como es el caso, el fallo, a la vista de las pretensiones formuladas:

[...] *declara la obligación* del Gobierno del Estado de *elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria* que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, ordenada en la Disposición final tercera, punto 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En definitiva, cabe concluir que el cumplimiento del plazo legalmente establecido para el ejercicio de la potestad reglamentaria, cuando se den las especiales circunstancias indicadas, constituye un *elemento reglado* de la actuación del Gobierno, que es susceptible de pleno control judicial en virtud del art. 2 a) LJCA.

3.4. *La Ley de Presupuestos Generales del Estado no puede impedir la exigencia de la obligación de aprobar el reglamento*

El abogado del Estado alegó que, con posterioridad al Real Decreto legislativo 1/2013, las leyes sucesivas de presupuestos generales del Estado impusieron importantes restricciones del gasto público que incidían en el régimen de las prestaciones económicas, sociales y beneficios establecidos en el citado Real Decreto legislativo 1/2013. De tal manera que manifiesta que una ley general de presupuestos permite ampliar o aplazar a momentos de bonanza económica los plazos establecidos para aprobar reglamentos ejecutivos.

El Tribunal Supremo rechaza esta alegación en base al contenido y efectos de las leyes de presupuestos, remitiéndose al tratamiento que realiza la ya citada Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018, dictada en el recurso contencioso-administrativo 4267/2016. Se recuerda que una ley de presupuestos debe respetar las exigencias previstas en la normativa que regula una determinada materia, en tanto no modifique dicha normativa y siempre que cumpla las limitaciones de las leyes de presupuestos.

4. NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO

Al hilo de la STS de 20 de marzo de 2019 comentada, surgen algunas otras consideraciones que cabe meramente apuntar.

4.1. *La ejecución de la sentencia*

Por un lado, señalemos que no se explicita en el fallo el uso de la posibilidad señalada en el art. 71.1, c) LJCA de fijar un plazo para que se cumpla el fallo en aquellos casos en que la sentencia ordene la emisión de un acto —aquí una norma— o la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria. En ausencia de esta concreción, la Sentencia solo determina el *an*, pero no el el *quando* (y mucho menos el *quid*).

No cabe duda que el uso de esta facultad ayudaría a un mejor control del cumplimiento de la sentencia. En su defecto, resultará de aplicación el plazo general de dos meses establecido en el art. 104.2 LJCA.

4.2. *La conexión con el art. 24 CE*

Por otro lado, la conexión entre el contenido del derecho constitucional a la integración social de los discapacitados *ex art.* 49 CE y el art. 53.3 CE que solo permite su invocación ante los tribunales ordinarios de acuerdo con la ley

que lo desarrolle —ley que a su vez necesita del reglamento para su concreción y efectividad—, puede conducir a entender que la inactividad normativa del Gobierno también incide en la efectividad del derecho a la tutela judicial garantizada por el art. 24 CE.

En efecto, la invocación ante el juez del derecho a la integración social, en la concreta dimensión de obtener una accesibilidad a determinados bienes y servicios —aquí un cierta vertiente prestacional—, únicamente será posible de acuerdo no solo con la ley que lo desarrolle, sino también con su reglamento.

4.3. Inactividad reglamentaria y afectación a la autonomía local

En fin, la inactividad reglamentaria del Gobierno puede alcanzar no solo a la efectividad de los derechos, sino también a otras instituciones constitucionales. Como dice el TS, a él le corresponde controlar si el silencio del Reglamento puede determinar la creación implícita de una *situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico*. Este sería el caso del atávico incumplimiento por el Gobierno de la obligación de regular el recargo sobre el Impuesto de Bienes inmuebles para las viviendas desocupadas, según establecía el art. 72.4 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, recargo que, no obstante, correspondía aplicar a los ayuntamientos.

Esta omisión normativa durante años ha sido denunciada por el mundo local como una vulneración de la autonomía municipal *ex art.* 140 CE, en la medida que impedía el ejercicio de una competencia legalmente reconocida. La gravedad de la situación, en relación al derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), ha propiciado que finalmente el Gobierno haya regulado la cuestión, pero ya no por vía reglamentaria, sino mediante el Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo. TF y AP.

