

# Revista digital CEMCI

Número 15: abril a junio de 2012

ISSN 1989-2470





ISSN: 1989-2470

# Revista

Nº 15 - Abril - Junio 2012



## Sumario

### **1.- Editorial**

### **2.- Tribuna**

- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y su aplicación en las entidades locales. Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodóvar.
- Comentarios a la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía. Máximo Gómez Del Castillo Reguera.
- Directiva de servicios y antenas de telefonía móvil. Alberto Pensado Seijas

### **3.- E; Noticia**

- El CEMCI aborda la aplicación a los ayuntamientos de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria.
- Beteta anuncia que el Estado suprimirá todas las mancomunidades.
- La Diputación de Granada impulsa la responsabilidad social.
- El Congreso da luz verde a los Presupuestos Generales de 2012.

### **4.- Documentos CEMCI**

- La eficiencia en la gestión de las organizaciones administrativas locales aplicada a pequeños y medianos municipios españoles. Julián Benegas García.
- Gobernanza territorial en Andalucía: de la ordenación del territorio a la demarcación municipal. María Teresa García González.
- Aproximación a un plan de sostenibilidad local: estrategias de innovación para la eficiencia en el municipio de Ugíjar (Granada) (2006-2011). María del Carmen Moreno Martínez.

### **5.- Actualidad Jurídica**

- Normativa estatal.
- Normativa andaluza.
- Jurisprudencia.

### **6.- Convocatorias**

### **7.- Agenda CEMCI**

### **8.- Novedades Editoriales CEMCI**

- La recuperación de oficio de inmuebles públicos. Formularios. Rafael Ramírez de la Serna.
- Régimen jurídico de la selección de los empleados públicos. I. Principios y requisitos de acceso al empleo público. Jorge Fondevila Antolín.
- Régimen jurídico de la selección de los empleados públicos. II. Órganos de selección. Régimen jurídico, organización y funcionamiento. Jorge Fondevila Antolín.
- Régimen jurídico de la selección de los empleados públicos. III. Procedimiento selectivo. Jorge Fondevila Antolín.

### **9.- Novedades Bibliográficas**

- Libros.
- Artículos de revistas.

### **10.- Ocio: Al sur de Despeñaperros, la andaluza Granada (1ª).**

### **11.- Alertas Informativas**

## **EDITORIAL**

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional continúa su labor planificada a través del Proyecto de Dinamización e Impulso del Centro a cuatro años (2012-2015) aprobado por el Consejo Rector del mismo en noviembre de 2011. El primer paso lo constituye, como ya hemos indicado en otras ocasiones, el Plan de Actividades 2012. Pues bien, este Plan que no sólo desarrolla los puntos clave de actuación del Proyecto sino que por el camino va incorporando nuevas acciones, nuevas ideas y proyectos, se encuentra en plena ebullición.

Y es que no podía ser de otra manera. Ante los complejos momentos en que se encuentra el Estado español y en concreto las Administraciones Públicas, especialmente la local, no cabe otra opción o mejor dicho no debe haber otra opción, que arrimar el hombro. En tal sentido, desde una posición absolutamente responsable, el CEMCI continúa su labor aún con más intensidad y fuerza, paso a paso pero de manera firme, haciendo grandes esfuerzos por cumplir sus objetivos y superarlos en la medida de lo posible, dentro de un contexto verdaderamente difícil, como todos sabemos.

Sus tres programas de actuación, formación, investigación y documentación-publicación, están en pleno desarrollo, pegados más que nunca a la realidad social y económica para, a partir de su análisis, aportar instrumentos favorecedores de luz y esperanza.

En tal sentido, ante la proliferación continúa de cambios normativos importantísimos que afectan profundamente a nuestras Entidades Locales, continuamos con nuestra labor de realizar de forma inmediata actividades formativas de máxima actualidad que, a su vez, tienen un fiel reflejo en las publicaciones realizadas. Desde aquí, agradezco la gran acogida recibida por sus destinatarios, porque ello nos anima a seguir adelante poniendo el máximo interés. Por supuesto continuaremos a pie de calle, preparados para los cambios que se avecinan y asistiendo desde nuestro papel a los ayuntamientos y diputaciones provinciales, cuestión, que en estos delicados momentos que vivimos, nos llena de satisfacción, nos sentimos realmente comprometidos y útiles al considerar muy importante la aportación de este Centro.

Acaba de aprobarse la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que incluye medidas de consolidación fiscal muy importantes para cumplir el objetivo del déficit asignado a la Administración Central. El resto de las Administraciones Territoriales en su conjunto, por tanto incluida la local, deberán llevar a cabo medidas de ajustes similares, por lo cual es de todos conocido que no será tarea fácil proceder a realizar importantes recortes presupuestarios a los ya existentes. Es obvio que ello va a convulsionar a los ayuntamientos, aún más. Desde el CEMCI intentaremos hacer todo lo que esté en nuestra mano para seguir asistiendo y guiando a través de la formación, documentación y publicación a las

administraciones locales y con la mayor rapidez que podamos, sin menoscabar, eso sí la excelencia en la calidad. En tal sentido, se realizarán actividades formativas vinculadas a esta Ley o a otras recientemente aprobadas o que vayan aprobándose, como las referentes a la reforma laboral, del comercio y otros servicios, las referentes a transparencia de las administraciones públicas, reforma del régimen local o de las haciendas locales, entre otras.

Por otra parte, centrándonos en nuestra Revista, en la sección Tribuna se encuentran una vez más textos de máxima actualidad elaborados ex profeso para esta publicación. Sus tres autores, Luis Fernando del Campo Ruiz de Almodóvar, Máximo Gómez del Castillo Reguera y Alberto Pensado Seijas, analizan temas cruciales en estos momentos, como la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrolladora del art. 135 de la Constitución y de necesaria adaptación a las peculiaridades de nuestras haciendas locales, así como la Legislación sobre Ordenación Urbanística de Andalucía, recientemente modificada por Ley 2/2012 de 30 de enero y, por último, la Directiva de Servicios y las antenas de telefonía móvil, en donde se realiza un estudio comparativo de las distintas legislaciones autonómicas que regulan la materia, formulando un posible modelo uniformador con la intención de arrojar seguridad jurídica a la materia.

Como documentos CEMCI de esta edición se incluyen tres estudios que hemos considerado especialmente destacables por su contenido y forma de exposición. Dichos documentos son tratados por Julián Benegas García, María Teresa García González y María del Carmen Moreno Martínez que, respectivamente, analizan las siguientes temáticas: La eficiencia en la gestión de las organizaciones administrativas locales aplicada a pequeños y medianos municipios españoles, Gobernanza territorial en Andalucía: de la ordenación del territorio a la demarcación municipal y Aproximación un Plan de Sostenibilidad Local: estrategias de innovación para la eficiencia en el municipio de Ugijar (Granada).

Con el deseo, una vez más, de que esta Revista sirva más que nunca, dados los delicados momentos en que nos hallamos inmersos, para dotar a sus lectores y usuarios de mejores utensilios para afrontar con mayor éxito las tareas de gran peso y responsabilidad que los ciudadanos esperan a través de los servicios que presta la administración de nuestros entes locales, solo cabe decir ánimo.

Alicia Solana Pérez  
Jefa de Servicio Docente y Coordinación General  
Directora en Funciones del CEMCI

## **LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y SU APLICACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES**

Luis Fernando DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR

Interventor General  
Diputación Provincial de Granada

### **SUMARIO:**

#### **I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.**

- 1.- DE LAS LEYES GENERALES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.
- 2.- DEL ALEJAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES DEL MANDATO DE LA LEY Y DEL ALEJAMIENTO DEL ESTADO DE LA REALIDAD LOCAL.
- 3.- LA CRISIS COMO ELEMENTO DETONANTE
- 4.- LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA NORMATIVA COMUNITARIA

#### **II.- LOS PRINCIPIOS DE LA LEY.**

- 1.- DEFINICIÓN COMPARADA DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY
- 2.- EFECTIVIDAD DE LOS MISMOS

#### **III.- CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY.**

### **I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.**

En este artículo voy a exponer mi visión profesional de una cuestión capital: la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria a las entidades locales.

El calificativo *capital* viene justificado por las consecuencias que se han derivado de su aplicación desde su inicio<sup>1</sup> y sobre todo del cambio tan radical que va a introducir su nueva regulación.

#### **1.- DE LAS LEYES GENERALES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA<sup>2</sup>.**

Aunque los presupuestos que debieron de elaborarse a partir del día 1 de enero de 2002 (los del ejercicio 2003) suponían el punto inicial de la aplicación de la

<sup>1</sup> DEL CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR., L. "Es necesaria la Ley de Estabilidad Presupuestaria para las entidades locales", *Revista Cuna*, Conferencia COSITAL, octubre 2003.

<sup>2</sup> Véase cuadro de normas al final de este artículo

estabilidad presupuestaria en las entidades locales<sup>3</sup>, fue en realidad a partir de los presupuestos del año 2008, cuando esa normativa era plenamente aplicable al publicarse el *Real Decreto 1463/2007 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001* (en adelante Reglamento), que significaba la adaptación específica de dicha normativa a las entidades locales<sup>4</sup>.

Este Reglamento vino a completar la reforma introducida en la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre General de Estabilidad Presupuestaria* (en adelante Ley 18/2001), por la *Ley 15/2006, de 26 de mayo*, de reforma de aquella y que resultó vigente hasta el 1 de enero de 2008, fecha en la que entró en vigor el *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre*, por el que se aprobó el *Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* (en adelante Texto Refundido).

En la aplicación real de esta normativa por las entidades locales ha jugado un papel importante el *Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales* (en adelante el Manual), editado por la Intervención General de la Administración del Estado en 2006.

En todos estos años los mandatos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria se han aplicado en las entidades locales de la mejor manera posible, siendo la última reforma aplicable la de la observancia de la regla de gasto<sup>5</sup>, vigente a partir del presupuesto del ejercicio 2012.

La reforma operada en el artículo 135 de la Constitución ha precipitado los acontecimientos y desde hace escasas fechas nos encontramos con una nueva Ley de Estabilidad presupuestaria, *la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* que amplía contenido y exigencias con respecto a la anterior y que establece un ámbito de responsabilidades hasta ahora desconocido en nuestro marco legal.

---

<sup>3</sup> DISPOSICIÓN FINAL SEXTA. Entrada en vigor de la Ley. La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2002 y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha.

<sup>4</sup> REAL DECRETO 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales. BOE 3.11.2007. Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de la entrada en vigor de la Ley 15/2006, de 26 de mayo. Esto es 2008, en aplicación de su DISPOSICIÓN FINAL QUINTA: *Entrada en vigor de la Ley. Uno. La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente al de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha.*

<sup>5</sup> Artículo 3 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

## 2.- DEL ALEJAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES DEL MANDATO DE LA LEY Y DEL ALEJAMIENTO DEL LEGISLADOR DE LA REALIDAD LOCAL.

No es discutible la competencia del Estado para dictar leyes como la de Estabilidad Presupuestaria, competencia ratificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº. 134 de 20 de julio de 2011, dictada en los Autos del Recurso de Inconstitucionalidad 1.451/2002 interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra determinados artículos de la Ley 18/2001.

Tampoco son discutibles las dificultades que ha creado la aplicación de esta legislación en las Entidades Locales, tantas (sin contar las de orden político), que en muchos casos ha terminado suponiendo un alejamiento del cumplimiento de la misma.

**La primera** dificultad que supuso la Ley de estabilidad presupuestaria era que trataba de introducir equilibrio, o un concepto específico de equilibrio, en un presupuesto equilibrado por definición.

**La segunda** es que durante muchos años se han venido autorizando la práctica totalidad de las operaciones de crédito a concertar por las entidades locales, por quien ejercía la tutela financiera sobre ellas, siendo una dificultad añadida que por la aplicación de la Ley de Estabilidad se limitara el endeudamiento cuando antes no se hacía, y eso en un escenario donde la financiación de las entidades locales se ha encontrado cada vez con más limitaciones.

**La tercera**, la propia dificultad técnica de la correcta aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, de la que destacaría la aplicación del Sistema Europeo de Cuentas Regionales y Nacionales SEC, conceptos distintos y distantes de los establecidos en la normativa contable y presupuestaria local, igualmente vigente y en algunos aspectos puede que incompatible con la normativa de estabilidad.

Estas dificultades, los variados tipos de entidades locales existentes y su diferentes circunstancias, hacen real ese alejamiento entre la normativa estatal y su cumplimiento por aquellas, y también la forma en que se ha establecido la Ley de Estabilidad Presupuestaria se ha venido traduciendo hasta ahora, según mi experiencia, en un alejamiento del legislador estatal de esa realidad local.

Resulta muy difícil la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria si no se definen (redefinen), adaptándolos a ella, algunos conceptos básicos regulados en la legislación de Haciendas Locales, como por ejemplo:

- El de *equilibrio presupuestario* del artículo 165-4 del *Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo* (en adelante Ley de Haciendas Locales). ¿De qué sirve un presupuesto formalmente equilibrado si muestra inestabilidad?
- El de *reconocimiento de derechos*, no definido en la Ley de Haciendas Locales, ni en el RD 500/90 de 20 de abril de desarrollo de aquella, siendo este extremo esencial pues a los efectos del cálculo de la estabilidad presupuestaria, respecto de los ingresos, no se van a tener en cuenta generalmente el reconocimiento del derecho sino su recaudación y sin embargo respecto de las obligaciones sí se ha de tener en cuenta el reconocimiento de estas.

- *La obtención del remanente de tesorería o del resultado presupuestario positivo, y de qué sirven los resultados positivos obtenidos en los mismos, si de la liquidación, usando otros criterios no definidos de una manera clara en la legislación de haciendas locales, se obtiene un resultado de inestabilidad presupuestaria.*
- *La posibilidad o imposibilidad de aplicación del remanente de tesorería a financiar nuevos gastos, porque puede provocar situaciones de inestabilidad.*

Este alejamiento expuesto se hubiera reducido si se hubiera adaptado la normativa, presupuestaria y contable de las Entidades Locales a la normativa de Estabilidad Presupuestaria, nos hubiéramos ahorrado muchas interpretaciones acomodaticias de esta ante las dificultades planteadas. Hubiéramos ganado en seguridad jurídica, no se ha hecho antes es de esperar que se haga ahora.

### 3.- LA CRISIS COMO ELEMENTO DETONANTE

En la implantación de los distintos textos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, han estado patentes los compromisos asumidos por España en su integración en la Unión Económica y Monetaria y plasmados en normativa comunitaria, en consecuencia, su acatamiento hubiera sido obligatorio aunque el ordenamiento interno no lo recogiera expresamente.

De todos son conocidas las medidas que han sido adoptadas en España en atención a esos compromisos, que han llevado, incluso, a una reforma de la propia Constitución, a mi juicio innecesaria, pues a tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional citada el Estado tenía competencia suficiente para regular la mayoría de los extremos volcados ahora en la Constitución.

El Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, (en aras a las exigencias comunitarias<sup>6</sup>) que es preámbulo de otras reformas legislativas en esta dirección, estableció de manera tajante, luego matizada (corregida a través de una corrección de errores publicada en el B.O.E. y que hoy permanece vigente) una limitación al acceso al endeudamiento y una afectación de determinados recursos a su reducción, al establecer:

---

<sup>6</sup> De la Exposición de Motivos: El presente Real Decreto Ley contempla las medidas extraordinarias adoptadas para dar cumplimiento al compromiso del Gobierno de acelerar, en 2010 y 2011, la reducción del déficit inicialmente prevista.

La dureza y profundidad de la crisis económica ha llevado a todos los países industrializados a realizar un esfuerzo fiscal significativo para paliar las consecuencias de la crisis y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar. No obstante, como consecuencia de esta imprescindible política fiscal expansiva, las finanzas públicas han sufrido un grave deterioro que ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera.

El compromiso del Gobierno de España con la sostenibilidad de sus finanzas públicas quedó plasmado en la actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, aprobada por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010. En la misma se establece como objetivo, de acuerdo con el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto por la Unión Europea, la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 3 por ciento del Producto Interior Bruto. Asimismo, también se aprobaron el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013 como instrumentos para alcanzar dicho objetivo.

## **Medidas en materia económico financiera de las entidades locales.**

### **Artículo 14. Aplicación a las entidades locales.**

*Uno. Se declaran **recursos afectados** los derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011, que se destinarán, con el orden de preferencia en el que están relacionados, a las siguientes finalidades:*

*a) A sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.*

#### **b) A disminuir el nivel de endeudamiento a largo plazo.**

*c) A la financiación de inversiones.*

*d) Cuando no resulten de aplicación los apartados a) o b), los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, **se destinarán en sucesivos ejercicios** a las finalidades establecidas en los apartados a), b) y c), con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.*

*Do<sup>7</sup>. **A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011**, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos<sup>8</sup>.*

*Tres. Las operaciones a corto plazo concertadas para cubrir situaciones transitorias de financiación reguladas en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales deberán quedar **canceladas a 31 de diciembre de cada año.***

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (Disposición Final Décimo octava), mantiene la vigencia de esas medidas.

Está claro que la reducción de la deuda pública, la prohibición de déficits excesivos, es algo necesario, pero lo cierto es que las medidas introducidas por el RDL 8/2010, supusieron un cambio de rumbo radical, al significar la imposibilidad para algunas entidades de financiar sus inversiones mediante operaciones de crédito, cuando dada su estructura financiera no tenían otra forma de hacerlo, a ellas se le ha suprimido de la noche a la mañana esa posibilidad, se ha traducido en un problema real de financiación.

<sup>7</sup> Dos, donde dice: «A partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011...», debe decir: «A partir del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011...».

<sup>8</sup> Prorrogada su vigencia para el año 2012, por la Disposición Adicional Decimocuarta del RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

#### 4.- LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA NORMATIVA COMUNITARIA.

Es la reciente reforma de la Constitución de donde deriva la nueva ley, siendo el contenido del nuevo artículo 135 del texto constitucional el siguiente:

##### **Artículo único.**

*El artículo 135 de la Constitución Española queda redactado como sigue<sup>9</sup>:*

- 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*
- 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural<sup>10</sup> que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

- 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

- 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

- 5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

<sup>9</sup> Redacción anterior del Artículo 135 de la Constitución Española:

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

<sup>10</sup> Déficit Estructural: Expresión utilizada en Macroeconomía, a nivel de los agregados económicos y monetarios. Es el Déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del Ciclo Económico sobre los Ingresos y Gastos.

- a. *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*
  - b. *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*
  - c. *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*
6. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.*

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.**

1. *La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.*
2. *Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3 de la Constitución Española.*
3. *Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020.*

#### **DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.**

*La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín Oficial del Estado. Se publicará también en las demás lenguas de España*

La reforma constitucional puede verse como un gesto hacia el exterior, pues buena parte de la misma ya se encontraba amparada por la propia Ley 18/2001 y su desarrollo y por la interpretación que ha hecho de la misma el Tribunal Constitucional en la Sentencia señalada y que podemos resumir en:

- El Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, objetivos de estabilidad presupuestaria como medida política y económica de carácter general.
- El Estado puede imponer "límites presupuestarios" en materias concretas a las comunidades autónomas, sin que ello suponga un menoscabo de la autonomía financiera de los gobiernos regionales consagrada en la Constitución.
- La definición de estabilidad presupuestaria se configura como una "orientación de política general que el Estado puede dictar", pues la autonomía financiera de las comunidades autónomas "no excluye la existencia de controles, incluso específicos".
- Es legítimo el establecimiento por parte del Estado de límites presupuestarios en materias concretas, porque la limitación de gasto impuesto a las administraciones públicas "encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, y su establecimiento está

encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario".

- Esta cuestión también encuentra su fundamento en el límite de la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal, el cual exige a las comunidades autónomas "la acomodación" de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado, tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a la Administración Central corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general.
- La imposición de límites de gasto a las comunidades autónomas no supone una vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, máxime cuando el artículo 214 del Estatuto de Autonomía de la comunidad condiciona el establecimiento de límites para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria a los dispuestos por la normativa estatal y de la Unión Europea.

Las referencias efectuadas a las Comunidades Autónomas pueden entenderse predicables a las entidades locales.

Podría decirse que la normativa de estabilidad presupuestaria, toda, es una opción legal a ejercer por el Estado en el ejercicio de una competencia que le es propia en atención a intereses de carácter general y que dadas las circunstancias prevalece respecto de otras competencias igualmente establecidas en la Constitución (autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, autonomía local, etc.)

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento al señalar que los Estados miembros deben evitar los déficit excesivos y se comprometen a respetar: un ratio déficit/PIB del 3% y un ratio deuda/PIB del 60%, es la referencia última de esta reforma Constitucional (así se recoge en la exposición de motivos de la misma).

De dicho pacto se desprende que en el caso de que un Estado miembro rebase el límite máximo para el déficit, se pone en marcha el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Dicho procedimiento comprende varias etapas -que llegan hasta la imposición de sanciones- para incitar al Estado miembro afectado a tomar medidas tendentes a corregir la situación. Esta exigencia de responsabilidad y la imposición de sanciones también se han recogido en la reforma constitucional.

## **II.- LOS PRINCIPIOS DE LA LEY**

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante la *Ley*) viene exigida en el apartado 5 del nuevo artículo 135 de la Constitución. Consta de 32 artículos, divididos en seis capítulos, tres disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales, además de un preámbulo cuya lectura se aconseja especialmente.

Vamos a desarrollar en este trabajo unas líneas generales de la Ley deteniéndonos fundamentalmente en los Principios de la misma. Estos principios no son meras declaraciones programáticas o de intenciones, al contrario, son mandatos de ineludible cumplimiento.

Previamente hemos de decir que el artículo 2 de la Ley, recoge el ámbito de aplicación subjetivo que comprende **todo el sector público** distinguiendo:

**1.** El sector de las **administraciones públicas**<sup>11</sup> integrado por:

- a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.
- b) Comunidades Autónomas.
- c) Corporaciones Locales.
- d) Administraciones de Seguridad Social.

**2. El resto de las entidades públicas** empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

Los principios se regulan en el capítulo II (Principios generales, artículos 3 a 10), en él se mantienen, reforzando alguno de sus elementos, los cuatro principios de la ley anterior:

- Estabilidad presupuestaria
- Plurianualidad
- Transparencia
- Eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos,

y se introducen tres nuevos principios:

- Sostenibilidad financiera
- Responsabilidad
- Lealtad institucional.

Además del citado Capítulo II, la propia ley desarrolla la instrumentalización de algunos de ellos, como a continuación vamos a comentar.

## 1.- DEFINICIÓN COMPARADA DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY

### 1.1.- Principio de estabilidad presupuestaria

El principio de estabilidad presupuestaria se define en la Ley como la situación de equilibrio o superávit que se alcanza cuando las Administraciones Públicas **no incurran en déficit estructural**.

Comparando la definición del principio:

---

<sup>11</sup> El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema

<p><b>LEY ORGANICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las entidades locales.</b></p>	<p><b>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.</b></p>
<p><u>Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.</u></p> <p>1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.</p> <p>2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.</p> <p>3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.</p>	<p><u>Artículo 3. Principio de estabilidad presupuestaria.</u></p> <p>1. Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.a y c de esta Ley, la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.</p> <p>Los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.d de esta Ley se sujetarán al principio de estabilidad en los términos establecidos en el artículo 19 de esta Ley.</p> <p>2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.b de esta Ley, la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.</p> <p>3. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se realizará dentro de un marco de estabilidad presupuestaria.</p> <p>Se entenderá por estabilidad presupuestaria con relación a dichos sujetos la posición de equilibrio financiero.</p>

concluimos que la definición de estabilidad presupuestaria difiere de la establecida anteriormente, ahora se entenderá por estabilidad presupuestaria de las

Administraciones Públicas (**de todas**) la situación de equilibrio o superávit estructural<sup>12</sup>.

Sólo se establece una definición distinta para los entes recogidos en el artículo 2.2, donde equipara en estos sujetos la estabilidad presupuestaria a la situación de posición de **equilibrio financiero**<sup>13</sup>.

El Texto Refundido, recogía diferentes formas de calcular esa situación de estabilidad presupuestaria, haciendo referencias expresas a su cumplimiento anual o en atención al ciclo económico.

Ahora el modo es el mismo, se entiende que concurre una situación de estabilidad presupuestaria cuando existe equilibrio o superávit estructural, entendiéndose por este como ya ha quedado recogido: *el de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos*<sup>14</sup>.

Sí se mantiene que este principio ha de resultar observado en La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y, añade, *demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos*.

#### 1.2.- Principio de sostenibilidad financiera.

El Principio de Estabilidad Presupuestaria se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que se define de manera novedosa en la Ley de la siguiente forma:

##### **Artículo 4. Principio de sostenibilidad financiera.**

1. *Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.*

2. *Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea.*

Según el Preámbulo de la Ley, a través de él la estabilidad presupuestaria se consagra como **conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas.**

<sup>12</sup> Establece la Ley que la vigencia de este límite y el del artículo 13 tendrá efectos a partir del año 2020, alcanzándose los mismos paulatinamente (Disposición Transitoria Primera).

<sup>13</sup> Equilibrio financiero= Situación que se produce cuando la suma del activo disponible más el realizable es igual o superior al pasivo exigible a corto plazo

<sup>14</sup> Artículo 11.- Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

Este principio significa una cosa tan sencilla como que la ejecución del gasto ha de ser coherente con las disponibilidades reales de cada administración pública, que esta ha de ser responsable con esa disponibilidad a la hora de adoptar sus decisiones en materia de gasto (y de ingreso). En nuestro ámbito local: ¿hay algo más razonable? , y ¿Hay algo más difícil de cumplir?

### *1.3.- Desarrollo de los principios de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*

*El capítulo III, Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* (artículos 11 a 15), desarrolla los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Veamos a continuación cual es este desarrollo.

#### 1.3.1.- Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

##### ***Artículo 11. Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.***

*1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.*

Este mandato es coincidente en parte con el establecido en el Texto Refundido respecto de la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos. Como hemos señalado es novedoso que se incluyan también *las actuaciones que afecten a los gastos e ingresos* siendo importante definir qué se ha de entender por tales actuaciones.

En este sentido hay que tener en cuenta que no solo el presupuesto puede recoger la regulación normativa local propia relativa a la gestión de sus ingresos y gastos, sino que esta puede estar regulada por la entidad en otras normas, expedientes o actos (fuera de las Bases de Ejecución del Presupuesto<sup>15</sup>), haciendo una enumeración de las mismas podríamos pensar, entre otras muchas, en tales como:

- La elaboración de las ordenanzas fiscales así como las de gestión, liquidación, inspección y recaudación de recursos
- Las normas reguladoras de otras exacciones
- Los acuerdos reguladores de las relaciones con el personal
- La creación, modificación o supresión de entes instrumentales
- La participación de la entidad en entes asociativos
- El establecimiento, modificación o supresión de servicios donde se debe acreditar la financiación de los mismos y la no producción de déficits<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Art. 9-3 del RD. 500/90

<sup>16</sup> El artículo 4-h del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional requiere

- Los instrumentos de planeamiento urbanístico

Todas ellas han de servir al cumplimiento de este principio, pues ingresos y gastos forman parte de un presupuesto que ha de elaborarse, aprobarse y ejecutarse con pleno cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Podrían tener cabida en estas actuaciones que han de cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria, los supuestos de realización de proyectos financiados externamente si la financiación externa se obtiene previo pago de las obligaciones por parte de la entidad local, pues esta situación, si quiera de forma momentánea, podría producir inestabilidad.

O la concertación de convenios de colaboración financiados con aportaciones de otros entes locales, cuando estos tengan permanentemente dificultades de liquidez, lo que les hace incumplir de manera habitual cualquier plazo de pago, en tanto que siempre se producirá esa situación de inestabilidad.

Aunque parezca exagerado, la mención *actuaciones que afecten a gastos e ingresos*, viene referida a la totalidad del ejercicio de las competencias y servicios que tienen asignadas las entidades locales, servicios algunos de carácter obligatorio.

Es decir se puede concluir, siguiendo con esa exageración, que el primer principio a cumplir, es el de estabilidad presupuestaria, y lo que se pone en duda es si la ejecución de competencias municipales ha de decaer, limitarse o ajustarse en todo caso al cumplimiento previo y preceptivo de este.

A tenor de las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno de la Nación, hay que concluir que tiene carácter prioritario el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria (y sostenibilidad financiera) sobre el ejercicio de competencias. O, dicho de otra manera que estas han de quedar supeditadas al cumplimiento previo de aquellos.

Una duda que cabe en las entidades locales, es si el cumplimiento del principio de estabilidad en la elaboración del presupuesto es algo diferente del que debe concurrir en su aprobación, recuérdese que esa fase de elaboración (preparación) del presupuesto carece de regulación en la vigente legislación local. Solo en algunas entidades de cierto tamaño, sí que se puede encontrar normativa para esta elaboración<sup>17</sup>.

Esta cuestión toma ahora una importancia distinta, pues como más adelante señalaremos al comentar la instrumentalización del principio de transparencia, las entidades locales tienen que remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante Ministerio) determinada información con carácter previo a la aprobación del presupuesto, lo que supondrá una autorregulación especial de esas actividades presupuestarias preparatorias.

*2. Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos*

---

actualmente la emisión del dictamen del Interventor sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera de las respectivas propuestas.

<sup>17</sup> La Diputación de Granada, por ejemplo.

*presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.*

**4. Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario.**

*6. Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.*

La Ley señala para las entidades locales la **sola opción** del equilibrio o superávit presupuestario, la dificultad estriba en su cálculo, y aunque existe la referencia expresa a la manera de cómo hacerlo y se cuenta con el Manual, suele ser esta una cuestión complicada.

Entendemos que este superávit ha de mantenerse siempre y caso de no ocurrir así, o de no actuar como establece la Ley, se podrán establecer las medidas previstas en el capítulo IV.

**1.3.2.- Regla de Gasto.**

Se ha de indicar también que en aras al logro de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad, el gasto va a tener (para las entidades locales) igualmente una regulación novedosa:

- En cuanto a su **limitación global**, pues va a ser la primera vez que una ley establece un límite global distinto del que resulta del equilibrio entre ingresos y gastos.

- En cuanto a las prescripciones respecto de la presupuestación y liquidación de **un determinado gasto**, la deuda pública contraída, en donde se establece la preferencia y prioridad absoluta de su pago (regulación especial que parte del artículo 135 de la Constitución).

En cuanto a la limitación global del gasto, establece el *Artículo 12. Regla de gasto.*

*1. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, **no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.***

*No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público **computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.***

*2. Se entenderá por **gasto computable** a los efectos previstos en el apartado anterior, **los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de***

*la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.*

*3. Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. **Será la referencia** a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y **Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos.***

*4. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.*

*Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.*

*5. Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.*

La legislación de régimen local no contenía hasta ahora ninguna limitación de esa naturaleza. Hasta la implantación de esta regla el único límite que había era el del gasto equilibrado, siquiera formalmente, en relación a los ingresos. Sí que existía la limitación en el crecimiento de algunos gastos por aplicación de normativa de carácter general, tales como los relativos a las retribuciones de personal.

También existía una limitación del gasto cualitativa, consecuencia de la afectación de determinados ingresos, o aquella derivada de la realización de actuaciones que implican gasto en determinados supuestos (la creación de plazas de personal eventual en determinados momentos).

Ahora, al igual que ocurría con la Administración del Estado, las entidades locales van tener un límite en cuanto al gasto global que pueden realizar.

Como hemos señalado el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, modificaba el Texto Refundido introduciéndole esta normativa de la regla de gasto.

La determinación de la *Regla de Gasto* que ahora recoge la Ley es más clara, sobre todo porque será el Ministerio de Economía y Competitividad el que señale directamente el incremento que será la referencia para las entidades locales para la elaboración de sus presupuestos, y no se obtendrá tras un cálculo complicadísimo resultante de la aplicación de unos incrementos del PIB y previsiones de incremento de este<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, introduce en el Texto refundido el siguiente Artículo 8 bis. Regla de gasto.

Se establece un gasto máximo que afectará a:

- *Los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (Capítulos 1 a 7),*

Este límite máximo se ha de aprobar (*artículo 30. Límite de gasto no financiero*) por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y ha de ser coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

Al contrario de lo que ocurre con la Administración del Estado y con las Comunidades Autónomas<sup>19</sup> para esta aprobación no se establece fecha a las entidades locales, debemos entender que esta ha de ser previa a la que se establece en el artículo 168 de la Ley de Haciendas Locales para la elaboración de presupuesto (antes del 15 de septiembre).

---

1. El objetivo de estabilidad presupuestaria de las entidades a las que se refieren los artículos 2.1 a) de esta ley, así como de las Entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se fijará teniendo en cuenta que el crecimiento de su gasto computable no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española.

Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el párrafo anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda y el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo.

La tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años.

Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores.

A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75 por ciento.

2. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

3. Los ingresos que se obtengan por encima de lo proyectado se dedicarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

4. Cuando, excepcionalmente, se presente o se liquide un presupuesto con déficit que suponga la adopción de un plan económico financiero de reequilibrio, de acuerdo con la normativa presupuestaria o con el Procedimiento de Déficit Excesivo, la evolución del gasto deberá cumplir rigurosamente con la senda prevista en dicho plan.

<sup>19</sup> Art. 30 2. Antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Art. 30 3. Antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado.

El órgano competente para aprobar esta limitación del gasto estimamos que al final ha de ser el Pleno de la Corporación, órgano competente para la aprobación de su presupuesto y ello en coordinación con el hecho de que en la Administración el Estado a propuesta del Consejo de Ministros, el objetivo de estabilidad presupuestaria que ha de contemplar la regla de gasto y el límite del gasto no financiero del Estado, ha de ser aprobado por las Cortes, órgano competente para aprobar los Presupuestos Generales del Estado (artículo 15 de la Ley).

Estando excluidos (no tienen este límite):

- Los intereses de la deuda (Capítulo 3)
- El gasto no discrecional en prestaciones por desempleo (inexistente en las entidades locales).
- La parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas.
- Y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación (inexistente en las entidades locales).
- También deben de quedar excluidos de esta limitación aquellos gastos que se financien exclusivamente con recursos afectados, por ejemplo si el servicio de tratamiento de residuos se establece en función del coste por tonelada tratada, y este servicio se financia por tasa, y existe esa afectación este gasto debe quedar fuera de esa limitación.

En cuanto al incremento de gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas cabe preguntarse si esta exclusión afecta solo a la parte financiada externamente o a la totalidad del gasto, entendiendo que debe referirse a la totalidad del gasto al en aquellos supuestos donde la aportación externa venga condicionada por la aportación realizada por la entidad local.

Los gastos por operaciones financieras recogidos en los capítulos 8 y 9 no encuentran limitación pues en todo caso estos han de cumplir las respectivas condiciones de concesión o emisión y en lo que atañe al segundo de ellos, se establece, además de una prioridad en su pago, una afectación obligatoria (de los nuevos ingresos) a la reducción del nivel de deuda pública (artículo 12.5).

El nivel de gasto global se verá afectado por:

- La existencia de un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, en cuyo caso el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.
- Cuando los cambios normativos aprobados que supongan aumentos permanentes o disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos o disminuciones de recaudación podrá aumentar o deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

Respecto de la primera circunstancia se observa el carácter de preferente aplicación de los planes económico-financieros y de reequilibrio aprobados. Esta aplicación permanecerá en tanto la vigencia de dichos planes.

En cuanto a la segunda, la expresión cambios normativos debe entenderse como los producidos a cualquier nivel, esto es Estatal, Autonómico Local.

Respecto del incremento o la reducción de la recaudación habría que plantearse si ha de ser previamente contrastado, es decir si basta con la entrada en vigor del cambio normativo, o si es necesario además obtener una recaudación que efectivamente signifique incremento o disminución respecto de, entiendo, la que inicialmente estaba prevista.

Por ejemplo, si aprobado el Presupuesto de la Entidad local, por el Estado se modifica el tipo mínimo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, las entidades que tuviera establecido este tipo mínimo podrían aumentar su gastos en el importe del incremento potencial de su recaudación. Entiendo que debe ser así pues de lo contrario difícilmente esta posibilidad pudiera tener virtualidad.

En cuanto a la base respecto de la que aplicar el porcentaje de incremento de gasto, parece que es el presupuesto del ejercicio anterior (réditos que recogen los empleos no financieros que tienen esa limitación). Aunque también se podría considerar razonable que el incremento se aplicara sobre un presupuesto, por así decir medio, esto es el incremento del gasto entiendo que debe calcularse en términos de homogeneidad, de esa manera se evitarían desviaciones respecto de la necesidad de gasto, tanto si se parte de un presupuesto excepcionalmente reducido o excepcionalmente amplio. Pero insisto, salvo desarrollo en sentido contrario parece que el punto de partida es el, presupuesto del año anterior.

El apartado 5 del artículo impide que se destine cualquier incremento de ingreso sobre el previsto a cosa distinta que no sea reducir el nivel de deuda pública, salvo, entendemos, en aquellas entidades locales que no tengan contraídas operaciones de deuda pública.

### 1.3.3.- Fondo de Contingencia.

Se establece junto a esta restricción en el volumen del gasto la Ley establece una previsión (o quizás mejor decir provisión) presupuestaria para atender determinadas necesidades.

Es lo que se regula de forma igualmente novedosa en el *Artículo 31. Fondo de contingencia* (también para las Comunidades Autónomas).

***El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.***

*La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación serán determinadas por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.*

En la Administración del Estado esta posibilidad venía ya recogida en el Texto original de la Ley 47/2003 General Presupuestaria, continuando vigente, en los artículos 50 y 59, modificados por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, de la siguiente manera:

**Artículo 50.** *Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.*

*1. El presupuesto del Estado, a fin de hacer frente durante el ejercicio presupuestario a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito, incluirá una sección bajo la rúbrica Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, por importe del dos % del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto.*

*El Fondo únicamente financiará, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de esta Ley:*

- a. Las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 54.*
- b. Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.*
- c. Las incorporaciones de crédito, conforme al artículo 58.*

*En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.*

*2. La aplicación del Fondo de Contingencia se aprobará, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito.*

*El Gobierno remitirá a las Cortes Generales un informe trimestral acerca de la utilización del Fondo regulado en este artículo.*

**Artículo 59.** *Exclusión de la aplicación de determinadas modificaciones al Fondo de Contingencia.*

*A las modificaciones relativas al pago de la Deuda Pública, a las que afecten a los créditos destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación, así como a las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio, computadas en la forma establecida en el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobado por Real Decreto*

*Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, no les será de aplicación lo establecido en el artículo 16 de dicha Ley, con excepción de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito a que se refiere el artículo 58 c) anterior.*

En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011, el fondo de Contingencia ascendía a la cifra de 2.440.442,84 miles de euros (ver Anexo II).

<b>Clasif. por programas</b>	<b>Explicación</b>	<b>Cap. 1 a 8</b>	<b>Cap. 9</b>	<b>Total</b>
929N	Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.	2.440.442,84		2.440.442,84

Presupuestariamente el Fondo de Contingencia constituye una Sección propia (en el año 2011, la 35) y forma parte de la clasificación por programas incluyéndose dentro del Área de Gasto 9, Servicios de Carácter General, Política de gastos 92, programa 929N

De conformidad con la Ley las entidades locales (a partir de 2013) deberán habilitar en su presupuesto una aplicación que recoja este Fondo de Contingencia, por lo que si no se modifica la *Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales* deberá ser definida dicha aplicación por las entidades locales.

La aplicación del Fondo de Contingencia ya señala la Ley que ha de ser regulada por las entidades locales.

El destino de ese crédito es específico (*atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio*). Este crédito, por el importe que se determine (en el Estado el 2% de los gastos no financieros) debe ser el único "colchón" para atender todos aquellos gastos que se quedan sin consignación presupuestaria, esa parece ser la intención de la Ley, y además esa aplicación deberá estar incluida dentro del presupuesto como una más a incluir dentro de la regla de gasto (una limitación más) y su aplicación a esas necesidades será a través de modificaciones presupuestarias si se sigue ahora el modelo del Estado ¿Es necesaria una modificación de la Ley de Haciendas Locales que recoja todo esto???

El órgano competente para aplicar las modificaciones de crédito que se financien con el Fondo de Contingencia será el que determine la Corporación en atención al tipo de modificación de que se trate, en las Bases de Ejecución del Presupuesto o en otra normativa local "Ad hoc", a falta de esta regulación expresa el órgano que ha de aprobar estas modificaciones será el Pleno.

De no modificarse la Ley de Haciendas Locales, creo que las únicas modificaciones presupuestarias que se pueden financiar con cargo al Fondo de Contingencia son los créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito y las incorporaciones de remanentes de crédito. Las ampliaciones de crédito no se consideran aplicables en las entidades locales pues la regulación que la Ley de

Haciendas Locales hace de estas difiere totalmente de la establecida para la Administración General del Estado<sup>20</sup>.

Otra cuestión muy importante y que puede ser polémica. A mi juicio con cargo a este fondo de contingencia solo pueden aplicarse gastos no discrecionales, estos estimo han de ser los que sean consecuencia del cumplimiento de obligaciones válidamente contraídas (y que se refieran a servicios obligatorios) y no otros. ¿Qué gastos obedecen a una discrecionalidad? ¿Hay alguien que pueda decir cuando se produce esta situación en las entidades locales, si mirando el artículo 1.1 de la Ley 7/85 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local *Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades?* Con esta afirmación de la Ley de Bases, qué gasto es discrecional.

### 1.3.4.- Instrumentalización del principio de sostenibilidad financiera.

#### 1.3.4.1.- Límite de la Deuda Pública<sup>21</sup>.

La Ley establece en los artículos 13 y 14, los elementos para instrumentalizar el principio de sostenibilidad financiera. Estableciendo en el primero de ellos los límites al

<sup>20</sup> Artículo 54. Créditos ampliables.

1. Excepcionalmente tendrán la condición de ampliables los créditos destinados al pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado y los destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones.

Asimismo, tendrán la condición de ampliables los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma.

2. En todo caso, se consideran ampliables en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden según las disposiciones en cada caso aplicables, los créditos incluidos en los Presupuestos de la Seguridad Social que se detallan a continuación:

a. Los destinados al pago de pensiones de todo tipo; prestaciones por incapacidad temporal, protección a la familia, maternidad, y riesgo durante el embarazo, así como las entregas únicas y los subsidios de recuperación, siempre que se encuentren legal o reglamentariamente establecidos y sea obligatorio y no graciable su pago por parte de la Seguridad Social y su cuantía esté objetivamente determinada.

b. Los destinados al pago de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, de movilidad y para ayuda de tercera persona, previstos en la Ley de Integración Social de Minusválidos, en la medida en que se hayan ampliado en el Presupuesto del Estado.

c. Los que amparan la constitución de capitales renta para el pago de pensiones.

... ..

<sup>21</sup> Establece la Ley que la vigencia de este límite y el del artículo 11 tendrá efectos a partir del año 2020, alcanzándose los mismos paulatinamente (Disposición Transitoria Primera).

endeudamiento público y en el segundo la prioridad absoluta en el pago de la deuda pública.

El punto de partida es señalar que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto Nacional expresado en términos nominales<sup>22</sup>, o el que se establezca por la normativa europea.

La Ley distribuye este límite de la siguiente forma: asigna el 44 % a la Administración Central, el 13 % al conjunto de las Comunidades Autónomas<sup>23</sup> y el 3 % al conjunto de las entidades locales, proporción que deberá mantenerse en el supuesto de que el volumen del 60% experimentara variación.

En el supuesto de que una Administración Pública que superare su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto, siendo absolutamente excepcional que se puedan superar esos límites.

El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito y la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Haciendas Locales, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

En el ámbito ocal, una circunstancia que quiero destacar es la especial situación de las Diputaciones Provinciales en relación a las operaciones de crédito que concertan pero que quienes son beneficiarios del producto de las mismas son los municipios de su ámbito.