III. ENCOMIENDA DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE CONTROL RESERVADAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS. A LA SOMBRA DEL CASO EGMASA

SENTENCIA 525/2019, DE 22 DE ABRIL, REC. 2280/2016, PONENTE AROZAMENA LASO

1. SIGNIFICACIÓN Y ALGUNOS ANTECEDENTES

Hay sentencias que son de obligada referencia por afectar al núcleo de la *parte general* del derecho administrativo, aquellas que se asoman a los conceptos que conforman su definición y delimitación fundamental. Desde hace un

tiempo se vienen produciendo algunas, cuyo referente quizá más destacado sea el de la STS de 24 de noviembre de 2009 (rec. 4035/2005, ponente Peces Morate), sobre el caso EGMASA. En todas ellas se dan unas circunstancias comunes: se trata de decisiones organizativas en el ámbito de la comunidad autónoma andaluza en las que se encomienda a determinadas entidades de su sector público el ejercicio de determinadas funciones, decisiones impugnadas por parte de un sindicato de funcionarios por entender que se refieren a espacios que entrañan el ejercicio de funciones que implican participación en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales y que, por tanto, corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

El caso EGMASA tuvo en su momento un gran interés, puesto que la sentencia del Supremo abordó el tema de la «fuga del Derecho Administrativo» a través de dos enfoques concomitantes muy relevantes como son la legitimación activa del sindicato y el respeto del trámite de audiencia en la elaboración del decreto cuestionado en aquel supuesto. Hay que recordar que en aquel caso el recurso de casación lo interponía el sindicato (CSI-CSIF) contra la sentencia de 8 de abril de 2005 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que había resuelto el recurso contencioso-administrativo planteado por el sindicato indicado contra el Decreto 117/1998, de 9 de junio, del Consejo de Gobierno de Andalucía, por el que se modificaba el Decreto 17/1989, de 7 de febrero, que autorizó la constitución de la empresa de la Junta de Andalucía «Empresa de Gestión Medioambiental S.A.» (EGMASA). Tal modificación consistía en ampliar el objeto social de la entidad mercantil de capital mayoritario público y el sindicato alegaba que ello implicaba una *privatización* de servicios públicos y una *desfuncionarización* de las actividades implicadas. En aquel caso, la sentencia del TSJ había declarado inadmisibile el recurso contencioso del sindicato, al entender que no se había acreditado su interés propio o específico para estar legitimado como recurrente, dado que la norma impugnada, se decía, quedaba circunscrita a un tema de organización interna. De ahí que los enfoques antes referidos de procedimiento y de legitimación abordados por el TS fueran decisivos y vinculados también con la cuestión de fondo. Porque, en efecto, la sentencia del Supremo de 2009 adopta una decisión contraria a la de la sala de instancia en cuanto a la legitimación activa, entendiendo que la pretensión esgrimida por el sindicato guardaba relación con su círculo de intereses, la defensa del empleo público, siendo innecesario prejuzgar los motivos alegados y siendo irrelevante a tal efecto que la norma tuviera carácter organizativo (FJ 4). Dicha estimación del primer motivo de casación llevó al TS a resolver la cuestión dentro de los términos planteados. Y así, en el FJ 6 calificó la naturaleza jurídica de la disposición impugnada de disposición de carácter general, para pasar a resolver sobre el alegado incumplimiento de diversos