Actualmente la Ley de Haciendas Locales regula en su artículo 149.2

**Artículo 149 Otros recursos**

*2. Cuando las diputaciones provinciales asuman por cuenta de los ayuntamientos de su ámbito territorial la recaudación de los Impuestos sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas, regulados en el título II de esta ley, podrán concertar, con cualesquiera entidades de las enumeradas en el artículo 48, operaciones especiales de tesorería con el exclusivo objeto de anticipar a los ayuntamientos, anualmente, hasta el 75 por ciento del importe de las presumibles recaudaciones por dichos tributos.*

*Las operaciones a que se refiere el párrafo anterior deberán quedar canceladas antes de finalizar cada ejercicio, no deberán suponer carga financiera alguna para las diputaciones y no se computarán a los efectos de los límites previstos en los artículos 51, 52 y 53 de esta ley.*

Es decir, este tipo de operaciones quedan al margen de la regulación normal de la deuda pública local, tanto en lo que se refiere a su importe, que no forma parte

<sup>22</sup> Volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo

<sup>23</sup> El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional.

del capital vivo computable a efectos de determinar el volumen de endeudamiento, como en lo que atañe a los gastos por intereses, que no constituyen carga financiera para la entidad. Este tipo de operaciones quedan amparadas por la Ley.

Cuestión bien distinta es lo que ocurre con las operaciones que suscriben (mejor decir han suscrito) las Diputaciones Provinciales para financiar los Planes de Cooperación que le son propios, idénticas en su regulación al resto de operaciones de crédito a largo plazo.

En la legislación anterior a la Ley de Haciendas Locales, este tipo de operaciones de crédito tenía un tratamiento especial en el sentido que no precisaban de autorización<sup>24</sup>.

Actualmente muchas diputaciones provinciales se encuentran que durante muchos años el crédito ha sido la forma principal de financiación de su aportación a estos planes de cooperación, que creo inherentes a la existencia de las mismas, posibilidad que actualmente está en muchos casos restringida si no prohibida. Quizás se ha debido arbitrar alguna solución parecida a la prevista en la legislación anterior.

#### **1.3.4.2.- Prioridad en el pago de la deuda pública.**

Respecto de la Prioridad absoluta de pago de la deuda pública, y en lo que atañe a las entidades locales cabe decir en primer lugar que la ley refuerza las garantías que ya venían establecidas a favor de los acreedores en este tipo de operaciones<sup>25</sup>, además de esto se señalaban unas garantías complementarias como la

---

<sup>24</sup> Artículo 424, 1 b) del Texto Refundido de Disposiciones de Régimen Local Vigentes, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de abril: Las Entidades locales no precisarán autorización para concertar préstamos en los siguientes supuestos: b) Cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales debidamente aprobados.

<sup>25</sup> Artículo 49.5. de la Ley de Haciendas Locales: El pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado en la siguiente forma:

A) Tratándose de operaciones de crédito a corto plazo:

a) En el supuesto previsto en el artículo 51 a) mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.

b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la corporación correspondiente. Cuando la participación social sea detentada por diversas entidades locales, el aval deberá quedar limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.

B) Tratándose de operaciones de crédito a largo plazo:

a) Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales.

b) Con el instrumento previsto en el apartado A).b) anterior.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito.

obligación de abonar los vencimientos de las operaciones mediante cargo en cuenta (algo excepcional).

Las garantías adicionales que la ley establece son:

Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

Esto es, que figuren o no expresamente en el presupuesto, estos gastos, si se ajustan a las condiciones de emisión, formarán parte siempre del mismo, entiendo que cuantitativa y cualitativamente, es decir estos créditos van a tener establecida una vinculación jurídica frente a la totalidad del presupuesto, superando la máxima admitida en el artículo 29 del Real Decreto 500/90 (el capítulo y área de gasto). De no ser así, esta garantía carecería de validez.

Igualmente, si los créditos establecidos en el presupuesto para estos gastos, se ajustan a las condiciones de su emisión no podrán ser objeto de ninguna modificación presupuestaria, si no media la modificación de dichas condiciones.

Además, señalar que *el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto*, es poner a los pagos de la deuda pública por delante de los gastos de personal y de los reconocidos en los ejercicios anteriores, significa un cambio radical a lo actualmente previsto en la ley de Haciendas Locales.

**Artículo 187. Plan de disposición de fondos**

*La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.*

Ahora la realización de los pagos deberá recoger la siguiente prioridad:

- Pago de los intereses y el capital de la deuda pública (vencidos)
- Pago de los Gastos de personal
- Pago de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores

El incumplimiento de esta prioridad absoluta no encuentra sanción o exigencia de responsabilidad en la Ley, pero el interventor entiendo que deben advertir (o reparar, intervención formal de la ordenación o material del pago) en el caso de que se quiera anticipar cualquier pago a uno correspondiente a obligaciones derivadas de la deuda pública ya vencidas.

El artículo 15 de la Ley establece el procedimiento de determinación del objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de deuda pública para todas las administraciones públicas, aprobados los cuales por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de aquellas habrán de acomodarse a dichos objetivos.

---

d) Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de cualquier Administración pública, con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de ésta con el gasto financiado con la operación de crédito.

Por último, el Artículo 32. Destino del superávit presupuestario, señala otra afectación de recursos al pago de la deuda pública señalando:

*En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.*

Debemos equiparar liquidación presupuestaria con superávit a tener una liquidación de la que se desprenda un Remanente de Tesorería para gastos generales positivo. (En cualquier caso, los gastos con financiación afectada han de quedar fuera de esta aplicación). ¿Sigue sin ser necesaria una modificación de la Ley de Haciendas Locales?

#### 1.4.- Principio de plurianualidad.

Se define de la siguiente manera

<p><b>LEY ORGANICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las entidades locales.</b></p>	<p><b>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.</b></p>
<p><b>Artículo 5.</b> Principio de plurianualidad.</p> <p>La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea.</p>	<p><b>Artículo 4.</b> Principio de plurianualidad.</p> <p>La elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.</p>

Define la ley el alcance del término plurianualidad en el aspecto temporal, de la siguiente manera:

#### **Artículo 29. Marco presupuestario a medio plazo.**

*1. Las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.*

*2. Los marcos presupuestarios a medio plazo abarcarán **un periodo mínimo de tres años** y contendrán, entre otros parámetros:*

*a) Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las respectivas Administraciones Públicas.*

*b) Las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, es decir basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado.*

*c) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos.*

*3. Los marcos presupuestarios servirán de base para la elaboración del Programa de Estabilidad.*

El contenido de este marco plurianual es diferente al establecido hasta ahora, parece referirse a una planificación del gasto con observancia del objetivo de de estabilidad presupuestaria para las entidades locales, más que de una ejecución material de de proyectos de gastos concretos, que en todo caso y salvo modificación expresa de la Ley de Haciendas Locales deberán afrontarse como esta indica (tanto cualitativa, como cuantitativa como temporalmente).

Tampoco indica para las entidades locales quien ha de establecer este marco presupuestario, por lo que debemos mantener lo dicho anteriormente respecto del límite del gasto, entendemos que como afecta a la elaboración y aprobación del presupuesto este ha de ser fijado por el Pleno, o el Pleno ha de fijar el órgano que lo ha de elaborar.

Para la Administración del Estado la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Economía y Hacienda confeccionará unos escenarios presupuestarios plurianuales<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Artículo 28. Escenarios presupuestarios plurianuales y objetivo de estabilidad.

1. Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.

2. Los escenarios presupuestarios plurianuales se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social establecido de acuerdo a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, referido a los tres ejercicios siguientes.

3. Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo de Ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior.

4. Los escenarios presupuestarios plurianuales estarán integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos.

El escenario de ingresos tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula.

El escenario de gastos asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso las obligaciones

En la legislación presupuestaria vigente en las Entidades locales, la única regulación que se encuentra de la plurianualidad es la contenida en el artículo 166 de la Ley de Haciendas Locales<sup>27</sup>.

La realización de este tipo de gastos en muchos supuestos resulta de difícil aplicación en las entidades locales, especialmente en los municipios pequeños.

La dificultad en la aplicación de la plurianualidad radica en primer lugar en la dificultad de realizar la proyección de gastos con un horizonte superior al año.

En segundo lugar las dificultades de los municipios en contar con una financiación que acredite la posibilidad de realizar esas inversiones en un plazo de tiempo superior al del ejercicio económico y la posibilidad legal de atemperar los gastos a realizar con los ingresos disponibles.

#### 1.5.- Principio de transparencia.

La Ley define este principio de la siguiente forma:

<p><b>LEY ORGANICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las entidades locales.</b></p>	<p><b>Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.</b></p>
<p><b>Artículo 6.</b> Principio de transparencia.</p> <p>1. La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad</p>	<p><b>Artículo 5.</b> Principio de transparencia.</p> <p>Los Presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y</p>

derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el período a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el período que comprenda.

<sup>27</sup> 1. Al Presupuesto General se unirán como anexos:

a) Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los Municipios y demás Entidades locales de ámbito supramunicipal.

...//...

2. El Plan de Inversiones que deberá coordinarse, en su caso, con el Programa de Actuación y Planes de Etapas de Planeamiento Urbanístico, se completará con el Programa Financiero, que contendrá:

a) La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.

...//...

3. De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al Pleno de la Corporación coincidiendo con la aprobación del Presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual, añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

<p>financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.</p> <p>2. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.</p> <p>Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.</p> <p>3. Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.</p>	<p>adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional.</p>
---	--

Como acaba de quedar expuesto, el desarrollo que la Ley hace de este principio es más amplio que el realizado en el texto Refundido y más adelante veremos hasta qué punto la ley regula el cumplimiento del mismo.

La transparencia aquí predicada tiene que ver **exclusivamente** con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La observancia de este principio será un elemento más a añadir al alcance que a esta idea de transparencia de la gestión pública se le quiere asignar, así solo señalar que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el proyecto de *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

Además está vigente la *LEY 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas*, cuyo objeto (artículo 1.1.) es

1. *Garantizar la transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas ya sean estatales, autonómicas o locales y las empresas públicas a través del suministro de información sobre la puesta a disposición de fondos, directa o indirectamente, por parte de las Administraciones públicas a estas empresas, así como su motivación y utilización efectiva.*

La transparencia en la gestión pública es esencial importancia, y debería estar en la cultura de todos los responsables políticos de distinto ámbito, no obstante todos sabemos la dificultad que encierra aplicar medidas legales vigentes que tiendan a ello.

En el ámbito local me gustaría destacar que la elaboración de los presupuestos por las entidades locales se hace siguiendo las normas que el Estado ha establecido al respecto. Así la estructura se establece por Orden del Ministerio de Hacienda que cumple el mandato contenido en la Ley de Haciendas Locales (Artículo 167 y Disposición Adicional Decimosexta).

El régimen presupuestario local está definido igualmente por una Ley Estatal, desarrollada pormenorizadamente por un Reglamento (R.D. 500/90) proveniente igualmente de la Administración del Estado. Luego cualquier información que se haya de derivar del presupuesto se ha de poder obtener del mismo y como digo en los términos que establezca la Administración del Estado.

Respecto de la exigencia de este principio, establecido para el control del cumplimiento del mandato de la Ley, algunos autores han destacado la ausencia de intervención del Tribunal de Cuentas en la comprobación del cumplimiento de este requisito, sorprende ciertamente que no se le asigne ninguna función cuando ya la Ley de Haciendas Locales le reconoce un cometido especial, en un ámbito que se puede considerar próximo, cual es el de informar previamente a la resolución de los recursos interpuestos en impugnación del presupuesto cuando esta afecte o se refiera a nivelación presupuestaria (Artículo 171).

Por otra parte la inclusión de este principio quizás sea innecesaria. La transparencia es algo inherente a las cuentas públicas y debe trasladarse al presupuesto. Sus exigencias pueden casi asimilarse a las del principio de claridad recogido expresamente en el Plan General de Contabilidad Pública:

*La información contable debe ser mostrada en términos claros y asequibles, con el fin de asegurar, dentro de lo posible, la adecuada utilización de la misma por parte de sus diferentes destinatarios, los cuales ni tienen por qué ser especialistas en materia contable. La normalización contable favorece sustancialmente la claridad de la información al generar unos estados uniformes en cuanto a estructura, terminología y criterios de elaboración.*

Este deber de información ha de empezar por la propia entidad. Así las Reglas 7 y 8 de la Orden EHA/ 4041 /2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local establecen (en los modelos y simplificado y básico se señala, lo mismo) como se ha de facilitar esa información:

<b>Regla 7.- Del Pleno de la Corporación</b>	<b>Regla 8.- De la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.</b>
Corresponde al Pleno de la Corporación: f) Establecer los plazos y la	Corresponde a la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad:

<p>periodicidad para la remisión, por la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad, de la información a que se refiere el artículo 207 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, que se detalla en el Capítulo III del Título IV de esta Instrucción.</p>	<p>h) Elaborar la información a que se refiere el artículo 207 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, desarrollada en el Capítulo III del Título IV de esta Instrucción y remitirla al Pleno de la Corporación, por conducto de la Presidencia, en los plazos y con la periodicidad establecida.</p>
---	--

Al igual que ocurría en el Texto Refundido<sup>28</sup> la propia Ley señala una serie de medidas que garantizan la aplicación de este principio de transparencia (Capítulo V, Transparencia). De la siguiente forma:

**Artículo 27. Instrumentación del principio de transparencia.**

*1. Los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para **relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.***

*2. Antes del **1 de octubre** de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.*

*3. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.*

---

<sup>28</sup> Artículo 13. Instrumentación del principio de transparencia.

1. En aplicación del principio de transparencia, se acompañará al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado la información precisa para relacionar el equilibrio, déficit o superávit presupuestario con el equilibrio, déficit o superávit calculado conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

En el supuesto de que se prevea incurrir en déficit deberá acompañar, además, una memoria plurianual en la que se muestre que la evolución prevista de los saldos presupuestarios, computados en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo.

A todo lo anterior se unirán las previsiones relativas a lo siguiente: la necesidad de financiación del Estado, las inversiones de las empresas públicas, la ratio gasto público del Estado en relación con el Producto Interior Bruto nacional y el nivel de Deuda pública en el ejercicio siguiente.

2. El Ministerio de Economía y Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local sobre el límite de gasto previsto en el artículo 12 de esta Ley.

*La información suministrada contendrá, como mínimo, los siguientes documentos en función del periodo considerado:*

*a) Información de los proyectos de Presupuestos iniciales o de los estados financieros iniciales, con indicación de las líneas fundamentales que se prevean en dichos documentos.*

*b) Presupuesto general o en su caso estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.*

*c) **Liquidaciones trimestrales** de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las Corporaciones Locales.*

*d) Liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.*

*e) **Con carácter no periódico**, detalle de todas las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley.*

*f) Cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.*

*4. La concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, serán objeto de desarrollo por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos.*

*5. Con el fin de dar cumplimiento al principio de transparencia y a las obligaciones de publicidad derivadas de las disposiciones de la Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá publicar información económico-financiera de las Administraciones Públicas con el alcance, metodología y periodicidad que se determine conforme a los acuerdos y normas nacionales y las disposiciones comunitarias.*

*6. El incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia derivadas de las disposiciones de esta ley podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en el artículo 20.*

Antes el Texto refundido "solo" decía lo que se debía de hacer, ahora se regula tanto el Principio de Transparencia como el comportamiento a seguir que asegura su cumplimiento al exigir justificar en el presupuesto

*el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales,*

es decir el superávit o equilibrio estructural, y además se hace de una forma que es tan novedosa como complicada:

*Antes del 1 de octubre de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus*

*Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.*

Además se exige una remisión de información:

**Anual:** *Presupuesto general* o en su caso estados financieros iniciales, y cuentas anuales de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

**Trimestral:** *Liquidaciones trimestrales* de ingresos y gastos, o en su caso balance y cuenta de resultados, de las Corporaciones Locales)

**No periódica:** *Con carácter no periódico*, detalle de todas las entidades dependientes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley y cualquier otra información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional.

Con lo que se puede concluir que el Ministerio puede recabar cuanta información precise para verificar el cumplimiento de la observancia de la Ley, siendo el órgano competente para, mediante Orden, establecer la concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información a suministrar por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Previendo el artículo 28 de la Ley la creación de una central de información.

#### **Artículo 28. Central de información.**

1. *El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.*

2. *A estos efectos, los bancos, cajas de ahorros y demás entidades financieras, así como las distintas Administraciones Públicas, remitirán los datos necesarios, en la forma que se determine reglamentariamente.*

3. *El Banco de España colaborará con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante el suministro de la información que reciba relacionada con las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Con independencia de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá requerir al Banco de España la obtención de otros datos concretos relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en los términos que se fijen reglamentariamente.*

4. *La información obrante en la central a que se refiere este artículo estará, en los ámbitos en que les afecten, a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.*

5. *Mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas respecto a la información que les afecte, se determinarán los datos*

*y documentos integrantes de la central de información, los plazos y procedimientos de remisión, incluidos los telemáticos, así como la información que sea objeto de publicación para conocimiento general, y los plazos y el modo en que aquellos hayan de publicarse.*

#### 1.6.- Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos

El principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos se define como

<p><b>Artículo 7.</b> Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.</p> <p>1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p> <p>2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.</p> <p>3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.</p>	<p><b>Artículo 6.</b> Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.</p> <p>1. Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.</p> <p>2. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley que afecte a los gastos públicos, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria.</p>
--	---

Este principio debe conectarse directamente con lo establecido en el artículo 31.2 de la Constitución:

*El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

Además de ello, entre los sistemas de control de gasto público se encuentran aquellos que tienen por finalidad verificar la eficacia y la eficiencia<sup>29</sup> en la aplicación de los recursos públicos.

En la ejecución del gasto público han de atenderse esos tres requisitos: eficacia, eficiencia y calidad, ello es así por cuanto que los recursos que se aplican en la realización de ese gasto son obtenidos de los ciudadanos de forma coactiva, no se olvide que la fuente de financiación de los entes públicos son fundamentalmente las derivadas de la presión fiscal a la que se somete, desde distintos ordenes, a los ciudadanos. Por eso creo al igual que ocurría con el principio de transparencia que su observancia ya venía predicada por nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del apartado 3º, cabe mencionar que está relacionado con lo dispuesto en el artículo 3.1., en tanto que se exige la observancia del Principio de estabilidad presupuestaria no solo en lo que atañe al presupuesto sino en todas las actuaciones relacionadas con gastos e ingresos.

Amplia la anterior regulación del Texto Refundido que solo aludía a los gastos, y era extraño que la referencia al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria viniera referida a una serie de actuaciones de la administración que se refieran a los gastos públicos, pero nada decía de los ingresos, y no se olvide que la configuración de los ingresos es un mecanismo para conseguir ese equilibrio presupuestario.

Este olvido resultaba más sorprendente todavía si tenemos en cuenta el proceso que estamos atravesando de modificación de la financiación local. Las sucesivas reformas introducidas no avanzan mucho en esta materia y de ahí que en un interesante artículo, Francisco Bosch calificó la introducción de la exigencia de la estabilidad presupuestaria en las haciendas locales como un problema sobrevenido<sup>30</sup>. En el artículo se considera la estabilidad exigida un problema sobrevenido por cuanto que dada la situación en las entidades locales de falta de financiación, las exigencias de la ley van a limitar de manera decisiva el acceso al endeudamiento local, no existiendo dada la situación legal vigente, otros medios para suplir esa reducción de la financiación que la decisión de dejar de prestar otras atenciones.

#### *1.7.- Principio de responsabilidad.*

Este principio es de nueva implantación en la Ley, que lo regula de la siguiente manera:

#### **Artículo 8. Principio de responsabilidad.**

*1. Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el*

<sup>29</sup> Art. 221 de la Ley de Haciendas Locales: El control de eficacia tendrá por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste del funcionamiento y el rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

<sup>30</sup> Revista CUNAL nº. 64, abril. 2003

*incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.*

*En el proceso de asunción de responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada.*

*2. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.*

*Las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.*

Las declaraciones fórmula este principio. De una parte la exigencia de responsabilidad tanto por incumplimiento de la Ley como provocar o producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa Europea.

De otra parte se establece una declaración de no responsabilidad del Estado respecto de los compromisos asumidos por los entes sujetos a la Ley (artículo 2, igual de las Comunidades Autónomas respecto de las entidades locales,) excepción hecha del establecimiento acuerdos para la realización conjunta de proyectos específicos.

Respecto de la primera se establecen una serie de medidas tendentes a hacer efectivos los principios de la ley o la exigencia de responsabilidad en caso de incumplimiento.

Respecto de las segunda parece coherente que cada ente público asuma sus compromisos y no pueda trasladárselos a los demás, En el caso de las entidades locales queda por resolver si la financiación que la ley asigna a las mismas es coherente con las competencias que puede (o debe ejercer).

Las medidas que la ley establece para los supuestos de incumplimiento de las mismas en lo que atañe a las entidades locales enunciativamente son:

<b>Medidas preventivas Artículo 18. Medidas automáticas de prevención.</b>	
<b>SITUACIÓN</b>	<b>OBLIGACION</b>
Riesgo Incumplimiento objetivo estabilidad	Seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajuste del gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria

<b>MEDIDA</b>	
<b>Artículo 19. Advertencia de riesgo de incumplimiento.</b>	
<p>1. En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Formulada la advertencia el Gobierno dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera, si la advertida es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Corporación Local. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.</p> <p>2. La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y 25, apartado 1.a).</p>	

<b>Medidas correctivas Artículo 20. Medidas automáticas de corrección.</b>	
<b>SUPUESTO</b>	Incumplimiento objetivo estabilidad
<b>OBLIGACION</b>	
<b>Artículo 21. Plan económico-financiero.</b>	
<p>1. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.</p>	
<b>Artículo 22. Plan de reequilibrio.</b>	
<p>1. La administración que hubiera incurrido en los supuestos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley, presentará un plan de reequilibrio que, además de incluir lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21, recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda.</p>	
<b>Artículo 24. Informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio.</b>	
<b>MEDIDA</b>	
<b>Artículo 20. Medidas automáticas de corrección.</b>	
<p>1. En el supuesto en que el Gobierno, de acuerdo con los informes a que se</p>	

refiere el artículo 17 de esta ley, constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos.

No obstante, si la Comunidad Autónoma hubiera presentado un plan económico-financiero considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado.

2. En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera.

3. En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Estas medidas se aplicarán también en caso de formulación de la advertencia previa prevista en el artículo 19 de esta Ley.

**Sección 3.ª Medidas coercitivas Artículo 25. Medidas coercitivas.**

<b>SUPUESTO</b>	Falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio
-----------------	--

**OBLIGACION**

La Administración Pública responsable deberá:

a) Aprobar en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.

....

b) Constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por ciento de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

## **MEDIDAS**

2. De no adaptarse las medidas previstas en el apartado a) del número anterior o en caso de resultar estas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora.

No se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas.

## **Artículo 26. Medidas de cumplimiento forzoso.**

...

2. En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1.b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b), o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

En el caso de que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento por el procedimiento contemplado en el apartado 1.

3. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el apartado anterior, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

### 1.8.- Principio de lealtad institucional.

También es novedosa la presencia de este principio.

#### **Artículo 9. Principio de lealtad institucional.**

*Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá:*

- a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.*
- b) Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.*
- c) Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.*
- d) Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de esta Ley y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.*
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.*

Debe destacarse también la inclusión en la Ley del principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

Realmente supone actuar responsablemente para lograr los objetivos que la Ley pretende, objetivos que se consideran de carácter prioritario para todas las administraciones públicas.

Su enunciación parece algo muy razonable, y algo que debería estar presente en todo el actuar de la administración pública, pero no ahora que estamos en una situación de crisis, sino como pauta general. Es de esperar que ahora ha alcanzado la ley algo cargado de sentido común se cumpla.

## 2.- EFECTIVIDAD DE LOS MISMOS

La propia Ley establece los mecanismos para lograr la efectividad de estos principios, ha quedado expuesto como se ha de llevar a cabo su propia instrumentalización.

La Ley sin embargo establece una excepción a su aplicación cuando en la **Disposición transitoria cuarta. Exclusión del ámbito de aplicación del apartado dos del artículo 8 de la Ley**, señala que los mecanismos extraordinarios de financiación que puedan habilitarse por el Estado durante el ejercicio 2012 con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales hagan frente a

las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores anteriores al 1 de enero de 2012, quedarán excluidos del ámbito de aplicación del apartado dos del artículo 8 de esta Ley (Principio de responsabilidad).

Con carácter exclusivo para el año 2012, las propuestas de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para los ejercicios 2013, 2014 y 2015, previstas en el artículo 15.1, se remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local antes del 31 de mayo de 2012, ello es así, pues la vigencia de los límites establecidos en los artículos 11 y 13 se demorará hasta el ejercicio 2020, como luego vamos a comentar..

También se establece la posibilidad de aplicar las medidas coercitivas recogidas en los artículos 25 y 26 en los casos de incumplimiento del Plan Económico Financiero en los supuestos de implantación de Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (en la Disposición Adicional Primera), reiterando lo establecido en el Real Decreto Ley 4/2012.

Por último la Ley establece el siguiente periodo transitorio (*Disposición transitoria primera*).

*1. En 2020 deberán cumplirse los límites establecidos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, para lo cual:*

*a) La ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en el artículo 13 de esta Ley. La senda de la reducción del volumen de deuda deberá, además, cumplir los siguientes requisitos:*

*1.º La variación de los empleos no financieros de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del Producto Interior Bruto de la economía española.*

*2.º A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos el 2 por ciento anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2 por ciento anual, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2 puntos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional.*

*No obstante, siempre que a dicha fecha no se superara el valor máximo de endeudamiento fijado por la Unión Europea, si alguna Administración superara el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el compute total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.*

*b) El déficit estructural del conjunto de Administraciones Públicas se deberá reducir, al menos, un 0,8 por ciento del Producto Interior Bruto nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012. En caso de Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuara a lo exigido en el mismo.*

*2. Estos límites no serán aplicables cuando se produzca alguna de las circunstancias y en los términos previstos en los artículos 11.3 y 13.3 de esta Ley.*

*3. Los límites de déficit estructural y de deuda pública del apartado 1 anterior, tendrán los mismos efectos y consecuencias que la Ley prevé para los límites contemplados en los artículos 11 y 13, en particular respecto a los mecanismos preventivos y correctivos del capítulo IV.*

*4. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera.*

Quiere decir ello que dictada la Ley, en 2012, 2015 y 2018, los objetivos de estabilidad y los límites de la deuda pública se establecerá de tal manera que en 2020 se alcancen los límites esenciales establecidos en la Ley esto es:

- Inexistencia de déficit estructural (artículo 11), y

- Limite de la deuda pública inferior al 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea, estableciéndose respecto de este particular en la Disposición transitoria tercera hasta 2020 una excepcionalidad para la concertación de nuevas operaciones<sup>31</sup>.

La exigencia del cumplimiento de estos límites en el periodo transitorio es la misma, así como el establecimiento de las medidas del Capítulo IV.

El desarrollo normativo de la Ley, que es importante para la efectividad de la ley, se regula en la

***Disposición final segunda. Desarrollo normativo de la Ley.***

*1. Se faculta al Consejo de Ministros en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva implantación de las previsiones de esta Ley.*

*2. Para hacer efectivo el cumplimiento del principio de transparencia, mediante orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de la Administración Local se determinarán los datos y documentos objeto de publicación periódica para conocimiento general, los plazos para su publicación, y el modo en que aquéllos hayan de publicarse.*

<sup>31</sup> Disposición transitoria tercera. Autorizaciones de endeudamiento.

Hasta 2020, excepcionalmente, si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Las operaciones que se concierten bajo esta excepción deberán ser autorizadas en cualquier caso por el Estado, quién apreciará si se dan las circunstancias previstas en esta disposición.

*3. Las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado así como de los escenarios presupuestarios plurianuales, se aprobarán por orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.*

*4. Las disposiciones reglamentarias dictadas por la Administración General del Estado en desarrollo de esta Ley que tengan el carácter de básicas, lo indicarán expresamente.*

debiendo comentar que hasta tanto se dictan las disposiciones reglamentarias señaladas en el apartado primero (para lo que no señala plazo), sigue resultando de aplicación, en tanto no se oponga a la Ley el Reglamento.

Si es urgente la elaboración de la normativa para hacer efectivo el cumplimiento del principio de transparencia, por las obligaciones de información que incumben a las entidades locales (las primeras antes del 1 de octubre fecha en la que *las Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea, artículo 27*).

### **III.- CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY**

El acatamiento de la Ley supondrá el cumplimiento de una normativa que el Estado ha considerado prioritaria a cualquier otra, alcanzando el mismo respaldo constitucional expreso.

Tiene prioridad el cumplimiento de la Ley sobre el ejercicio de competencias asignadas en la legislación de régimen local a las Entidades Locales. O mejor dicho, el ejercicio de todas las actuaciones de las entidades locales ha de observar y cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cediendo en todo caso aquellas frente a estos.

El incumplimiento de la Ley supondrá la inmersión en unas responsabilidades hasta ahora no establecidas y cuyo comentario supera con mucho el objetivo de este trabajo, que solo ha alcanzado a enumerarlas en el apartado dedicado al principio de responsabilidad.

Quisiera terminar esta colaboración con una referencia al trabajo del Interventor en lo que atañe al examen de la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y con la nueva ley del de sostenibilidad financiera.

El Reglamento señala esta evaluación a cargo del Interventor de la siguiente manera

#### ***Artículo 16. Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad.***

*1. La evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad de las entidades locales a las que se refiere el artículo 5 del presente reglamento, en cuanto a la liquidación del presupuesto o la aprobación de la cuenta general,*

*corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado, que deberá pronunciarse en el plazo máximo de 45 días naturales a contar desde la recepción de la documentación completa. Sin perjuicio de la información que se detalla en el título IV de este reglamento, la Intervención General de la Administración del Estado podrá solicitar cualquier otra adicional para la evaluación de dicho cumplimiento.*

*El resultado de la evaluación será notificado, simultáneamente, a la entidad local y a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera; a estas últimas, a los efectos de requerimiento, en su caso, del plan económico financiero de reequilibrio que ha de elaborar la entidad local afectada de incumplimiento y que, en aplicación del artículo 22.2 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ha de ser aprobado por alguno de los órganos citados.*

*En cuanto al presupuesto inicial y, en su caso, sus modificaciones, la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad corresponderá a la Intervención local, en los mismos términos previstos en el apartado siguiente.*

*2. En las restantes entidades locales, la Intervención local elevará al Pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos y entidades dependientes.*

*El informe se emitirá con carácter independiente y se incorporará a los previstos en los artículos 168.4, 177.2 y 191.3 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, referidos, respectivamente, a la aprobación del presupuesto general, a sus modificaciones y a su liquidación.*

*El Interventor local detallará en su informe los cálculos efectuados y los ajustes practicados sobre la base de los datos de los capítulos 1 a 9 de los estados de gastos e ingresos presupuestarios, en términos de Contabilidad Nacional, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.*

*Asimismo, la Intervención de la entidad local elevará al Pleno informe sobre los estados financieros, una vez aprobados por el órgano competente, de cada una de las entidades dependientes del artículo 4.2 del presente reglamento.*

*Cuando el resultado de la evaluación sea de incumplimiento, la entidad local remitirá el informe correspondiente a la Dirección General de Coordinación Financiera con Entidades Locales o al órgano competente de la comunidad autónoma que ejerza la tutela financiera, en el plazo máximo de 15 días hábiles, contados desde el conocimiento del Pleno.*

La ley nada dice, pero creo que el artículo transcrito sigue vigente sin perjuicio que un desarrollo de la Ley pudiera establecer otra cosa y mucho me temo que se seguirá encargando tan difícil tarea al Interventor.

Es de esperar que el citado desarrollo normativo elimine las contradicciones existentes entre la Ley y la normativa de haciendas locales, algunas de las cuales hemos expuesto y aclare y simplifique el cumplimiento de la ley y ello para servir como una correcta aplicación de la misma.

### ANEXO I

NORMA	VIGENCIA
Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL SEXTA.</b> Entrada en vigor de la Ley.</p> <p>La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2002 y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha.</p>
Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (Vigente hasta el 1 de enero de 2008)	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL QUINTA:</b> Entrada en vigor de la Ley. Uno. La presente Ley entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente al de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de esa fecha (2008)</p>
<b>REAL DECRETO 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.</b>	<p><b>Disposición final cuarta. Entrada en vigor.</b> El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir de la entrada en vigor de la Ley 15/2006, de 26 de mayo. <b>(2008)</b></p>
Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.</b> Entrada en vigor de la Ley.</p> <p>1. El presente Real Decreto Legislativo y el texto refundido que aprueba entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y será aplicable a los Presupuestos cuya elaboración deba iniciarse a partir del 1 de enero de 2007. <b>(2008)</b></p> <p>2. No obstante, las previsiones del artículo 7 del texto refundido que permiten, con carácter excepcional, a los sujetos comprendidos en los artículos 2.1.a y c y 19.1 de la misma, presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, serán de aplicación desde el 1 de enero de 2007.</p>

<p>Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.</p>	<p><b>Disposición final tercera. Entrada en vigor.</b></p> <p>Este Real Decreto-ley entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción de lo dispuesto en el artículo 21, en relación con la inspección técnica de edificios, que entrará en vigor al año de su publicación.</p>
<p><b>Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.</b></p>	<p><b>Disposición final séptima. Entrada en vigor.</b></p> <p>La presente ley orgánica entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».</p> <p>No obstante, los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley entrarán en vigor el 1 de enero de 2020.</p> <p>La modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, prevista en los apartados Uno a Cinco de la disposición final cuarta, ambos inclusive, entrará en vigor el 1 de enero de 2013.</p> <p>Los planes económico-financieros y de reequilibrio que hayan sido presentados durante el ejercicio 2012, así como los objetivos para 2012 fijados con arreglo a la anterior Ley, se regirán, en cuanto a su seguimiento y aplicación, por las disposiciones contenidas en la presente Ley.</p>

## **ANEXO II. FONDO DE CONTINGENCIA**

**Orden EHA/1320/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2011.**

1.3 Estructura económica: Los créditos incluidos en los estados de gastos del presupuesto se ordenarán según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos que se detalla en el anexo III, y se agruparán separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras **y el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.**

### **ANEXO I**

#### **Clasificación por programas de gasto**

929. Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución.

929M. Imprevistos y funciones no clasificadas.

929N. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

### **ANEXO III**

#### **Clasificación económica del gasto**

5. Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria.

50. Dotación al Fondo de Contingencia.

500. Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Artículo 15 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (RD Legislativo 2/2007).

**Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011**

Sección 35. FONDO DE CONTINGENCIA

<b>PROGRAMAS</b>		
<b>POLÍTICA DE GASTO</b>	<b>GRUPO DE PROGRAMAS</b>	<b>PROGRAMAS</b>
<b>92 Servicios de carácter general</b>	<b>929 Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución</b>	<b>929N Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria</b>

Sección 35 FONDO DE CONTINGENCIA

Programa: 929N Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria

<b>ORGANICA</b>	<b>ECONOMICA</b>	<b>EXPLICACION</b>	<b>TOTAL</b>
35.01		DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS.	
	5	FONDO DE CONTINGENCIA	
	50	FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS	
	500	Dotación al Fondo de Contingencia	
		Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Artículo 15 texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (R. D. Legislativo 2/2007)	2.440.442,84
		TOTAL FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS	2.440.442,84
		TOTAL DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS. FONDO DE CONTINGENCIA	2.440.442,84
		TOTAL Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria	2.440.442,84

Memoria de objetivos de los programas del sector

**DESCRIPCION GENERAL DE LOS OBJETIVOS DEL SECTOR**

El artículo 15 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según redacción dada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre por el que se aprueba, establece que dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado se incluirá una Sección presupuestaria bajo la rubrica "Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria" por importe del 2 por 100 del citado límite.

La Disposición Final Decimocuarta del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 modifica el artículo 12 del Texto Refundido citado determinando que al límite máximo de gasto no financiero del Estado no se

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las Entidades Locales.

computará el gasto que corresponda a la aplicación de los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que habrá de consignarse en una Sección independiente del Presupuesto de Estado.

De conformidad con lo anterior, la Disposición Final Décima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 modifica el artículo 50 de la Ley General Presupuestaria, donde en su apartado 1 establece que el importe del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria sea el 2 por 100 del total de gastos para operaciones no financieras, excluidos los destinados a financiar a las comunidades autónomas y entidades locales en aplicación de sus respectivos sistemas de financiación y consignados en una sección presupuestaria independiente de dicho presupuesto.

Aplicando esta nueva metodología, el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria para el año 2011 se dota por un importe de 2.440,44 millones de euros, que en comparación con la dotación inicial del Fondo de contingencia del año 2010 representa un decremento del 34,13 por ciento.

El remanente de crédito en el Fondo de Contingencia no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores.

Descripción general de los objetivos del sector Programa 929N. Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria

## **PROGRAMA 929N**

### **FONDO DE CONTINGENCIA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

#### **1. DESCRIPCIÓN**

La Disposición Final Décima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 establece una nueva redacción del artículo 50 de la Ley General presupuestaria disponiendo que el Fondo únicamente financiará, cuando proceda, las siguientes modificaciones de crédito salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de la citada Ley:

- a) Las ampliaciones de crédito reguladas en el artículo 56.
- b) Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.
- c) Las incorporaciones de crédito, conforme al artículo 58.

En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración o que carezcan de cobertura presupuestaria.

Finalmente se excluye la aplicación de determinadas modificaciones al Fondo de Contingencia como las que afectan a los créditos destinados a financiar a las

comunidades autónomas y entidades locales y las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio.

## 2. ACTIVIDADES

Este programa, al estar integrado por una dotación para hacer frente a posibles modificaciones presupuestarias, no dispone de indicadores.

En el cuadro siguiente se recoge el crédito asignado a este programa para el ejercicio 2011.

*(Millones de euros)*

<b>PROGRAMA 929N</b>	<b>Ppto. 2010 (1)</b>	<b>Ppto. 2011 (2)</b>	<b>Variación 2/1</b>
Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria	3.704,98	2.440,44	-34,1
<b>TOTAL PROGRAMA</b>	<b>3.704,98</b>	<b>2.440,44</b>	<b>-34,1</b>

La aplicación de su dotación requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda.

El Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda, remitirá un informe trimestral, para su conocimiento a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la aplicación de este Fondo.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **COMENTARIOS A LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.**

Máximo GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA

Dirección General de Urbanismo  
Consejería de Obras Públicas y Vivienda  
Junta de Andalucía

### SUMARIO:

#### I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA MODIFICACIÓN.

#### II.-ASPECTOS GENÉRICOS DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO E INCIDENCIA EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA.

#### III.-ESTUDIO DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY.

- 1.- MODIFICACIONES QUE REFUERZAN LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.
- 2.- MODIFICACIONES SOBRE AGILIZACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN.
- 3.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA.
- 4.- MODIFICACIONES RELATIVAS A ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO URBANO.
- 5.- MODIFICACIONES DERIVADAS DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD.
- 6.- MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA.
- 7.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN URBANÍSTICA.
- 8.- OTRAS MODIFICACIONES DE DIVERSA ÍNDOLE.

#### IV.-CONSIDERACIONES FINALES.

#### V.-BIBLIOGRAFÍA.

### **I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA MODIFICACIÓN.**

Con carácter previo al estudio pormenorizado de las principales modificaciones introducidas en el articulado de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA), por la Ley 2/2012, de 30 de enero (en adelante Ley 2/2012), resulta obligado dar unas pinceladas de cuales han sido los antecedentes fácticos y normativos de esta última, al objeto de concebir mejor las motivaciones del legislador andaluz a la hora de emprender esta reciente reforma legislativa.

En este sentido, es preciso traer a colación las consideraciones recogidas en la Exposición de Motivos en la propia Ley 2/2012, de cuya lectura sosegada podemos

extraer que la LOUA había alcanzado nueve años de vigencia, y pese a sufrir dos importantes modificaciones mediante la Ley 13/2005, de 11 de noviembre y la Ley 1/2006, de 16 de mayo, se hacía necesario una nueva modificación, fundamentalmente para su adecuación a la legislación estatal en materia de suelo aprobada en el año 2007.

Debemos recordar que, a nivel estatal, el 1 de julio de 2007 entraba en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, posteriormente refundida con las restantes disposiciones estatales vigentes en la materia mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante TRLS).

Por tanto, en primer término podemos apuntar como uno de los principales objetivos de la modificación de la LOUA la adaptación del ordenamiento urbanístico andaluz a la legislación estatal de suelo en todo aquello que le es obligado, incorporando conceptos, concretando aspectos o asumiendo figuras previstas en ésta que no tenían reflejo exacto en su articulado, y realizando los ajustes necesarios para reestablecer la coherencia necesaria entre ambos sistemas normativos.

No obstante, durante los últimos años fueron aprobándose diversas normas en materias relacionadas con la actividad urbanística, que debían tenerse en consideración a los efectos de obtener una ley urbanística coherente, configurándose como el marco jurídico preciso para garantizar la seguridad jurídica de todos los operadores que intervienen en el proceso de transformación del suelo.

En este sentido, es de destacar la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, marco de las políticas de vivienda en nuestra Comunidad, y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que relaciona como competencias propias de los municipios las de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Por su parte, entendiendo que la actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio, también deben señalarse las modificaciones de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en especial sus Títulos IV, V y VI, que regulan actuaciones nacidas desde la perspectiva supramunicipal pero que conllevan un evidente desarrollo urbanístico.

En este contexto normativo se promulga la modificación de la LOUA objeto del presente estudio, aunque con la misma, el legislador andaluz ha considerado oportuno y necesario realizar mejoras técnicas y de coordinación con otras normativas, que finalmente han configurado un grueso importante del nuevo articulado. De esta manera, junto a la adecuación a las tres leyes citadas, se detectan otras modificaciones de la LOUA derivadas, al menos de forma indirecta, de otras normativas como la de contratos del sector público, o que son precisas para el correcto acomodo y comprensión de determinaciones reglamentarias como el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 60/2010, de 16 de marzo, en adelante RDUA), y el reciente aprobado Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, entre las modificaciones que pueden considerarse como mejoras técnicas, encontramos asimismo preceptos que ven alterado su redacción o son creados ex novo con el objeto de establecer una regulación más acorde a la praxis urbanística de los últimos años, teniendo presente el contexto socioeconómico en el que nos encontramos, y al que se presume, nos dirigimos.

## **II.- ASPECTOS GENÉRICOS DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO E INCIDENCIA EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA**

Hemos señalado como principal objetivo de la reforma la adaptación de nuestra Ley al TRLS. Éste, fue concebido a partir del deslinde competencial establecido por la Constitución, y perfilado por sentencias constitucionales, teniendo presente que su artículo 148.1.3 reconoce como competencias a asumir por las Comunidades Autónomas, lo que se concreta como competencias exclusivas en nuestro Estatuto de Autonomía en el artículo 59, la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. No obstante, el legislador estatal está habilitado para legislar en diversas materias, y así, se apoya en el artículo 149.1.1 de la Carta Magna, que garantiza la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales, junto con los artículos 149.1.8 (competencia estatal en materia de legislación civil), 149.1.13 (sobre planificación económica general), 149.1.18 (sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas), y el 149.1.23 (sobre competencia básica en materia de medio ambiente).