vicios formales de su tramitación, no sin antes advertir que, pese a que el sindicato no llega a concretar ni probar cuáles son los «riesgos de privatización», la potencial trascendencia de la norma desde esa perspectiva exigía un especial rigor en el cumplimiento de las garantías formales. A partir de ahí, el Supremo desestimó la alegación del vicio de falta de negociación colectiva, al entender que no se daba una clara incidencia concreta y efectiva en el desempeño del trabajo de los funcionarios, con independencia de lo que luego pudiera suceder con las encomiendas de gestión o actuaciones correspondientes (FJ 7) y desestimó también la alegación del vicio de falta del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, al considerar que la disposición no tenía naturaleza de reglamento ejecutivo de una ley (FJ 8). En cambio, sí que estimó en el FJ 9 la alegación del vicio de falta de audiencia, dado el nexo existente entre el interés que defiende el sindicato y el contenido del decreto y habida cuenta de la vinculación existente entre la participación a través de la audiencia y la legitimación para recurrir. Y ahí volvió a aparecer la cuestión de fondo, ya que el riesgo de «huida silenciosa», en ocasiones mediante normas de autoorganización, es lo que otorgaba cualificación al interés del sindicato y justificaba la necesidad de haber tenido en cuenta su opinión. Así pues, aunque la operación llevada a cabo por el decreto impugnado no constituyera una atribución material o directa de competencias (ya en el FJ 6 se había dicho que la incidencia en el ejercicio de potestades públicas acabaría dependiendo de cómo se desempeñaran las actividades previstas, aunque el riesgo potencial era cierto) no resultaba indiferente «para el ciudadano».

En casos posteriores, incluido el presente, lo que se impugna son encomiendas de gestión. Así sucedió en los casos resueltos en las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013 (rec. 1626/2011, ponente Díaz Delgado) —en relación con una encomienda de gestión a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo de las actividades materiales y de gestión, exclusivamente administrativas, del Registro de Empresas Acreditadas como Contratistas o Subcontratistas del sector de la construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía—, de 8 de octubre de 2013 (rec. 5847/2011, ponente Menéndez Pérez) —sobre encomienda de gestión a la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales para la ejecución del Bono Cultural para el ejercicio 2009— y de 28 de octubre de 2014 (rec. 2797/2012, ponente Peces Morate) —sobre encomienda de gestión a la Empresa Pública de Gestión Medioambiental S.A. de la realización de determinados trabajos en materia de calidad ambiental, cambio climático y medio ambiente urbano—.

2. CIRCUNSTANCIAS DEL PRESENTE CASO Y ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

En el presente caso, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F) recurrió la Orden de 1 de octubre de 2012, por la que se encomendaba la realización de determinadas actividades de carácter material y técnico al Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, recurso que estimó la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla en su sentencia 587/2016, de 9 de junio (ponente Roas Martín, recurso 998/2012). Contra dicha sentencia interpone recurso de casación la Junta de Andalucía, que da lugar ahora a la sentencia aquí comentada, la STS 525/2019, de 22 de abril.

El sindicato recurrente, al interponer el recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Andalucía, fundamentó su pretensión básicamente en que se atribuían una serie de funciones que implicaban participar directa o indirectamente en el ejercicio de potestades o en la salvaguarda del interés general, vulnerando así el art. 9.2 del EBEP. El TSJ, tras descartar la pérdida sobrevenida del objeto de recurso por causa de la finalización de la vigencia de la encomienda, dado que ello no elimina los efectos que pudieran derivar de la misma —lo cual no deja de reafirmar el interés general o continuado y no efímero que presenta la cuestión— y también tras aclarar que el recurso contencioso no va dirigido contra alguna actuación concreta en desarrollo de la encomienda, sino frente a la encomienda misma, estima, como hemos adelantado, el recurso. Los elementos principales de su razonamiento fueron los siguientes. En primer lugar, un argumento de contextualización o caracterización de las funciones en cuestión, ya que se dice que «[n]o puede desconocerse, en primer término, que la encomienda cuestionada se adopta en el marco de las funciones de tutela y protección del patrimonio histórico que corresponde a la Dirección General», un ámbito «tan directamente vinculado con el ejercicio de potestades administrativas». En segundo lugar, se indica que la encomienda parte de «una excesiva genericidad e, incluso, indefinición en la delimitación de las concretas tareas a las que se refiere», recordándose incluso las recomendaciones de concreción que había formulado la letrada de la Junta en su informe. En tercer lugar, se destaca que en este marco se produjo el desarrollo por el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico de funciones con incorporación de una aplicación «que se configura como un sistema integrado de información, al amparo del que se tramitan numerosos expedientes de autorización, catalogación, ejecución y seguimiento».