Todo este conjunto de materias con incidencia más o menos directa en el régimen del suelo son compatibles y deben complementarse, si bien debe reconocerse su distinta intensidad y repercusión, y así, conforme manifiesta José Manuel MERELO ABELA<sup>1</sup> *“cabe perfectamente diferenciar dos planos bien distintos: el de la ordenación urbanística real (urbanismo en sentido objetivo) y el de la incidencia de esa ordenación en el conjunto de propiedades afectadas o, lo que es lo mismo, el contenido urbanístico (aspecto subjetivo) de la propiedad del suelo. La regulación del primer plano o aspecto es claramente competencia autonómica exclusiva, mientras que la regulación del segundo, bien que limitado al contenido básico o primario del derecho (y en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio), sería competencia estatal. Además, el Estado extiende sus competencias a legislar sobre expropiación forzosa, régimen de valoraciones en general y no únicamente por razón de expropiación forzosa, así como sobre responsabilidad patrimonial de la Administración actuante. Por el contrario, el cuadro de materias que integran la competencia autonómica sobre el urbanismo y ordenación del territorio incluye, entre otras, el régimen de planeamiento urbanístico, procedimientos para su aprobación, sistema de convenios, régimen de propiedad del suelo partiendo de la básica estatal, asignación de usos e intensidades, técnicas de redistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, cesiones obligatorias y gratuitas con respeto a los mínimos estatales, sistemas de ejecución del planeamiento o gestión urbanística, estándares urbanísticos, patrimonios públicos de suelo, supuestos indemnizatorios bajo los principios de la norma básica estatal, régimen de licencias y disciplina urbanística”*.

---

<sup>1</sup> MERELO ABELA, J.Manuel: *Contenido y alcance de la sentencia 61/1997 del TC sobre la Ley del Suelo*, Ed. Praxis, 1997, pg. 4.

Es por ello por lo que la Exposición de Motivos del TRLS determina, con el fin de evitar cualquier conflicto con las Comunidades Autónomas, que no es una ley urbanística sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados.

Teniendo esto presente, ¿cómo afectó la Ley de suelo estatal de 2007 a las legislaciones urbanísticas en general y a la nuestra en particular? La propia Disposición Final Primera viene a resolver esta cuestión, teniendo presente que la legislación básica desplaza automáticamente el contenido de la legislación autonómica cuyos preceptos sean coincidentes o contradigan dicha normativa básica.

Dicha Disposición distingue entre competencias exclusivas y básicas del Estado. Respecto a las primeras, el TRLS es de aplicación inmediata, con las salvedades que el legislador estatal imponga (por ejemplo en materia de valoraciones). Respecto a las segundas, había que esperar el desarrollo autonómico (por ejemplo, la concreción de la cesión del cinco a veinte por ciento de aprovechamiento medio). A su vez, dentro de estas últimas existen preceptos que el legislador estatal consideró “de urgente aplicación”, por lo que arbitró mecanismos para que la legislación autonómica no se demorara en exceso. Éstos son las Disposiciones Transitorias 1ª (reserva de suelo para vivienda protegida), 2ª (deberes de las actuaciones de dotación) y 4ª (criterios de sostenibilidad). Estas Disposiciones en sí son normas supletorias en el caso de que no adaptación en el plazo de 1 año, es decir desde el 1 de enero de 2008, tras el cual entraron en vigor hasta la que la legislación autonómica lo regulara.

Llegado a este punto, cabría plantearse si existía necesidad de adaptación de la LOUA al TRLS. Aunque la respuesta es obvia con la promulgación de la presente modificación de la Ley que ahora analizamos, debemos señalar que el TRLS introdujo novedades en el marco general de las políticas de ordenación urbanística, principalmente respecto a la reserva de suelo para viviendas protegidas, la participación pública en las plusvalías y el impacto ambiental de las actuaciones urbanísticas en el planeamiento general. La efectividad de estas novedades se hizo depender de la adaptación a ellas de la legislación urbanística ya existente en el momento de su entrada en vigor, de ahí las previsiones que establece en su régimen transitorio para la efectividad de dichas concretas novedades, que tienen carácter básico, en la hipótesis de no adaptación de la referida legislación urbanística dentro de su primer año de vigencia.

En Andalucía, en un primer momento no se plantearon muchos problemas ya que la regulación sustantiva de la LOUA contiene regulaciones propias equivalentes a las de la referida ley estatal, regulaciones que ya estaban vigentes y debían ser observadas, ahora además de conformidad con la mencionada ley estatal.

Es por ello por lo que al no existir obstáculo jurídico en la efectividad de la LOUA de manera urgente, no fue necesario, tal y como reconoce el expositivo de la Ley 2/2012, una adaptación urgente como sí requirieron otras Comunidades Autónomas. En este sentido, conviene poner de manifiesto que muchas de éstas, entre finales de 2007 y 2008 dictaron leyes de adaptación (así por ejemplo Aragón, Castilla y León, Cataluña,...).

En el caso de Andalucía, la tardanza en la promulgación de la adaptación se justifica en que ésta no era urgente a efectos prácticos, a lo que debe añadirse que la

Ley 2/2012 no tiene por objeto solo la referida adaptación, sino que conlleva la puesta en valor de mejoras técnicas que como veremos suponen un gran parte de sus novedades.

### III.- ESTUDIO DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY

Al margen de la necesaria adecuación a las distintas leyes citadas, la Ley 2/2012 tiene entre sus fines genéricos la adopción de medidas de dinamización, agilización y viabilidad económica de las operaciones urbanísticas, especialmente aquellas ubicadas en suelo urbano, intentando contribuir a la recuperación del sector inmobiliario en el interior de las ciudades.

Debe señalarse que la actual crisis económica ha lastrado muchas iniciativas en los últimos años, tanto de la Administración como de los operadores privados, y en este sentido podemos señalar modificaciones cuya finalidad, aunque no exclusiva, si está en parte orientada a la incentivación de la actividad urbanística.

Esta incentivación viene de la mano del impulso definitivo por un desarrollo urbano sostenible. Es evidente que el modelo de nuevos crecimientos en nuevos suelos urbanizables, si bien no debe abandonarse en su integridad, debe ser cuestionado por su insostenibilidad, y es por ello por lo que la actual reforma parece haber apostado decididamente por la dinamización y flexibilización del planeamiento y posterior fase de gestión y ejecución urbanísticas en suelos urbanos.

La apuesta por la ciudad existente, ya originaria en la LOUA, se conforma como el núcleo fundamental de la Ley 2/2012. Con ello, se viene a asumir las previsiones del legislador estatal, del que cabe extraer que la regeneración urbana no es hoy una opción política, alternativa al ensanche o a los desarrollos con nuevas ocupaciones de suelo, sino una exigencia del principio de territorial y urbano sostenible recogido en el vigente TRLS, que lo recoge con claridad meridiana<sup>2</sup>. A mayor abundamiento, la Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo con la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.

En este punto, consideramos que la regeneración urbana debe convertirse en el principal objetivo de las políticas urbanas, y en este sentido la Ley ha establecido numerosas determinaciones encaminadas a tal fin, utilizando en ocasiones figuras heredadas de la legislación estatal (véase las actuaciones de dotación), e incorporando nuevas previsiones con la intención de agilizar de este tipo de actuaciones.

---

<sup>2</sup> La Exposición de Motivos de la Ley especifica este cambio de orientación en los siguientes términos: *“(...) la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”*.

Por otro lado, no podemos obviar que en fechas más recientes fueron aprobadas disposiciones importantes que complementan al TRLS y que no podemos soslayar. Así por ejemplo, citar la Ley 4/2010, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (Capítulo IV, Rehabilitación y vivienda), y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, cuyo Capítulo IV establece disposiciones sobre fomento de la rehabilitación. También deberemos tener en consideración el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que establece como uno de los ejes del Plan las Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, y las Áreas de renovación urbana.

Interesa destacar que ambas leyes, junto al TRLS pueden ser objeto de modificación en fechas próximas, ya que el legislador estatal está trabajando en cooperación con las Comunidades Autónomas en la elaboración de un texto legal, cuyo fin es potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas. Según nos consta, el legislador estatal va a apostar por el impulso de actuaciones de rehabilitación edificatoria, entendida como las obras de mantenimiento e intervención en los edificios existentes, por actuaciones de regeneración urbana, como la realización junto a éstas de otras obras que afectan a la urbanización material de un ámbito (tales como pavimentación, jardinería, infraestructuras, instalaciones y servicios urbanos), y por actuaciones de renovación urbana, que se conciben como la realización de las obras anteriores pero vinculadas a la ejecución de obras de edificación en las que predominen las de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos.

Estas actuaciones, junto a las actuaciones de dotación en suelo urbano previstas en el TRLS parecen ser las líneas a seguir en los próximos años.

Una vez nos hemos acercado la Ley 2/2012 analizando su objeto principal y sus antecedentes, a continuación analizaremos las novedades normativas introducidas en la LOUA por dicha Ley, para lo cual agruparemos las mismas en diversos grupos según su contenido esencial. Se parte de la premisa de un conocimiento previo en la materia, y es por ello que no pretendemos el estudio en profundidad de cada artículo, sino más bien analizar qué novedades se han introducido y en qué consisten las mismas. En este sentido, se aconseja, para una mejor comprensión de los comentarios vertidos en el presente trabajo, cotejar los mismos con el texto de la LOUA vigente.

Es evidente que los distintos artículos modificados deben ser interpretados de forma conjunta, sin perjuicio de que a efectos meramente pedagógicos, se analicen de dicha forma.

#### 1.-MODIFICACIONES QUE REFUERZAN LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

El principio de participación ciudadana en la actividad urbanística ya estaba regulado en la redacción original de la LOUA, si bien con la presente modificación se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana.

Es reseñable, como ahora veremos, la nueva regulación de las consultas urbanísticas, así como la obligación de elaborar un resumen ejecutivo, como parte integrante de la documentación de los planes urbanísticos, y de su exposición al público a los efectos de lograr una mayor participación ciudadana en la tramitación de éstos.

Los preceptos legales que refuerzan este reconocimiento de derechos, y que pasamos a analizar, son los artículos 5.3, 6 (apartados 1 y 3), 19.3, 32.6, 39 (apartados 3 y 4), 40 (apartados 2 y 5), 50 (apartados C); D).a); D).b); y E), 96.2 y 176.3.

El artículo 5.3 de la LOUA concreta del derecho de iniciativa de los particulares recogido en el artículo 6.a) del TRLS, que habilita al ciudadano para intervenir en la actividad urbanística. En el marzo de la legislación estatal, se quiebra definitivamente la relación propiedad privada-actividad urbanística, de manera que la propiedad del suelo no implica el derecho y deber de urbanizarlo en función de las determinaciones del planeamiento, sino únicamente el derecho de optar por participar en la actividad de urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas.

El artículo 6.1 amplía su contenido asumiendo las determinaciones de los artículos 4.e) y 4.d) del TRLS (derecho de participación en la elaboración de instrumentos de planeamiento y gestión, y derecho de información de las condiciones de una finca determinada). La referencia, junto a la ciudadanía, de las entidades representativas de sus intereses, no aporta nada nuevo ya que las mismas pueden participar en estos procesos actualmente. Respecto a la emisión de la cédula urbanística, ésta ya estaba contemplada en el artículo 40.4 de la LOUA, si bien nos parece acertada su incorporación al precepto, en el que se regulan los derechos de información con carácter de disposición general de la Ley. A su vez, se fija como plazo máximo de emisión un mes.

Debemos indicar que la cédula urbanística, se constituye como un certificado administrativo que tiene carácter esencialmente informativo, por lo que no puede deducirse derecho alguno en relación a la información suministrada. Es evidente que aun cuando la información proporcionada se presume certera, ésta no puede vincular a la Administración si es errónea, puesto que admitir lo contrario sería tanto como admitir el juego de las reservas de dispensación por la vía de una información errónea y ello, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que pueda incurrir la Administración por el daño que sufra el particular destinatario de esta información.

El artículo 6.3 contempla, con carácter general y para cualquier clase de suelo, el derecho de consulta, previsto en el TRLS en su artículo 6.b). De este modo se regulan las consultas urbanísticas, otorgándole mayor relevancia, en el sentido de que conforme a este instrumento cualquier interesado podrá dirigirse a la Administración preguntando sobre las condiciones y requisitos para poder efectuar una promoción urbanística, quedando la Administración obligada a contestarle en el plazo máximo de dos meses. Se establece su carácter no vinculante y la necesidad de justificación en caso de que la Administración se separe del sentido de la contestación de la consulta que haya evacuado previamente, y en su caso, las consecuencias en cuanto a responsabilidad patrimonial que podrían generarse, que se limita a los gastos que se devenguen inútiles.

En lo referente al artículo 19.3, éste responde al fin de fomentar la participación ciudadana y el derecho a la información, de conformidad con el artículo 11.3 del TRLS, estableciendo la obligación de elaborar un resumen ejecutivo de los instrumentos de planeamiento para su exposición a información pública y su consulta. Este resumen ejecutivo pretende ser un documento sintético relativo a cuáles son las propuestas de ordenación que se efectúan en el Plan que se tramita. Con ello, se persigue que los ciudadanos puedan encontrar un documento inteligible y didáctico, más allá del contenido, complejo y extenso, que supone un plan urbanístico, incomprensible para la gran mayoría de los vecinos del municipio. El precepto señala el contenido mínimo del referido resumen, debiéndose cohonestar su regulación con los artículos 39.4 y 40.2 de la LOUA, modificados en concordancia con éste.

En este sentido, el artículo 39.4 dispone que en la tramitación de los planes urbanísticos debe incluirse el resumen ejecutivo como parte de la documentación expuesta al público. Se establece la obligación de remitir copia del resumen ejecutivo de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, y por otra, de remitir los documentos completos de aquellos planes aprobados definitivamente por la administración local (debiéndose incluir el resumen ejecutivo) siempre que durante su tramitación sea perceptivo algún informe autonómico.

En lo que respecta al artículo 40.2, éste establece la obligación municipal de remitir copia del citado resumen a la Consejería competente en materia de urbanismo. Ello va a suponer que con carácter previo a la publicación del instrumento de planeamiento, será condición sine qua non dicha remisión, lo que habilita a la Administración autonómica a conocer de primera mano al menos el contenido de dicho resumen que junto a lo publicado en el Boletín Oficial de la Provincia permitirá un mayor control de la legalidad urbanística de los Estudios de Detalle. De este modo, la Consejería podrá conocer mucho antes el contenido de los mismos, y cuando no sean conforme a derecho, podrán ser impugnado en un plazo temporal mucho menor a como se está realizando actualmente, aportando mayor seguridad jurídica.

Los artículos 32.6, 39.3 y 40.5 vienen a recoger en nuestra legislación urbanística las previsiones del artículo 11.4 del TRLS, el nuevo artículo 70.ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 108.c) de la Ley de Economía Sostenible, relativas al deber de las Administraciones Públicas de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública. En este sentido, se pretende dar un impulso definitivo a la publicidad por medios telemáticos, si bien debemos señalar que habrá que ver cómo se refleja esta premisa en Ayuntamientos pequeños y con escasos medios, pese a la asistencia que conforme a la legislación de régimen local debe prestarse a los municipios menores de cinco mil habitantes.

Respecto al artículo 50.C), el legislador ha eliminado el apartado c).a), si bien el derecho a consulta como tal no ha sido suprimido sino que ha quedado subsumido, y además de forma genérica, en el nuevo artículo 6.3 de la LOUA.

Por su parte, el artículo 50.D), modificado en sus apartados a) y b), así como la nueva redacción del artículo 50.E) se justifican con la nueva regulación prevista en

el TRLS sobre la propiedad del suelo, que conlleva únicamente el derecho de opción a la participación en esta actividad urbanizadora. Ahora el propietario solo ostenta la facultad de participar en los procedimientos, con publicidad y concurrencia, de adjudicación de las obras de urbanización, sin perjuicio de la excepción licitatoria que pueda aplicarse a la propiedad mayoritaria. En el análisis de los artículos 130 y 131 de la LOUA nos detendremos en este aspecto.

El artículo 96.2, que establecía excepciones a los presupuestos de ejecución en función de la clase de suelo desarrollado en el apartado precedente (96.1), amplía su redacción incluyendo la necesidad de incluir unas Bases Orientativas que conlleven a la estimación aproximada de los gastos de urbanización imputables a la actuación. Dicha Bases concretan el derecho previsto en el artículo 8.1.c) del TRLS de participar en la ejecución conociendo el coste aproximado de la operación y los criterios de su distribución entre los afectados.

La regulación de estas novedosas Bases Orientativas, cuyo antecedente encontramos en la legislación urbanística extremeña, nos parece imprecisa, por lo que estimamos conveniente un desarrollo reglamentario al respecto. En ausencia de éste, se agradecen las aportaciones realizadas por la reciente "Instrucción 1/2012 de la Dirección General de Urbanismo a los órganos urbanísticos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en relación con la entrada en vigor y aplicación de la Ley 2/2012, de 30 de enero", según la cual, cuando la iniciativa para el establecimiento del sistema se presenta respecto de un suelo con la ordenación detallada, el cálculo de los gastos de urbanización imputables a la actuación es directamente deducible del propio instrumento de desarrollo, y así deberá venir expresado en el documento, pero si no existe ordenación detallada o ésta carece del cálculo de los gastos de urbanización imputables, las Bases Orientativas son determinantes para que el resto de los propietarios puedan participar junto con la iniciativa mayoritaria presentada por otros propietarios promotores (artículo 130.1.c), o para que los propietarios no promotores que lo deseen puedan adherirse a la iniciativa presentada por Agente Urbanizador en los supuestos que cita el artículo 130.1.d).

Esta Instrucción también establece que estas Bases no forman parte del contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico, si bien el instrumento de planeamiento general puede optar por su incorporación, con objeto de facilitar su ejecución, como determinación complementaria de las distintas áreas de reforma interior o sectores. En todo caso, señala que en ausencia de las mismas como parte complementaria del instrumento de planeamiento general, éstas podrían ser aprobadas por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

Por último, el artículo 176.3 incorpora un apartado relativo a los requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación. En este sentido, la entrada en vigor del TRLS supuso la inclusión de un precepto novedoso, el artículo 19.4, que permite acentuar más la colaboración de la función notarial con el urbanismo. Es por ello por lo que nos parece acertada la incorporación de este apartado, que establece una referencia concreta en la LOUA sobre la información urbanística notarial.

## 2.-MODIFICACIONES SOBRE AGILIZACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

En el ámbito del urbanismo, uno de los mayores lastres con los que se encuentran los operadores jurídicos es la dilatada tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, debido en parte a la necesidad de salvaguardar los derechos de los ciudadanos en la misma, a lo que se suma la necesaria intervención de diversas Administraciones, no solo la local y autonómica con competencia en urbanismo, sino de otros órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados.

La ralentización de la emisión de los denominados “informes sectoriales” en la tramitación de los planes urbanísticos es hoy uno de los mayores problemas con los que se encuentra el planificador.

Con el fin de agilizar los procedimientos, se modifican los artículos 12.4.e), 13.3.e), 17 (apartados 1.1<sup>ª</sup>) y 5), 31.2.C) y 32.1.2<sup>ª</sup>. Asimismo, debe tenerse presente la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2012.

En relación con el artículo 12.4.e), se suprime este apartado, referido a la necesidad de incorporar como contenido sustantivo de los Planes de Sectorización los compromisos y garantías prestados para la urbanización del sector. Se pretende con ello dar agilidad a la actividad urbanística, prescindiendo de garantías en ocasiones desorbitadas.

El nuevo inciso del artículo 13.3.e), permite alterar el plan de etapas de los Planes Parciales de Ordenación mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, flexibilizándose la ejecución de los terrenos. Este procedimiento, que se configura como un verdadero “cajón de sastre” durante todo el articulado de la LOUA para reconducir diversos procedimientos, es el elegido nuevamente por el legislador andaluz para la alteración del mencionado plan de etapas, que debe señalar las condiciones objetivas y funcionales que ordenen la eventual secuencia de la puesta en servicio de cada una de ellas. Cabe recordar que para la tramitación de este procedimiento se estará a lo dispuesto en el artículo 106 de la LOUA, y en tanto no se apruebe un reglamento de gestión urbanística andaluz, por el artículo 38 del Reglamento de Gestión Urbanística Estatal (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).

El artículo 17 en sus apartados 1.1<sup>ª</sup>) y 5 flexibiliza las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística (en adelante Planes Generales) en materia de densidad de viviendas. En el apartado de vivienda del presente trabajo nos detendremos en las consecuencias jurídicas de esta nueva regulación.

Por su parte, el nuevo artículo 31.2.C) establece que el informe preceptivo de la Consejería competente en materia de urbanismo cuando se refiere a instrumentos de planeamiento de desarrollo de competencia municipal, que hasta ahora se emitía al final del procedimiento, deberá ser evacuado en el trámite de información pública, tras la aprobación inicial.

Una nota importante a tener en cuenta a este respecto es que, hasta ahora, la Consejería emitía su informe, preceptivo y no vinculante, una vez el plan había

culminado su tramitación, tras la aprobación provisional y previamente a la aprobación definitiva municipal. En este sentido, desempeñaba una doble finalidad, por un lado el análisis del cumplimiento por parte de los planes de las determinaciones urbanísticas reguladas en la LOUA, y por otro, de control del cumplimiento del procedimiento establecido para su tramitación, por lo que en el supuesto de su emisión con carácter desfavorable se procedía a un seguimiento del expediente hasta su aprobación definitiva, a los efectos de su posterior impugnación.

Con la actual modificación, al pasar el informe urbanístico a la categoría de “informe sectorial”, entendemos que la Administración autonómica básicamente analizará el cumplimiento de las determinaciones del artículo 10 de la LOUA y de las reglas sustantivas y estándares de ordenación del artículo 17. De esta forma, al perder la condición de informe previo a la aprobación definitiva no se podrá examinar el expediente completo del instrumento de planeamiento, la incidencia de los informes sectoriales sobre el planeamiento, el procedimiento legalmente establecido, ni la apreciación de los intereses supralocales y el control de la legalidad derivado de ésta. Con la actual redacción, serán las Consejerías gestoras de intereses públicos afectados las competentes para promover, en su caso, la impugnación de los acuerdos locales que infrinjan sus ordenamientos respectivos, de conformidad con el artículo 8.2 del Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.

A diferencia de la legislación hasta ahora vigente, en el que este informe ralentizaba varios meses el procedimiento de aprobación del plan, con la nueva regulación del mismo, al emitirse con anterioridad y dado su contenido limitado, entendemos que se agilizará dicho procedimiento.

Asimismo, con la modificación del artículo 32.1.2ª, se faculta para que reglamentariamente se cree un órgano colegiado al que se le puedan solicitar los informes preceptivos y éste los remita de forma conjunta. Este órgano, conforme prevé la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2012, deberá crearse en el plazo máximo de 1 año, y vendría a ser una especie de “ventanilla única” para la solicitud y emisión de los informes sectoriales. La creación de este órgano responde a la necesidad de impulsar la emisión de los informes sectoriales en plazo, unificar los criterios de la documentación necesaria para poder emitir los respectivos informes, velar para que los pronunciamientos sectoriales no sean incongruentes y servir de órgano de colaboración técnica entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos. En definitiva, con la creación de este órgano se pretende solventar las anomalías que actualmente se producen, ante la diversidad de criterios en función de la Delegación Provincial que emite el informe, estableciendo para ello criterios homogéneos que delimiten el alcance limitado que, según la esfera de competencia sectorial aplicable, deben tener dichos informes.

Por último, hay que dejar apuntado como otras de las medidas de simplificación del planeamiento urbanístico en la Ley, la previsión en suelo urbano de fórmulas que permiten que modificaciones que hasta ahora eran de competencia autonómica pasen a ser de competencia municipal. Igualmente, es de destacar el otorgamiento de mayor potencialidad a la figura de las revisiones parciales de los Planes Generales, permitiendo que mediante operaciones de revisiones parciales se dé por cumplida la cláusula de sostenibilidad de la legislación estatal. Sobre ambos aspectos nos detendremos en los siguientes apartados.

### 3.-MODIFICACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA

En materia de vivienda, el TRLS en su artículo 10.1.b) estableció la reserva de suelo residencial para vivienda protegida, objetivo ya recogido en la legislación urbanística andaluza, siendo coincidente en el mínimo previsto por el legislador estatal.

No obstante, como apuntaremos, la presente modificación incorpora novedades importantes respecto al porcentaje de reserva, conectando las previsiones del planeamiento urbanístico general con la figura de los Planes Municipales de Vivienda (en adelante, PMVS), al amparo de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Por su parte, respecto a las cesiones de terrenos con aprovechamiento lucrativo a favor de la Administración actuante, se establece la imposibilidad de su sustitución en metálico si existe suelo destinado a vivienda protegida en virtud de la reserva legal.

Asimismo, siguiendo la línea prevista en la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda, se incorporan medidas de fomento de intervención en suelo urbano, permitiéndose peculiaridades en actuaciones públicas dirigidas a paliar situaciones de infravivienda.

En materia de planeamiento, son relevantes las nuevas determinaciones sobre densidad, que se mantiene como una determinación estructural pero expresada en rangos.

En concreto, los preceptos legales modificados en materia de vivienda son los artículos 10 (apartados 1.A).b); 1.A).c).1); 1.A).d) y 2.B).a), 17 (apartados 1.1ª); 1.2ª); 5; 6 y 8), 54.2.b) y 58.3. Junto a estos artículos, deben tenerse en consideración las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera, así como Transitoria Segunda de la propia Ley 2/2012.

El extenso apartado 1.A).b) del artículo 10, contempla en primer lugar una mejora técnica al precisar que las reservas de terrenos descritas se hacen en sectores y áreas de reforma interior, eliminándose la expresión “áreas”, concepto jurídico indeterminado que generaba interpretaciones diversas.

En segundo lugar, este apartado ha matizado la obligación de reservar el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para viviendas protegidas, de tal modo que ahora la reserva para éstas será la que establezca el PMVS. Así, si de los datos del PMVS se deduce una obligación de hacer una reserva superior al treinta por ciento, deberá recogerse el porcentaje previsto en el PMVS. Pero si los datos arrojan una reserva inferior al treinta por ciento, se permite que la diferencia hasta alcanzar el referido porcentaje se destine a viviendas sujetas a un régimen de protección municipal en precio tasado. Con ello, se trata de adecuar esta reserva a la realidad y dar respuesta a otros tipos de formatos de protección pública que no tienen acomodo actualmente, como son las viviendas con su precio tasado en venta o alquiler. Debe tenerse en cuenta que esta regulación afecta a las futuras innovaciones de planeamiento urbanístico y no a los suelos para viviendas protegidas ya calificados.

No obstante, la posibilidad legal de disminuir el porcentaje de viviendas protegidas, tal y como lo conocemos actualmente, es decir, acogidas al Plan Autonómico de Vivienda y Suelo vigente, y su complemento con otras viviendas “de precio tasado” (protegidas pero de régimen de protección municipal), precisa de un informe previo de la Consejería competente en materia de vivienda, que constate que efectivamente el PMVS aporta unos datos sólidos sobre la demanda de viviendas protegidas inferior al treinta por ciento de la edificabilidad residencial. Debe señalarse que no se estará a los datos de Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, el cual aporta unos datos estáticos y en un momento temporal concreto, sino a las previsiones del citado Plan Municipal, el cual debe identificar tanto las necesidades actuales como las futuras.

Esta nueva regulación no es exigible a los Planes Generales con aprobación inicial antes de 28 de febrero de 2012 (entrada en vigor de la Ley 2/2012). No obstante la mencionada Instrucción 1/2012 dispone que si en el curso de la tramitación de un Plan General se produce la aprobación del PMVS, se podrá incorporar la modulación y el contenido expresado en el artículo 10.1.A).b) de la LOUA conforme a sus previsiones, en cuyo caso será necesaria nueva información pública.

Asimismo, la Instrucción recoge que la incorporación al planeamiento vigente de la citada modulación de la reserva para viviendas protegidas que, provenga del PMVS sobrevenido a dicho planeamiento, no requerirá innovación alguna previa y se aplicará directamente respecto de las áreas y sectores donde la reserva no haya quedado previamente definida, es decir, en ámbitos comprendidos en nuevos Planes de Sectorización, innovaciones que supongan nueva clasificación de suelo o cambios de uso global con destino residencial y sectores respecto de los que no se haya aprobado el Plan Parcial ni haya sido objeto de incorporación de la reserva de viviendas protegidas por vía de la Adaptación parcial.

Volviendo con el análisis del apartado 1.A).b) del artículo 10, éste señala que no computan como reserva de vivienda protegida la edificabilidad asignada a alojamiento público transitorio. Esta figura, prevista en la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda, debe conectarse con el nuevo artículo 17.1.2ª) de la LOUA, que incorpora como una dotación o equipamiento público más, junto con los espacios libres, centros docentes y asistenciales, el uso de alojamiento transitorio de promoción pública. Sin duda, ambos artículos representan un importante respaldo a esta figura, destinada al alojamiento de una población en situación de exclusión social que hasta ahora no tenía conexión alguna con la legislación urbanística.

Por su parte, este largo apartado recoge la excepción de la referida reserva de terrenos, estableciendo los supuestos tasados para ello, con el límite dispuesto en el artículo 10.1.b) in fine del TRLS. De su lectura se desprenden diversas conclusiones. La regla general sigue siendo la compensación mediante la integración de la reserva en el resto del municipio, aunque permite exceptuar de la obligación de la reserva del treinta por ciento de vivienda protegida, en los ámbitos de baja densidad y de tipología inadecuada para vivienda protegida, compensando su integración en el resto del municipio, tal y como estaba ya regulado. No obstante, la novedad estriba en que esta excepcionalidad no cabe aplicarla en sede de revisión total del planeamiento general, lo cual es obvio, y a su vez, que se permite sustituir dicha compensación por el incremento de la cesión de aprovechamiento en concepto de participación en las plusvalías de hasta un veinte por ciento, en áreas de reforma

interior y sectores de suelo urbano no consolidado. En el caso de sectores de suelo urbanizable solo se permite si se justifica que existe disponibilidad de suelo para tal fin conforme al PMVS. Esta nueva previsión vuelve a incidir en el fomento y viabilidad de operaciones urbanísticas en la ciudad existente y tiene amparo legal en el artículo 16.1.b) del TRLS.

Por otro lado, de la lectura conjunta de los apartados 1.A).c).1), 1.A).d) y 2.B).a) del artículo 10 se desprende una nueva regulación cuya finalidad es la flexibilización de las determinaciones de los Planes Generales en materia de densidad de viviendas.

Se ha aumentado ligeramente el número máximo de viviendas previstos en la redacción original de la LOUA, pasándose de 75 a 90 viviendas/hectárea en suelo urbanizable, y de 100 a 120 viviendas/hectárea en suelo urbano. La regulación que se modifica provenía de la legislación de 1956, cuando se proponía y demandaba otro tipo de viviendas, por lo que entendemos razonable el incremento como el que se propone de un veinte por ciento de las viviendas, dando lugar un formato residencial más acorde con las necesidades sociales actuales, y sin que ello repercuta en el modelo de ciudad elegido por el planificador.

A su vez, es preciso señalar que con la presente modificación se prevé que la densidad, como determinación estructural, se fijará mediante una horquilla en distintos tramos. De este modo, la nueva regulación de los artículos 10.1.A.d) y 10.2.B) recoge como ordenación estructural una horquilla en diferentes tramos que se identifica con densidad muy baja, baja, media baja, media, alta o muy alta, de ahí que cualquier modificación de planeamiento relativa a la densidad dentro de estos tramos se considere ahora de competencia municipal.

Gracias a esta nueva redacción, aquellas modificaciones de planeamiento urbanístico que tienen por objeto el incremento del número de viviendas existentes o previstas, que hasta ahora conllevaba a alterar la ordenación estructural, en su mayoría no se considerarán estructurales.

Asimismo, con el artículo 10.1.A.c.1) se ha efectuado un pequeño ajuste en relación con el estándar de sistemas generales, el cual ya no sólo podrá venir expresado en metros cuadrados de sistemas generales por habitantes, sino que se permite su establecimiento en metros cuadrados de sistemas generales por edificabilidad residencial.

Merece la pena detenerse en esta nueva previsión. En la actualidad, los Planes Generales marcan la densidad como ordenación estructural, de forma que se puede establecer la población máxima y, en consecuencia, los sistemas generales de espacios libres necesarios en aplicación del estándar. Al establecerse la densidad (expresada en viviendas por hectárea concretas) como ordenación pormenorizada potestativa, los sistemas generales de espacios libres necesarios, que es ordenación estructural, dependerían del dato de población que sería ordenación pormenorizada, o incluso resultado del planeamiento de desarrollo. Por tanto, parece lógica y necesaria la modificación de la determinación del estándar de sistemas generales de espacios libres, para que no dependa sólo de la población.

A mayor abundamiento de lo apuntado, los Planes Generales deben determinar el crecimiento poblacional previsto, básicamente a efectos de verificar el cumplimiento de la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y para la determinación de los recursos hídricos necesarios. Para ello actualmente se aplica la Orden de 29 de septiembre de 2008, por la que se regula el coeficiente aplicable para el cálculo de crecimiento poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico, que establece un coeficiente de 2,4 habitantes por vivienda. Con la actual regulación, entendemos que sería pertinente aprobar una nueva Orden adaptada a la nueva regulación, que estableciera la equiparación de habitantes por metros cuadrados de nueva edificabilidad residencial. En este sentido, hay que indicar que según dispone la Instrucción 1/2012, para aquellos Planes Generales establezcan los parámetros de densidad en tramos así como para aquellos que incorporen esta determinación durante su tramitación, a los efectos del cómputo del crecimiento poblacional conforme a POTA, se equiparará cada 40 metros de nueva edificabilidad para uso residencial a 1 habitante.

En relación con las novedades del artículo 17, tal y como se ha comentado, se ha aumentado ligeramente el número máximo de viviendas previstos en la redacción original de la LOUA (apartado 1 regla 1ª y apartado 5), y se incorpora entre las dotaciones públicas el uso de alojamiento público transitorio.

También se añade un nuevo apartado 6 al artículo 17, como medida de fomento para la intervención en el suelo urbano, manteniendo la línea heredada por la legislación de suelo estatal y la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda. Lo que viene a establecer el precepto es una excepción en actuaciones de reforma interior cuando por razones de habitabilidad sea necesario incrementar el tamaño de las viviendas, en este caso infraviviendas, aunque ello suponga un incremento de la edificabilidad y de la densidad superiores a los permitidos por la Ley.

Entendemos que el supuesto de "*dimensiones y condiciones comprometan su habitabilidad*" abarca tanto la infravivienda entendida como vivienda que no reúne condiciones mínimas al incumplir los requisitos mínimos de superficie, dimensión y características de las piezas habitables, o que presenta deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas o no cumple los requisitos mínimos de seguridad y habitabilidad exigibles a la edificación, como la infravivienda entendida como la vivienda en la que se alojan un número de personas que excede del máximo considerado adecuado en relación a la superficie, dimensión y características de las piezas habitables y condiciones de habitabilidad de la misma.

Estas operaciones consisten en mantener el mismo número de viviendas pero aumentando su tamaño, para lograr una vivienda adecuada y digna para las personas que en ellas habitan. Para ello es imprescindible aumentar la edificabilidad sin aumentar el número de las viviendas, lo que implica contemplar que en algunos casos se pueda sobrepasar los límites legales de edificabilidad ( $1,3 \text{ m}^2/\text{m}^2$ ).

Asimismo, dado que este tipo de actuaciones en infraviviendas son deficitarias y precisan de un cierto aliciente urbanístico para paliar el alto desembolso que acarrearán para las Administraciones públicas, se permite un aumento de hasta un diez por ciento de la edificabilidad aumentando el número de viviendas existentes y de hasta un diez por ciento de la edificabilidad para otros usos no residenciales

(comercio, restauración, oficinas, etc.), si bien debe cumplirse con las reservas de dotaciones públicas exigidas por la LOUA para los nuevos desarrollos. El por qué del establecimiento del diez por ciento para otros usos, aunque no se justifica en el expositivo de la norma, entendemos que es un porcentaje que puede ser suficiente para incluir unos usos complementarios al principal, incentivando la actuación pero sin llegar a desvirtuar el objeto de este tipo de actuaciones.

Esta regulación se completa con el nuevo párrafo añadido al artículo 58.3 de la LOUA, que pretende viabilizar económicamente este tipo de actuaciones públicas, aclarando que en el cálculo del aprovechamiento de las mismas se excluirán las viviendas en las que se realojen a los vecinos actuales. En consecuencia, se obtiene una menor carga económica en estas actuaciones, con el propósito de posibilitar su materialización.

Por último, la modificación del apartado 8 del artículo 17 recoge de forma expresa que el destino a vivienda protegida pasa a ser una calificación urbanística de suelo más. Con la anterior redacción, las viviendas protegidas eran un destino obligatorio para el promotor y la Administración en virtud de una reserva mínima, pero que no tenía que ser necesariamente asociado al uso del suelo. La reforma otorga a la vivienda protegida un plus ya que se le da la categoría de calificación urbanística, lo que de alguna manera compromete al suelo indefinidamente y supondrá garantizar el destino que debe darse a estos suelos.

Respecto al artículo 54.2.b), en primer término establece una aclaración sobre cual es el presupuesto de hecho para la posible sustitución a metálico del suelo con aprovechamiento lucrativo que materializa el diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto, que con la anterior redacción quedaba indeterminado y ahora se aclara que es en el propio planeamiento urbanístico, que podrá establecerlo motivadamente siempre y cuando no estemos ante un suelo destinado a vivienda protegida en virtud de la reserva prevista en el artículo 10.1.A).b) de la LOUA. En este último caso, no cabrá dicha sustitución, como prevé el artículo 16.1.b) del TRLS.

En lo referente a las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera, así como Transitoria Segunda de la propia Ley 2/2012, indicar que la Adicional Primera dispone que para que aquellos suelos que a la entrada en vigor de dicha Ley se encuentren calificados por el planeamiento para concretar la reserva de vivienda protegida (acogida al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo) puedan ser objeto de alteración para destinarlos a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal, se requerirá la pertinente innovación de planeamiento urbanístico conforme a lo previsto en el artículo 36 de la LOUA.

La Adicional Segunda establece las reglas específicas para modificaciones de planeamiento adaptado de forma parcial a la LOUA, conforme al procedimiento establecido en el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que afecten a suelos incluidos en un ámbito en el que se hayan realizado correcciones de edificabilidad o de densidad, o de ambas, necesarias para mantener el aprovechamiento urbanístico del planeamiento vigente, conforme al artículo 3.2.b) del dicho Decreto. En estos casos, si la modificación tiene por objeto un aumento o disminución de la densidad, tendrán la consideración de alteración de la ordenación estructural de planeamiento general. Si tiene por objeto un cambio de calificación de vivienda protegida a vivienda sujeta a algún régimen de protección municipal, se requerirá la necesaria adecuación de la

densidad o edificabilidad de acuerdo con el coeficiente otorgado a la vivienda sujeta a algún régimen de protección municipal.

Por su parte, la Adicional Tercera recoge la imperatividad de solicitar informe de la Consejería competente en materia de vivienda, con carácter previo a su aprobación, a todo PMVS que arroje una demanda de vivienda protegida acogida al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo inferior al treinta por ciento de la edificabilidad residencial.

Asimismo, la Transitoria Segunda dispone que hasta que los Planes Generales se adapten a la Ley 2/2012 toda modificación que tenga por objeto un aumento o disminución de la densidad de menos del veinte por ciento no se considerará alteración de carácter estructural.

#### 4.-MODIFICACIONES RELATIVAS A ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO URBANO

Tal y como hemos venido reconociendo a lo largo de esta exposición, aunque la LOUA en su redacción original apostaba por la intervención en la ciudad existente, la dinámica que marcó los años posteriores a su entrada en vigor, en un contexto económico e inmobiliario óptimo, supuso una huída hacia un modelo urbanístico expansivo. Frente a este modelo, y a tenor de la coyuntura económica actual, la actividad urbanística pasa necesariamente por operaciones de intervención en el interior de las ciudades, con un crecimiento “hacia dentro” en vez de “hacia fuera”.

En este sentido, se incorporan una serie de modificaciones en la LOUA, algunas de ellas basadas en la adaptación a la legislación estatal, y otras no derivadas de la misma pero cuyo fin es permitir una mayor agilización de operaciones urbanísticas en suelo urbano, cuya tramitación administrativa era prolija.

A este respecto, nos detendremos en el análisis de los artículos 10 (apartados 2.A).b) y 2.A).g), 17.6, 36 (apartados 2.a).5ª); 2.a).6ª) y 2.b).2ª), 45.2.B), 55.3, 58.2, 59.5, 139.2 y la Disposición Adicional Décima. A su vez, señalaremos lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2012.

Con carácter previo a la valoración de cada uno de los artículos, hemos de empezar señalando que la Ley estatal regula el suelo en base a la realidad física, con independencia de su clasificación urbanística, distinguiendo dos situaciones básicas, el suelo urbanizado -integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población- y el suelo rural, categoría residual que incluye el suelo preservado de la urbanización.

En base a ello, la transformación del suelo debe realizarse mediante actuaciones de transformación urbanística, que pueden ser dos tipos, actuaciones de urbanización o de dotación. Las primeras son las que permiten el paso de suelo rural a urbanizado y la renovación o reforma interior en suelo urbanizado, y las segundas sirven para incrementar las dotaciones públicas de un suelo urbanizado, siempre que no se requiera la renovación integral de la urbanización.

El régimen jurídico de las actuaciones de urbanización y de dotación, aunque pueda parecer similar en un principio es diferenciado, por lo que la LOUA debía alterar la regulación del régimen del suelo urbano no consolidado, para integrar de

forma precisa el régimen de derechos y obligaciones en suelo urbano y acomodar la incorporación novedosa de las actuaciones de dotación, establecida en los artículos 14.1.b), 161.a) y en la Disposición Transitoria Segunda del TRLS.

Dicho esto, la LOUA define el suelo urbano consolidado en contraposición al urbano no consolidado, realizando su definición “en negativo”, por lo que la nueva configuración de este último se antoja fundamental, teniendo en cuenta la gran disparidad respecto a los deberes urbanísticos entre ambas categorías. Con la nueva redacción del apartado 2.B) de artículo 45, se pasa de distinguir aquellos suelos urbanos que carecen de urbanización consolidada y aquellos que forman parte de áreas homogéneas de edificación a las que el plan les atribuye un aprovechamiento objetivo considerablemente superior al existente, a la actual redacción, que considera suelo urbano no consolidado aquel que precisa de una actuación de transformación urbanística por diversas circunstancias. Se detallan tres circunstancias, en el que se detecta la asimilación de los apartados a) y b) con la figura estatal de las actuaciones de urbanización y el apartado c) con la figura de las actuaciones de dotación.

Pero la gran novedad radica en la integración en nuestra Ley de la figura de las actuaciones de dotación, que conllevará a la alteración de numerosos artículos. En este sentido, estimamos necesario recordar cómo el TRLS configura estas actuaciones, con el fin de hacer comprensible la actual regulación llevada a cabo en la modificación de la LOUA.

El TRLS considera a las actuaciones de dotación como aquellas actuaciones que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para ajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados por el planeamiento a una o más parcelas del ámbito, y siempre que no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste. De este modo, mediante una modificación del planeamiento vigente se establece un aprovechamiento adicional en relación al preexistente en dicho plan, por lo que nace la obligación de entregar a la Administración la cuota parte de cesión de suelo dotacional y de parte de las plusvalías generadas en proporción al incremento de aprovechamiento otorgado derivado de la mayor edificabilidad, densidad o cambio de uso.

Estas actuaciones comportan la generación de una carga (reserva de suelo para dotaciones públicas en proporción al incremento de aprovechamiento), sobre la base de la aplicación obligada del principio de equidistribución de cargas y beneficios; y la generación de un deber (cesión de suelo urbanizado correspondiente al aprovechamiento), sobre la base de la aplicación del principio de participación pública en las plusvalías.

Respecto a la obligación de entregar suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas, el TRLS precisa que pueden excepcionarse o disminuirse las cesiones de suelo reservado a éstas, a cambio de “otras formas de cumplimiento del deber”, cuando se prevea en la legislación autonómica.