Estos tres pasos llevan al TSJ a estimar el recurso del sindicato, al entender que todo ello implica la «participación en la formación de la voluntad de los órganos administrativos y el ejercicio de funciones de control» y llega a la

conclusión de que «la participación en el ejercicio de estas funciones de control y seguimiento implica, inexorablemente, como se afirma por la recurrente, el desempeño de atribuciones que entrañan ejercicio de autoridad y que, en consecuencia, se hallarían reservadas a funcionarios públicos», siendo así que el Instituto carece de funcionarios públicos y que no consta adscripción funcional alguna de los mismos. Pero obsérvese que para llegar a esta conclusión hay una operación consistente en apreciar que dichas tareas encomendadas tienen que ir acompañadas necesariamente de ejercicio de potestades, sin el cual las primeras no se podrían llevar a cabo de manera eficaz. «En caso contrario, la encomienda devendría completamente inútil», dice el TSJ. Argumento que ya tenía antecedentes jurisprudenciales que la misma sala identifica en una sentencia suya anterior, y que podemos comprobar que el Tribunal Supremo confirmó en su sentencia antes mencionada de 28 de octubre de 2014, que desestimó la casación de la Administración andaluza dando por bueno el análisis del TSJ de las concretas facultades conferidas por la orden de encomienda y alineando la solución con la Sentencia del Supremo de 2009 sobre EGMASA, igual que hace también la STSJ de nuestro caso. Recordemos que la sentencia sobre EGMASA, al analizar los detalles del supuesto, estimó que:

[d]epende, por tanto, de cómo se desempeñen estas actividades para que se incida o no en el ejercicio de potestades públicas: la protección y defensa del dominio público nunca podrá implicar el ejercicio de potestad sancionadora, ni la imposición de cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, como tampoco, dentro de «las actuaciones necesarias», EGMASA podrá aprobar los expedientes administrativos de clasificación y deslinde, aunque pueda llevar a cabo ciertas actividades técnicas de investigación o ejecución material sobre el terreno, pero sin que gocen de presunción alguna las actas levantadas o informes evacuados, en ejercicio de esas funciones, por personal que no sea funcionario con la condición de autoridad o de agente de la misma.

Fragmento que refleja la cautela frente a la atribución de cierto de tipo de competencias; pero también los necesarios matices y detalles según cada caso específico.

3. EL RAZONAMIENTO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La sentencia del Supremo resuelve que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Junta y se alinea así con estos precedentes, con los más cercanos y también con la sentencia de 2009, que se mantiene como referente. Conviene, sin embargo, fijarse bien en la especificidad de algunos de sus razonamientos y remisiones.

En el FJ 1, el TS recuerda las razones y las conclusiones de la sentencia del TSJ, ya apuntadas. En su FJ 2 rechaza rápidamente la pérdida sobrevinida de objeto del recurso, como ya mencionamos que hacía también la sentencia del TSJ. Es en los FFJJ 3 y 4 donde se concentra el razonamiento de fondo más relevante, eso sí, con un contenido que en buena parte es reproducción literal extensa de anteriores sentencias, algo frecuente y que habría que evaluar a la vista de la importancia de los detalles de cada caso específico, sin perjuicio de sus elementos en común. Veamos.