Respecto a la entrega de suelo libre de cargas de urbanización con destino a patrimonio público de suelo, que concreta el deber de entregar la participación de la comunidad en las plusvalías, dado que ésta no procede aquí de la atribución de un aprovechamiento sino de su incremento, se cifra asimismo en un porcentaje de dicho

incremento. En este sentido la LOUA establecía como porcentaje máximo de participación de la Administración en las plusvalías el diez por ciento como porcentaje fijo. A su vez, el TRLS permite reducir o incrementar el porcentaje de cesión obligatoria de forma proporcionada y motivada, con los límites del cincuenta por ciento, señalando que la legislación autonómica determinará la posible sustitución de esta entrega, excepto si existe suelo con destino a vivienda protegida.

Pero, ¿no estaba prevista ya en la LOUA la regulación de estas actuaciones de dotación? Hemos de señalar que la LOUA ya recogía, aunque con cierta ambigüedad, el régimen de estas actuaciones en su artículo 45.2.B.b), si bien las establecía a partir de un incremento “considerablemente superior al existente”, concepto éste jurídico indeterminado.

Es por ello por lo que existía la necesidad de “readaptar” esta figura estatal en nuestra legislación, lo que conllevaba a su vez la reconfiguración de los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado establecido en el citado artículo 45.2.B.b), para la cual se debía cifrar la cesión en un porcentaje del incremento del aprovechamiento ya reconocido por el plan para un ámbito, pero a partir de un “umbral razonable”. Conforme a todo esto, el legislador andaluz debía implementar la acomodación de la regulación de actuaciones de dotación dentro del régimen del suelo urbano no consolidado en la LOUA, requiriéndose en un principio alterar al menos los artículos 45, 55, 58 y 59. Y asimismo, había que decidir el porcentaje de participación en las plusvalías en estas actuaciones.

A tenor de lo expuesto, la Ley 2/2012 modifica el apartado 2.B) del artículo 45 (definición del suelo urbano no consolidado), e incorpora un nuevo apartado 3 al artículo 55, en el que se establece el régimen preciso de derechos y deberes para estas actuaciones.

El apartado 3 del artículo 55 viene a regular en nuestra legislación urbanística el régimen de cesiones de las dotaciones públicas y de la superficie de aprovechamiento lucrativo, en el marco de la ley estatal. Respecto a las dotaciones, la cesión se hará en proporción al incremento del aprovechamiento preexistente en el ámbito en cuestión (área homogénea conforme al artículo 45.2.B.c). Pero, ¿cómo se calcula esta superficie y dónde se ubica? La Ley 2/2012 establece que estos suelos se calcularán conforme a la media dotacional de la zona de ordenanza de suelo urbano en el que esté incluida el área. La media dotacional, concepto de nuevo cuño, se define en el artículo 10.2.A.g) como la cuota que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de la zona de ordenanza. Según la Instrucción 1/2012, cabe entender por superficie dotacional la suma del suelo existente destinado a dotaciones, equipamientos y espacios libres públicos locales y los que con idéntica naturaleza estén previstos por el planeamiento vigente en dicha zona, sin incluir viarios, y por edificabilidad global la suma de las edificabilidades atribuidas a las parcelas concretas de cada zona o por el resultado que se deduzca del coeficiente de edificabilidad global de la zona y la superficie de ésta.

Dado que existen actualmente Planes Generales que no tienen delimitado su suelo urbano en zonas, se establece mediante la Disposición Transitoria Primera, que hasta que éstos se adapten a la Ley 2/2012 toda modificación de planeamiento que tenga por objeto este tipo de actuaciones, al no poder definir la media dotacional de éstas conforme al nuevo apartado 2.A).g) del artículo 10 de la LOUA, deberán definir

un ámbito espacial que presente unas características de estructura urbana unitarias por disponer de usos y tipologías edificatorias homogéneas que permitan su identificación. Esta definición del ámbito deberá estar suficientemente motivada y sólo tendrá efectos estrictamente para el cálculo de la media dotacional, determinando el régimen del suelo urbano no consolidado conforme a los apartados 2 y 3 del artículo 55 de la LOUA.

Por su parte, en relación a la ubicación de las dotaciones resultantes, se establece una preferencia por su emplazamiento en el área homogénea, si bien en el supuesto de que ello no sea viable total o parcialmente por el grado de ocupación por la edificación, se permite su ubicación en un entorno próximo, con la condición de que resulten coherentes, funcionales y accesibles (para dar cumplimiento al artículo 9.E) de la LOUA). Pese a las buenas intenciones del legislador andaluz de no “desdotar” los ámbitos objeto de este tipo de actuaciones, la realidad nos lleva a pensar que en la mayoría de las ocasiones estaremos ante la imposibilidad de establecer las dotaciones, en parte porque se suele actuar en parcelas concretas que dejan escasos márgenes para ello, y en parte porque, en su mayoría, se obtienen dotaciones de escasa entidad, que como tal no supone la obtención de dotaciones públicas conforme a las características antes citadas.

Ante tal disyuntiva, el legislador establece a continuación la posibilidad residual, que no obstante entendemos se convertirá en la regla general, de sustituir esta cesión de suelo por su equivalente en dinero, pero con la doble condición de que solo cabrá en el seno de modificaciones de planeamiento, y siempre que los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo.

Si se cumple este doble axioma, el valor de la aportación, que se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener, deberá integrarse en un depósito, que se contempla en el artículo 139.2 de la LOUA.

La siguiente cuestión a dilucidar es cuándo de forma efectiva el municipio tendrá físicamente las dotaciones objeto de sustitución económica. En este sentido, el citado artículo 139.2 dispone que en el plazo máximo de tres años el municipio queda obligado a obtenerlas mediante la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que califique los suelos para tal fin, utilizando para ello la cantidad depositada en la cuenta separada y afecta exclusivamente a la obtención de tales dotaciones.

Respecto a la entrega de la aportación dineraria que debe depositarse, ésta se realizará con ocasión de la aprobación definitiva de la modificación de planeamiento en cuestión, si bien la efectiva entrega de dicha cantidad quedará condicionada a la publicación del documento en el Boletín Oficial que corresponda.

Por su parte, el precepto habilita a que se pueda acumular esta aportación con otras derivadas de modificaciones de planeamiento con el mismo objeto, durante un período de tres años, con el objeto de reservar y obtener nuevas dotaciones con entidad suficiente para dar cumplimiento a los criterios de coherencia,

funcionalidad y accesibilidad. En todo caso, transcurridos tres años desde la constitución del depósito de mayor antigüedad, en la primera innovación de planeamiento general que se tramite y apruebe (ya no hablamos de modificación), deberá forzosamente aplicarse la cantidad acumulada a dicho objeto, con lo que el dinero existente debe invertirse obligatoriamente en la creación de espacios públicos con entidad suficiente e integrado en la red de espacios públicos del municipio.

Entendemos que esta obtención diferida de las dotaciones es la traslación a nuestra legislación de esas *“otras formas de cumplimiento del deber”* del artículo 16.1.b) del TRLS.

Una regulación coherente omnicompreensiva de estas actuaciones ha hecho necesario modificar otras disposiciones de la LOUA. Así, se define el aprovechamiento preexistente mediante un nuevo apartado 5 del artículo 59, como el aprovechamiento atribuido por el planeamiento vigente en el momento anterior a la aprobación de la nueva ordenación contemplada en el planeamiento y una vez descontados los deberes y cargas urbanísticas que, en su caso, se encontraran pendientes de satisfacer. En caso de ausencia de edificabilidad preexistente, se computará como tal la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente al área homogénea o zona del suelo urbano en la que la parcela se encuentre integrada.

A su vez, se modifica el apartado 2.A).b) del artículo 10, precepto que regula las determinaciones de los Planes Generales, incluyendo como ordenación pormenorizada preceptiva la delimitación en suelo urbano no consolidado de áreas homogéneas, ámbitos en los que se materializan estas actuaciones. En este sentido, se añade como ordenación pormenorizada la necesidad de definir la media dotacional, a los efectos de calcular la superficie de suelo para dotaciones necesaria para mantener la proporcionalidad y la calidad en estas actuaciones. Esto conlleva a su vez modificar el apartado 2.A).g) del artículo 10.

Al amparo de esta nueva regulación, la Ley recoge fórmulas de agilización de la tramitación de innovaciones de planeamiento que afectan al suelo urbano, y en base a ello, se modifican los apartados 2.a).5ª), 2.a).6ª) y 2.c).2ª) del artículo 36, y el apartado 2 del artículo 58.

De su lectura cabe destacar la imposibilidad de realizar la sustitución monetaria en el caso de modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos con el fin previsto en el artículo 10.1.A).b) de esta Ley. Y asimismo, pese a que actualmente ya es posible excluir de las Áreas de Reparto determinadas actuaciones de pequeña entidad en suelos urbanos, la redacción que ahora se propone en el artículo 58.2, aun manteniendo en el fondo la regulación anterior, la adecua a la redacción que se ha dado a los artículos 45 y 55, configurándose estas actuaciones, en nuestra opinión, como actuaciones *“asistemáticas”*.

Por último, se ha añadido una nueva Disposición Adicional Décima, asimilando la nueva regulación del suelo urbano no consolidado en aquellas actuaciones irregularmente materializadas en las que el Plan General de Ordenación

Urbanística -o sus innovaciones- justifique su coherencia con el modelo urbano propuesto y se dé cumplimiento a los deberes para esta clase y categoría de suelo.

Con su inclusión será el propio Plan General el que determine cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 45.2.B).c) de la LOUA.

Esta Disposición desarrolla cómo incorporar en el planeamiento las actuaciones irregulares en suelo urbano, estableciendo que tienen que encajar en el modelo urbanístico de dicho plan y que debe cederse el suelo para dotaciones y para el aprovechamiento urbanístico municipal. Esta nueva regulación parece haber pretendido beneficiar a la totalidad del municipio en relación con las dotaciones legalmente establecidas, fijándose un sistema de compensación o su sustitución en metálico en los supuestos que sea preceptivo el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado. Asimismo, se establece como participación de la comunidad en las plusvalías la cesión del quince por ciento del aprovechamiento.

Pero, una vez analizadas todas las modificaciones acaecidas al albor de la nueva regulación de estas actuaciones en suelo urbano, cabe cuestionarse qué consecuencias prácticas tiene la misma. La mejor forma de responder a esta pregunta es ver como este tipo de actuaciones se llevaban a cabo antes de que se aprobara la Ley 2/2012, y cómo se pueden materializar a día de hoy.

Con anterioridad, este tipo de modificaciones del planeamiento general, que se planteaban en bastantes ocasiones, en muchos de los casos se mostraban inoperativas o incluso no llegaban a aprobarse. Así, la situación usual era la propuesta de modificación que afectaba a un ámbito concreto del suelo urbano consolidado, que tenía como objeto principal dotar de más viviendas al ámbito o incrementar la densidad o edificabilidad. Si lo que se perseguía era, a modo de ejemplo, en una parcela sin edificar aumentar el número de viviendas previstas, de 20 a 40, ello conllevaba incrementar las dotaciones y espacios libres (con el incremento de 48 habitantes a razón de 2,4 habitantes/vivienda), dando lugar unas dotaciones y sistemas generales de escasa entidad y poco funcionales. Asimismo, como se trataba de una parcela concreta de suelo urbano, con una superficie limitada y en ese lugar no era posible reservar el suelo para los espacios libres requeridos, había que buscar otro lugar para su ubicación, lo que exigía incorporar una parcela de suelo no urbanizable, con su consecuente reclasificación urbanística.

Todo ello suponía una modificación de carácter estructural, al afectar a sistemas generales y al reclasificarse suelo no urbanizable, teniendo en cuenta además que requería de evaluación ambiental por afectar a dicha clase de suelo, lo que incrementaba aun más el tiempo y costo de la modificación.

Además, pese a estar vigente desde enero de 2008 la Disposición Transitoria Segunda del TRLS, que permitía “monetarizar” los deberes urbanísticos, los Ayuntamientos se encontraron con la negativa del Consejo Consultivo de Andalucía a la aplicación de la sustitución económica<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El Consejo Consultivo de Andalucía señaló en su Dictamen nº 140/2010 que: “*las actuaciones de dotación definidas en el TRLS en el 14.1.b, y 16.1.a y b, admiten que la entrega de suelo se sustituya por dinero “en los casos que pueda (facultativamente) determinar el legislador urbanístico”.* Asimismo, la *Disp.Trans.Segunda se aplica de forma transitoria y supletoriamente si trascurrido 1 año la Ley autonómica no establece reglas de aplicación y hasta su Adaptación. Pero, en el ámbito de nuestra*

Sin embargo, la presente regulación, aun manteniendo la preferencia por dotar al ámbito de la modificación de las dotaciones y espacios libres requeridos, nos parece más coherente al recoger la posibilidad de la sustitución económica por su equivalente en dinero de la cesión obligatoria de suelo para dotaciones, lo que conlleva a que en este tipo de modificaciones, en vez de reservarse pequeñas cantidades de suelo, sin entidad e inconexas entre sí, el Ayuntamiento pueda ir acumulando en un Depósito creado al efecto las cantidades correspondientes a dicha equivalencia en dinero, y que pueda aplicar el montante de dichas cantidades en adquirir suelos aptos para ejecutar dotaciones, de forma que por su calidad y proporción resulten más operativas a las necesidades reales de la comunidad.

A su vez, hoy estas modificaciones se configuran como de ordenación pormenorizada, de competencia municipal, con el consecuente ahorro temporal, al no tenerse que reclasificar suelos. Del mismo modo, si la actuación no supera el umbral del diez por ciento de incremento de aprovechamiento, concepto que sustituye al término “considerablemente superior”, no sería de aplicación esta regulación, ya que el suelo urbano consolidado mantendría su consideración, al no “desconsolidarse” el mismo.

Consideramos que gracias a la nueva regulación expuesta, se agilizarán muchas actuaciones en la ciudad existente, sin que ello suponga una pérdida de dotaciones y equipamientos para el municipio.

#### 5.- MODIFICACIONES DERIVADAS DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad ambiental en materia urbanística era y es un concepto consolidado en nuestra legislación urbanística. No obstante, el TRLS estableció una regulación específica sobre criterios de sostenibilidad en su artículo 15 y Disposición Transitoria Cuarta, que afecta esencialmente al planeamiento urbanístico municipal, estableciendo los límites de crecimiento urbano del planeamiento que conlleven la necesidad de aprobar la revisión del mismo, así como de la incorporación del informe de sostenibilidad económica.

Los preceptos legales que establecen en nuestra Ley estos nuevos criterios de sostenibilidad, junto a los ya existentes, son los artículos 19.1.3ª), 37.2 y la nueva Disposición Adicional Duodécima.

Antes de entrar en vigor la Ley 12/2012 existía la regla en el TRLS según la cual si un municipio proponía una modificación que en sí misma o en unión con las aprobadas los dos años anteriores suponía más de un veinte por ciento de la población o de la superficie urbanizada, esa propuesta necesitaba ser aprobada mediante el ejercicio pleno de la potestad de planeamiento. Este ejercicio pleno de la potestad de planeamiento se ha venido interpretando como la necesidad de elaborar una revisión total del Plan General para que esa modificación pueda aprobarse. En este sentido, como cumplimiento de la obligación de concretar en nuestra Ley los

---

*Comunidad Autónoma, no es de aplicación esta normativa ya que la LOUA se adelantó con la obligación de adoptar las medidas compensatorias previstas en el art. 36.2.a.2ª. Estas medidas son precisas para mantener la proporcionalidad y calidad de las dotaciones previstas, por lo que ha de efectuarse en suelo, no en dinero’.*

casos de impacto de una actuación de urbanización que requieran de una revisión de dicho instrumento y de establecer los criterios de sostenibilidad, se ha procedido a la modificación del artículo 37.2.

Asimismo, para permitir una mayor agilización, la reforma establece que el ejercicio pleno de la potestad de planeamiento también puede llevarse a cabo mediante la revisión parcial del Plan, donde se analice la incidencia que esa propuesta tiene en el Plan ya aprobado, pero sin necesidad de operar una revisión íntegra del mismo, que conllevaría varios años.

Esta es la consecuencia principal del nuevo apartado 2 del artículo 37, según el cual se considera que una innovación trasciende del ámbito de la actuación, conllevando la revisión del planeamiento, cuando ésta determine, por sí misma o en unión de las aprobadas definitivamente en los cuatro años anteriores a la fecha de su aprobación inicial, un incremento superior al veinticinco por ciento de la población del municipio, o de la totalidad de la superficie de los suelos clasificados como urbanos, descontando de dicho cómputo los suelos urbanos no consolidados que se constituyan como vacíos relevantes.

Este apartado 2 no establece límites al crecimiento, que son los que pudieran estar relacionados con los Planes de Ordenación del Territorio, sino que establece el procedimiento por el que debe formalizarse dicho crecimiento, por lo que no se produce una limitación de la potestad municipal de planeamiento.

Se ha añadido una precisión más, que toda innovación que conlleve la revisión de un uso global en el planeamiento urbanístico deberá integrar la de los restantes usos globales.

Por otro lado, uno de los aspectos en lo de la modificación legislativa que resulta más novedoso es el análisis de la sostenibilidad económica de los planes urbanísticos. Así, se introduce como contenido documental propio de los instrumentos de planeamiento urbanístico el informe de sostenibilidad económica, entendido éste como el análisis del impacto del instrumento de planeamiento sobre las haciendas públicas, modificándose para ello el apartado 1.a).3<sup>ª</sup>) del artículo 19.

Pese a que actualmente los planes urbanísticos vienen contando con un estudio económico-financiero, éstos en términos generales no suelen expresar las repercusiones a medio-largo plazo de las Administraciones responsables en el mantenimiento y conservación de los nuevos espacios urbanizados y sus infraestructuras y servicios.

En la práctica, el único cometido del estudio económico-financiero suelo ser el de justificar la viabilidad de la actuación urbanística hasta el momento de la puesta en marcha de los servicios públicos. En contraposición, si se analiza con detenimiento el artículo 15.4 del TRLS en relación al contenido de los informes de sostenibilidad económica, se pueden observar importantes cambios conceptuales en relación con la legislación precedente, básicamente los siguientes: a) El "sujeto" destinatario del análisis ya no es el promotor de la actuación urbanística, sino la Hacienda Pública destinataria última de los servicios públicos generados. En el caso español, salvo excepciones (entidades de conservación, convenios interadministrativos, etc.) será el municipio el encargado de la prestación de los servicios públicos dentro de su

demarcación territorial; b) También de forma expresa se indica que el análisis deberá abarcar no solamente la fase de implantación de los servicios públicos, sino también la de explotación de los mismos, lo que confiere un carácter más indefinido en el tiempo al estudio económico; c) El impacto en la Hacienda Local durante la fase de explotación de los servicios deberá conducir a la estimación no solamente de los costes asociados a los mismos, sino también de los ingresos, con lo que el estudio deberá ser entendido en el sentido de balance entre ambos conceptos.

Los tres puntos anteriores se podrían englobar en uno solo: el estudio económico clásico basado en los costes de implantación de los servicios deberá ser complementado con otro en el que se evalúe el impacto que a medio y largo plazo tendrán las Haciendas Locales en relación con la prestación de un determinado nivel de servicios a la población resultante tras una actuación urbanística o un nuevo planeamiento general.

Por su parte, el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo recoge en su artículo 3.1 que en este informe *“específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta”*.

Así, la necesidad de que los informes de sostenibilidad económica no pasen a ser una mera cuestión documental a acompañar en los documentos de planeamiento, sino que en el momento de la redacción del mismo (sobre todo en el planeamiento general, donde el margen de maniobra es mayor) las evaluaciones económicas sirvan como un elemento de decisión adicional que ayude a una mayor racionalidad en las decisiones adoptadas en el ámbito urbanístico<sup>4</sup>.

A colación con lo anterior, se ha introducido con la Disposición Adicional Duodécima, la obligación cuatrienal, por parte de los Ayuntamientos, de realizar un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica de dicha actividad y al que deberá darse la oportuna publicidad telemática. El desarrollo reglamentario estatal sobre dicho informe lo encontramos en el apartado segundo del artículo 3 del Reglamento de valoraciones.

#### 6.-MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

La Ley 2/2012 aborda distintas cuestiones que afectan a las edificaciones que se sitúan en el suelo no urbanizable. En este sentido, se especifica el tratamiento que

---

<sup>4</sup> GARRIDO JIMÉNEZ, Francisco Javier y otros: “La evaluación de la sostenibilidad económica en el planeamiento. Los principales determinantes urbanísticos en los ingresos y costes municipales. Un nuevo modelo para una nueva época” [Recurso electrónico], 2011. *Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio* (2011. Madrid)

debe darse a las edificaciones construidas al margen de la legalidad para las que no sea posible adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística, ampliando los plazos de prescripción para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada. También se regula para esta clase de suelo el régimen urbanístico aplicable a las edificaciones que, por su antigüedad, deben asimilarse a las edificaciones construidas con licencia municipal, siempre que reúnan ciertas condiciones.

Por su parte, existen diversas novedades en materia de disciplina urbanística, que se traducen en la incorporación de determinaciones puntuales en esta materia, con el fin de facilitar la aplicación práctica de la Ley, más aun teniendo en cuenta el desarrollo reglamentario realizado en el año 2010 con la aprobación del RDUJA.

Los artículos referentes al régimen del suelo no urbanizable que son alterados en su contenido son el 3.2.i), 34 (apartados 1.b) y 2), 46.1.g), 175.3 y Disposición Adicional Decimotercera, junto con la Disposición Transitoria Tercera de la propia Ley 2/2012, de 30 de enero. En materia de disciplina, se han modificado los artículos 168.2, 181.1, 185.1, y 201 (apartados 4 y 5).

En relación con las nuevas previsiones sobre suelo no urbanizable, debemos tener presente que la modificación de la LOUA entra en vigor de forma casi coetánea con la entrada en vigor del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable, el cual inició su elaboración de forma más tardía al texto legal, si bien terminó su tramitación de forma paralela, por lo que la Ley acoge determinaciones en congruencia con el citado reglamento, dándole cobertura legal.