En el FJ 3 se resuelve la cuestión relativa al art. 9.2 del EBEP y 15 de la Ley 30/1992 (equivalentes a los actuales arts. también 9.2 del TRLEBEP de 2015 y 11 de la Ley 40/2015, respectivamente). El TS, tras recordar los argumentos de las partes, vuelve a recordar literalmente el razonamiento del TSJ y a continuación dedica un espacio extenso a reproducir literalmente dos casos anteriores, los de las ya citadas SSTs de 22 de enero y de 8 de octubre de 2013, cuyo objeto hemos indicado anteriormente al hablar de los antecedentes. De la primera sentencia se destacan sobre todo dos aspectos: el acierto de la sala de instancia al considerar todos los elementos del expediente administrativo para deducir «razonablemente que las tareas de clasificación y registro de contratistas y subcontratistas, por los efectos jurídicos que representan para éstos, pues es un presupuesto para la participación en la contratación administrativa, requieren de actos, que aunque sean de trámite en muchos casos suponen el ejercicio de potestades administrativas» (FJ 3 de la sentencia de enero de 2013) y el hecho de que, frente a la alegación de que no se contrastó el ejercicio real de potestades por personal no funcionario, el objeto de la impugnación era la encomienda misma (FJ 4), como también se dice en nuestro caso. De la segunda, la sentencia de octubre de 2013, se destacan sobre todo sus FFJJ 6 y 7, que llevan a cabo un análisis de la figura de la encomienda de gestión y sus límites en el art. 15 de la Ley 30/1992, con alguna apreciación crítica acerca de matices que hubiera podido incorporar y no incorporó el legislador en este precepto, pero concluyendo en todo caso en la ilegalidad de la encomienda, ya que por un lado el motivo de casación no llega a concretar por qué las tareas implicadas en el caso no suponen ejercicio de potestades públicas y, por otro, del análisis de las mismas se deduce que quedan rebasados los límites legales de la encomienda, al menos a falta de datos en contra que no se encuentran alegados. En este ámbito entran, por ejemplo, tareas de gestión y de control de expedientes administrativos, así como valoraciones de solicitudes donde caben márgenes de apreciación en aplicación de conceptos jurídicos indeterminados.

A partir de la reproducción de los argumentos de las dos sentencias de 2013, el Supremo añade, ya en relación con el supuesto del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, que no se puede salvar la encomienda realizada tam-

poco en este caso. Es determinante la triple combinación de factores siguiente: la amplitud de la formulación de la encomienda, la ausencia de acreditación de que sean tareas que no exceden de lo que puede ser encomendado y el tipo de funciones del que participan dichas tareas. Destaquemos tres párrafos de lo que dice aquí el Supremo para comprobarlo:

[...] la encomienda supone una extensión a funciones que implican control más allá de simples tareas de ejecución material o de apoyo técnico o de gestión y la Administración no ha acreditado el carácter meramente instrumental de estas actividades.

[r]ecordemos que la Orden Ministerial dispone en su artículo primero [...] que «Se encomienda al Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico la realización de todas las actuaciones técnicas, científicas y operativas que se describen a continuación para la tutela y Protección del Patrimonio Histórico, y aquellas otras necesarias para la correcta ejecución de los trabajos encomendados» y a continuación se recoge el catálogo de funciones encomendadas.

[a]precian la Sala «a quo» y el Sindicato actor una contradicción entre la naturaleza o alcance de la encomienda y las actuaciones descritas que constituyen su objeto, dado que dichas actuaciones están relacionadas con atribuciones sujetas al derecho público (planificación, intervención, inscripción o catalogación, control), lo que conlleva participar directa o indirectamente en el ejercicio de potestades o en la salvaguarda del interés general (art. 9.2 del EBEP). A lo cual también se añade, frente a la alegación de la Junta de que se da a la encomienda un alcance mucho más amplio que el real, el recordatorio de lo que sobre esta figura dijo la segunda sentencia citada de 2013.

En el FJ 4 la sentencia aborda el motivo relativo a la valoración de la prueba. Tras un breve recordatorio de la sentencia de enero de 2013 en una línea coincidente, el Supremo recuerda también su muy reiterada doctrina sobre el alcance de la fundamentación del recurso de casación en el error de valoración de la prueba por parte de la sala de instancia y afirma que la valoración de la prueba por parte del TSJ no fue arbitraria, y que otra cosa es sustituir una interpretación por otra. Particular interés tienen dos detalles. En primer lugar, el hecho de que aquí el Supremo recuerde que la sentencia del TSJ:

[...] valora el documento consistente en el oficio expedido por la Dirección General de Bienes Culturales y Museos de 11 de diciembre de 2015 y razona que «no permite formar una convicción diversa, pues se limita a ilustrar exclusivamente el fundamento de la posición que sostiene la Administración en el proceso». En segundo lugar, se viene a recordar en este contexto el argumento ya mencionado aquí de la sentencia del TSJ y de algunos antecedentes también antes indicados consistente en la falta de eficacia de las tareas encomendadas si

no van acompañadas de potestades «de naturaleza indudablemente administrativa».

Así pues, por la vía de remisiones diversas o cruzadas, hay dos líneas argumentales que parecen tener especial peso, las relativas al elemento probatorio (sobre todo en el sentido de que no se acreditan elementos que puedan romper la apreciación del Tribunal) y a la conexión entre las tareas o labores encomendadas, si deben ser eficaces, con el ejercicio de potestades reservadas a los funcionarios, todo ello partiendo de que la encomienda se produce en un ámbito sensible, como es de la tutela o protección de una serie de bienes.

4. ELEMENTOS DE DEBATE QUE SE SUGIEREN

La sentencia que comentamos se alinea con una serie de precedentes que permite comprobar la importancia y a la vez la dificultad del manejo de conceptos estructurales como «potestades administrativas» o «públicas» o «que implican ejercicio de autoridad» «reservadas» a funcionarios o los límites de la «encomienda» o el ejercicio de ciertas tareas por parte de entes del sector público diversos, por no hablar de la tan mencionada «fuga» o «huida» del derecho administrativo. Los argumentos enfrentados ponen de manifiesto la necesidad de la cautela ante supuestos como los planteados; pero también de no perder de vista cada detalle relevante en cada caso, puesto que aquí en el detalle y en el matiz radica muy a menudo el rigor y el acierto de las decisiones.

La sentencia permite poner de manifiesto la importancia de los elementos probatorios, de la «carga de la prueba» a la hora de acreditar la exacta caracterización y el preciso alcance de cada tarea controvertida en este tipo de supuestos. También permite comprobar la importancia de calibrar muy bien argumentos que se utilizan «por conexión» o «por presunción» (la eficacia de una actuación requiere necesariamente el empleo de determinadas potestades), algo que creemos especialmente relevante advertir. El deslinde adecuado del alcance de cada actuación en cada sector es decisivo, y para esto es necesario que la jurisprudencia depure los elementos presentes en cada caso y calibre el alcance de cada inferencia. Junto a ello, la sentencia también confirma la importancia de permanecer alerta ante la imprecisión y excesiva generalidad en la configuración de determinadas atribuciones o encomiendas.

En el marco del derecho de la Unión Europea, donde podemos decir que la expresión y control de los poderes se formulan en términos materiales poco dados a formalismos, hay un debate sobre el alcance de los poderes ejecutivos que se pueden delegar a las agencias, en el que se pone de manifiesto que una cosa es una indebida delegación de poderes ejecutivos entregando una facul-

tad discrecional o dando pie a una amplia libertad de apreciación (algo de eso hemos visto que está presente en alguno de los precedentes del caso aquí comentado) y otra cosa es que el ejercicio de los poderes ejecutivos por parte de quien los debe ejercer se apoye cada vez más en los conocimientos expertos de las agencias (Daniel Sarmiento, *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2ª ed., 2018, pág. 157). Valga este paralelismo, salvando todas las distancias, para poner de relieve lo decisivo del correcto deslinde del ejercicio de las funciones administrativas, distinguiendo entre el ejercicio de potestades y las actuaciones instrumentales o técnicas de las mismas, algo que requiere, en primer lugar, un diseño normativo preciso con atribución coherente de responsabilidades y con una adecuada consideración de los aspectos orgánicos y funcionales y, en segundo lugar, una jurisprudencia atenta al análisis de estos componentes y a las variaciones de cada caso. Será interesante en este sentido ver cómo evoluciona la línea jurisprudencial en la que nuestra sentencia se inscribe. FJRP.