El apartado 2.i) del artículo 3 añade como objeto de la ordenación urbanística establecida en el planeamiento urbanístico, constituyendo un fin específico de la actividad urbanística, el establecimiento de medidas para evitar la presencia de edificaciones y asentamientos ejecutados al margen de la legalidad urbanística, incorporando al ordenamiento los procesos existentes cuando ello fuese compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa especial de aplicación, sin perjuicio del ejercicio de la potestad de disciplina urbanística.

De este modo, se establece esta previsión como disposición general de la Ley, que viene a establecer, grosso modo, la imperiosidad del ejercicio efectivo por parte de las Administraciones públicas del ejercicio de la potestad de policía descrita en el artículo 2.f) de la LOUA, en cuyo marco y en coordinación con los Planes Municipales de Inspección Urbanística<sup>5</sup>, deberá el planeamiento general establecer las medidas acordadas para impedir la presencia de edificaciones y asentamientos implantados al margen de la LOUA, incorporando a la ordenación del mismo los ya existentes cuando fuese compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa sectorial de aplicación.

---

<sup>5</sup> El contenido mínimo de estos Planes Municipales se recoge en el nuevo artículo 30 bis del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, introducido conforme a la Disposición Final Primera de la Ley 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En este sentido, el Plan General, en cuanto instrumento básico para la definición del modelo urbanístico del municipio, al regular el régimen urbanístico de cada una de las categorías de suelo no urbanizable es el que debe garantizar la protección de esta clase de suelo y su preservación de los procesos de urbanización.

Los requisitos y procedimientos que faciliten la integración en la ordenación de los Planes Generales de los asentamientos urbanísticos que sean conformes con el modelo territorial y urbanístico establecido en los mismos están recogidos en el Capítulo III del Decreto 2/2012, de 10 de enero, al cual nos remitimos.

El artículo 34 de la LOUA, referente a la situación de fuera de ordenación, se ha visto alterado con una nueva redacción en su apartado 1.b), añadiéndose un último párrafo que incorpora por ley el régimen aplicable a las edificaciones en situación de asimilado al fuera de ordenación, que está previsto actualmente en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, fundamentalmente en sus Capítulos I y II.

A colación con esta nueva regulación, se añade un apartado 3 al artículo 175, regulador de la contratación de servicios por las empresas suministradoras, según el cual en los casos en que proceda el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, del cual hablaremos en las líneas siguientes, la contratación de los servicios básicos se llevará a cabo bajo las condiciones establecidas en la resolución de reconocimiento, que será título suficiente para la prestación de los servicios autorizados por la misma. En este sentido, se propone que para estas edificaciones, al no ser posible la concesión de licencia de ocupación o utilización, se les permita la contratación de estos servicios siempre bajo las condiciones recogidas en la citada resolución, que se constituye sí en título administrativo válido a estos efectos.

Por su parte, se ha añadido una nueva Disposición Adicional, la Decimotercera, en conexión con los artículos 3.3, 6.3 y 7.2 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, según la cual las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística.

El nuevo apartado 2 del artículo 34 establece que la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga determinaciones que supongan la incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares no conllevará por sí misma la efectiva legalización de éstas, sino que será necesario el completo cumplimiento de los deberes y cargas que dicho instrumento contenga. Esto supone la aplicación del principio de cumplimiento por equivalencia en los supuestos que exista una resolución firme de restauración de la realidad física alterada. Todo ello considerando que el instrumento de planeamiento debe responder al cumplimiento de los intereses generales, no al mero interés de regularizar lo ilegal, y en coherencia con el modelo urbano asumido.

Respecto a la modificación del contenido del artículo 46.1.g), se cambia la expresión “vinculados a la actividad agropecuaria” por “vinculados en su origen al medio rural”. La razón de ser de esta modificación, al margen de acoger en parte las

previsiones del Decreto 2/2012, de 10 de enero sobre los Hábitat Rural Diseminados, podemos entenderla en la conexión de esta categoría de suelo no urbanizable con la definición recogida en la Exposición de Motivos de la LOUA, que la define como asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural. Igualmente, entendemos que se ha realizado con el fin de dejar abierta la puerta a otras actividades propias de dicho medio rural pero que no son propiamente agropecuarias (asentamientos forestales, con origen en actividades pesqueras próximas a la costa, etcétera). A este respecto, solo se exige esta vinculación en su origen, por lo que se da cabida a muchos asentamientos que en la actualidad son habitados por personas cuya actividad no tiene porqué ser la primitiva que dio origen al asentamiento.

A modo de recordatorio, debemos indicar que el Capítulo IV del Decreto 2/2012, de 10 de enero, desarrolla reglamentariamente los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

Centrándonos ahora en materia de disciplina urbanística, debemos indicar que el nuevo párrafo segundo del artículo 168, en relación con el carácter real de las medidas de protección de la legalidad urbanística, se redacta de conformidad con el artículo 19 del TRLS, dando acomodo al artículo 38 del RDUJ, cuyo tenor literal es el mismo, y al artículo 39.5.

El artículo 181 introduce un inciso final en su apartado primero, para aclarar que las medidas cautelares de suspensión deben adoptarse antes de iniciar el expediente. La no iniciación de dicho expediente no es óbice para no paralizar las obras ilegales.

Asimismo, en el apartado primero del artículo 185 se ha ampliado en plazo, de cuatro a seis años, para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística. Esta ampliación va a suponer extender temporalmente las potestades públicas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado, para lo que se requiere una postura activa por parte de las Administraciones, especialmente los Ayuntamientos. En este sentido, echamos en falta alguna referencia en la Ley, mediante disposición transitoria, sobre cómo se aplica esta ampliación del plazo en situaciones de transitoriedad, como por ejemplo respecto a aquellas edificaciones terminadas hace más de cuatro años pero sin llegar a seis a fecha 28 de febrero de 2012. Haciendo una interpretación "*in dubio pro infractor*", teniendo presente el principio de la irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables, desde nuestra opinión consideramos que en dicho supuesto, es decir, cuando estemos ante la completa terminación de una edificación hace más de cuatro años a fecha 28 de febrero de 2012, ya no caben contra ella medidas de protección de legalidad urbanística por haber prescrito la infracción.

Esta medida debe ser considerada teniendo presente el Decreto 2/2012, de 10 de enero, cuya principal novedad es la regulación del régimen de las edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, definidas en su artículo 3.1.B.b) como aquellas edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.

Sin entrar en un análisis profundo del régimen jurídico de estas edificaciones, cabe señalar que éstas son objeto de “reconocimiento”, cuyo procedimiento se detalla y finaliza con la emisión de la resolución correspondiente. Tras ésta, solo podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble. En relación a la prestación los servicios básicos, deben resolverse mediante instalaciones de carácter autónomo, aunque de forma excepcional se permite la acometida (cuando los servicios estén accesibles, la compañía suministradora lo acredite, y no se induzca con ello a la implantación de nuevas edificaciones). A su vez, para este tipo de edificaciones, no procede conceder licencia de ocupación o utilización.

Sin perjuicio de lo anterior, a efectos de la aplicación del referido Decreto, se establece la necesidad de la previa identificación de las edificaciones aisladas, no *stricto sensu*, sino como excepción a aquellas que se ubiquen en alguno de los asentamientos delimitados por PGOU o, en su defecto, en el documento de Avance aprobado.

Por lo que se puede apreciar, el legislador andaluz ha dado una de cal y otra de arena respecto a estas edificaciones. Por un lado vía desarrollo reglamentario las regula y permite su reconocimiento y puesta en valor conforme a las determinaciones descritas, pero por otro hace depender para su aplicación que la edificación aislada esté terminada, es decir, en condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad adecuadas para el uso al que se destina, no hace cuatro sino más de seis años.

Asimismo, debemos destacar la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 2/2012, de cuya lectura cabe extraer que los Ayuntamientos podrán autorizar la contratación provisional de los servicios básicos por compañía suministradora, de forma excepcional y transitoria (hasta que se resuelva el procedimiento de reconocimiento), para aquellas edificaciones que cumplan las siguientes condiciones: a) que constituyan vivienda habitual del propietario a la entrada en vigor de la ley y se ubiquen en suelo no urbanizable; b) por un plazo máximo de 1 año; c) con el correspondiente informe técnico y jurídico; d) debiendo la compañía suministradora acreditar que la red es accesible son requerir de nuevas obras, y que no se induce a la implantación de nuevas edificaciones.

En consecuencia, desde el 28 de febrero de 2012, con independencia de no existir delimitación por el Plan General de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable del municipio, o del referido Avance de planeamiento para su identificación, el Ayuntamiento podrá, en virtud de la disposición transitoria legal transcrita, autorizar la contratación provisional de los servicios básicos por compañía suministradora, pero solo en el caso de viviendas habituales en suelo no urbanizable (se excluye otros suelos así como construcciones o instalaciones), y siempre que la red sea accesible y no de induzca a la implantación de nuevas edificaciones (cuestión ésta a valorar por los servicios técnicos municipales).

En relación con el artículo 201.4 y 5, y a la vista de diferentes situaciones que se han dado en procedimientos administrativos y judiciales, la modificación procede a aclarar la sanción que corresponde cuando se cometen diversas infracciones urbanísticas según un plan preconcebido o éstas sean concurrentes.

El apartado cuatro se justifica teniendo presente los artículos 4.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, Reglamento potestad sancionadora, el 60 del RDU y 74.1 Código Penal, que regulan el delito o la falta continuada, recogiendo una larga evolución doctrinal y jurisprudencial. Se perfila la tipificación de la infracción continuada, añadiendo la posibilidad de que se infrinja, no sólo el mismo precepto, sino también preceptos de igual o semejante naturaleza. Por último, se concreta la consecuencia de la infracción continuada, que conlleva a una única sanción, la prevista para la infracción más grave en su mitad superior, que subsumiría todas las irregularidades.

El apartado cinco se justifica conforme los artículos 60 del RDU y 77 del Código Penal, referido al llamado por la doctrina y jurisprudencia “concurso ideal”, que abarca dos modalidades, la “instrumental”, que se da cuando una infracción sea medio necesario para cometer otra, y la “pluriofensiva”, cuando un sólo hecho constituya dos o más infracciones. En cuanto a la punición de estas conductas, se introduce una solución idéntica a la prevista por el legislador penal, es decir, acudir a criterios de absorción (la pena prevista para la infracción más grave en su grado máximo) y subsidiariamente, en tanto esta solución sea perjudicial para el reo, a principios de acumulación matemática, esto es, sancionando las infracciones por separado.

#### 7.-MODIFICACIONES EN MATERIA DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Conforme establece el expositivo de la Ley 2/2012 y acogiendo lo dispuesto en el TRLS, el propietario es, junto a la Administración y los particulares urbanizadores, un agente más de la actividad urbanística.

El TRLS abogó por la consideración de la urbanización como función pública al resultar ser un servicio público que caracteriza a la actividad de crear infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, es decir, de la actividad de urbanizar. Si consideramos la urbanización de los espacios colectivos e infraestructuras urbanas como un servicio público, su ejecución deberá ser realizada bien por la Administración o bien por un particular, propietario o no de los suelos, en régimen de concurrencia. No obstante, el legislador estatal no impide que las legislaciones urbanísticas prevean regímenes excepcionales propios para los propietarios siempre que manifiestan su voluntad de asumir la urbanización de los terrenos, a manera de excepción licitatoria motivada.

Asimismo, era necesario que la LOUA regulara más pormenorizadamente los procedimientos de adjudicación, teniendo en consideración la legislación de contratos de sector público y distintos pronunciamientos de derecho comunitario en este aspecto.

Centrándonos en la LOUA, se crean ex novo los artículos 97 bis y 97 ter, y son modificados los artículos 108.2.c), 116.a), 123.1.B).a), 130, 131, 134 (apartados 2 y 3), 138 (apartados 1 y 2) y 150 (apartados 1, 2 y 3).

Gracias al artículo 97 bis, se clarifica el concepto de agente urbanizador, precisando su papel en materia de gestión urbanística, diferenciándolo de otros

operadores, como son la empresa urbanizadora y constructora, que se definen en el artículo 97 ter.

El agente urbanizador se configura como la persona, física o jurídica, propietaria o no de suelo, que es legitimada por la Administración actuante para participar, a su riesgo y ventura, en los sistemas de actuación, asumiendo la responsabilidad de su ejecución frente a ésta. En este sentido, si bien la redacción original de la LOUA otorgaba la posibilidad de que el agente urbanizador no fuese seleccionado según los principios de la legislación de contratos del sector público, sino elegido directamente por los propietarios, con la presente modificación, se somete su selección en todos los casos a los principios de publicidad y concurrencia.

El régimen jurídico aplicable a la relación del agente urbanizador con la Administración será el previsto en la LOUA, y supletoriamente, el de la legislación de contratos del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos.

En este sentido, la incardinación de esta figura en el marco de dicha legislación ha venido requerida de forma inexcusable por distintos pronunciamientos de tribunales españoles y conforme al derecho comunitario, que establecen que el agente urbanizador se constituye y asume el estatuto de un contratista de gestión de servicios públicos, al ser el responsable de gestionar el desarrollo y la ejecución de una actuación urbanizadora, facultad que conforme al artículo 6 del TRLS es siempre pública<sup>6</sup>.

Es evidente que si lo que se licita no es solo la gestión, entendida como actividad empresarial de promoción urbanística, sino la ejecución de las obras de urbanización de un determinado ámbito, el agente urbanizador deberá reunir además los requisitos de capacidad para la ejecución, conforme a ambos cuerpos normativos (solvencia técnica, solvencia económica, no estar incurso en prohibición de contratar con al Administración, estar al corriente de sus obligaciones fiscales, etcétera).

Respecto a la relación de los propietarios de la actuación con el agente urbanizador, cabe afirmar que éste se configura como un gestor de intereses urbanísticos de éstos, actuando bajo el control de la Administración y solo para aquellos casos en que los propietarios no hayan querido o podido asumir la gestión de su propia iniciativa, como veremos en los artículos 130 y 131 de la LOUA.

El artículo 97 ter regula la figura del la empresa urbanizadora, como la entidad que, en una relación sujeta al derecho privado, colabora con los propietarios aportando financiación y solvencia técnica y profesional, y pudiendo cobrar su actividad empresarial, o la financiación prestada, en parcelas resultantes de la operación urbanística.

Este tipo de empresas, que ayuda a los propietarios inexpertos y les aporta financiación y dirección técnica, podrá cobrar su actividad empresarial o la financiación prestada en parcelas resultantes de la operación urbanística. Esta

---

<sup>6</sup> ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo: *Manual práctico de gestión urbanística andaluza*. Estudios. Instituto Andaluz de la Administración Pública. 2012

regulación otorga un régimen jurídico a esta actuación empresarial, si necesidad de someter su selección a la legislación de contratos del sector público.

Por su parte, la empresa constructora será quien realmente ejecuta materialmente las obras de urbanización.

Igualmente, junto a las nuevas determinaciones de la Ley para el agente urbanizador, se ha clarificado el régimen previsto para el sistema de actuación por compensación. Conforme a ello, las grandes novedades se introducen en los artículos 130 y 131, los cuales ven alterado gran parte de su contenido, configurando una articulación aún más tediosa, si cabe, que la precedente. Junto a éstos, se modifica el apartado 2.c) del artículo 108, en el que se acoge la posibilidad, en el sistema de compensación, de su establecimiento mediante la aprobación por la Administración de la iniciativa presentada por agente urbanizador, el cual debe reunir los requisitos exigidos en la LOUA y, supletoriamente, los del contratista de gestión de servicios públicos.

Las modificaciones introducidas en los artículos 116.a) y 123.1.B).a) se introducen con la finalidad de establecer una regulación que aporte mayor claridad a los conceptos de gestión directa e indirecta, conforme a lo regulado en el artículo 97 ter. En este sentido, se establece que cuando la Administración actuante asuma la actividad de ejecución mediante el sistema de expropiación o cooperación, la gestión directa en ambos casos podrá llevarse a cabo seleccionando a una empresa constructora para la ejecución material de las obras conforme a los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Volviendo con el citado artículo 130, éste en su apartado 1 contempla quién o quienes pueden presentar la iniciativa para establecer el sistema. Para el caso del propietario único o la totalidad de los mismos, es novedosa la posibilidad de realizar el convenio urbanístico previsto en el artículo 138. Respecto al agente urbanizador, se establece un plazo para que éste pueda presentar su iniciativa, en este caso de nueve meses desde que concurran las circunstancias que dispone el artículo 96.2 para poder efectuar los actos jurídicos de ejecución necesarios si no se hubiese presentado alguna de las iniciativas por los propietarios.

La documentación a presentar de las iniciativas, se detalla en los apartados siguientes (apartados 2, 3 y 4).

En el caso de la iniciativa de los propietarios que representan más de cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, la documentación es muy similar a la prevista en la LOUA original, con la salvedad de que se tienen que incluir un presupuesto estimado de gastos totales de urbanización.

En el caso del propietario único o la totalidad de los mismos, el apartado 4 detalla bastante mejor la documentación requerida, en parecidos términos a la anterior iniciativa.

En relación con la iniciativa a aspirante a agente urbanizador, en la anterior redacción la documentación era la misma que para la de los propietarios que representan más de cincuenta por ciento de la superficie, sin embargo, ahora se hace una redacción independiente y más profusa, siendo destacable la necesidad de

acreditar el cumplimiento de los requisitos para ser considerado agente urbanizador y el compromiso de contratar las obras de urbanización según los principios de publicidad y concurrencia.

El artículo 131 establece la tramitación y resolución del establecimiento del sistema de actuación por compensación. En su apartado primero, la anterior redacción distinguía entre desestimación, aprobación para el caso de iniciativa presentada por propietarios que representan más de cincuenta por ciento, la totalidad o propietario único, o aprobación previa en el caso del agente urbanizador. En cambio, la nueva redacción distingue entre desestimación, aprobación para el caso de propietario único o la totalidad, y aceptación con la consiguiente tramitación, para el caso de la iniciativa de los propietarios que representan más de cincuenta por ciento o el aspirante a agente.

Hay que dejar apuntado que se mantiene la preferencia por el propietario en muchos supuestos, y así, en el caso de que la iniciativa sea de un propietario único o de la totalidad de los mismos, la aceptación de sus iniciativas conlleva directamente a la aprobación de las mismas y el establecimiento del sistema de compensación.

Por su parte, si la iniciativa proviene de la mayoría de los propietarios o del aspirante a agente urbanizador, se exige un procedimiento posterior, desarrollados en los apartados 2 y 3. Respecto a éste último, la aceptación de su iniciativa solo conlleva a un trámite de información pública con notificación a los propietarios, que puede llevar a la suspensión del procedimiento si los propietarios que disponen de una mayoría de superficie de la actuación manifiestan su intención de asumir la iniciativa urbanizadora.

Cabe destacar dos aspectos en el caso del procedimiento del establecimiento del sistema del agente urbanizador. En primer lugar, se mantiene la preferencia por los propietarios, ya que no solo su iniciativa debe esperar a la inactividad de estos (130.1.d), sino que incluso los propietarios podrán asumir la gestión posteriormente a la presentación y aceptación de la iniciativa del aspirante a agente, conllevando la suspensión antes mencionada. Dado que esta regulación puede considerarse desmotivadora para la intervención de empresas cuya actividad en parte sea la participación como agente urbanizador en este tipo de actuaciones privadas, se establece en este apartado tercero una media que pretende ser incentivadora, según la cual cuando las personas propietarias asuman la iniciativa, no resultando adjudicataria la persona aspirante a agente urbanizador, ésta tendrá derecho al resarcimiento de los gastos efectuados para la elaboración de la iniciativa, que podrán imponerse a las personas propietarias como condición contractual en el convenio urbanístico que se suscriba a estos efectos. Con ello se quiere conseguir que este tipo de empresas no tema intervenir como agente urbanizador ante la clara preferencia en la Ley hacia la propiedad del suelo (siempre que constituyan más del cincuenta por ciento de la superficie), salvaguardando al menos los gastos efectuados para la elaboración de su iniciativa.

En segundo lugar, para el caso de que no exista iniciativa o existiendo no se formalice, se establece la posible participación de otros aspirantes a agente urbanizador, cumpliendo así el principio de libre concurrencia. En todo caso, el procedimiento acabará con la aprobación por el Ayuntamiento de la iniciativa y de la proposición jurídico-económica presentada por el único y originario aspirante a

agente urbanizador, o en el caso de existir más alternativas, de la propuesta más procedente conforme al interés general.

Por su parte, en concordancia con todo lo anterior, la modificación de los apartados 2 y 3 del artículo 134 establece, por una parte la posibilidad de que pueda incorporarse a la Junta de Compensación en cualquier momento una empresa urbanizadora, ya conceptualizada en el nuevo artículo 97 ter, y por otro, la imposibilidad de constituir Junta de Compensación en los supuestos de gestión por persona propietaria única o por agente urbanizador, así como su no preceptividad cuando el sistema de actuación sea iniciado por la totalidad de los propietarios.

Para finalizar, debemos señalar la modificación del artículo 150, referente a la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación, que debe ser interpretado de acuerdo con el 148.3 de la LOUA, que establece el derecho y el deber de edificar que corresponde al propietario. Con la nueva redacción del apartado primero se ha reforzado la seguridad jurídica al recoger un trámite previo de audiencia al propietario y la facultad de éste para acreditar las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia con carácter previo a la colocación de la parcela o el solar en situación de ejecución por sustitución.

#### 8.-OTRAS MODIFICACIONES DE DIVERSA ÍNDOLE

Existe un último conjunto de modificaciones, con distintas finalidades y divergentes contenidos, las cuales obedecen a la adecuación de la LOUA a distintas disposiciones de carácter estatal y autonómico, e incluso de ámbito europeo, que hacía indispensable abordar. Es el caso, por ejemplo, de modificaciones en el ámbito de la planificación territorial, y para integrar la legislación de contratos del sector público y de igualdad en nuestra Ley.

En este sentido, podemos señalar la modificación de los artículos 3 (apartados 1.h) y 2.i)), 14 (apartados 2.b), 2.c) y 2.d)), 30.2.3ª, 59 (apartados 1, 2 y 3), 91.3, 93.1, 141.1, y Disposición Transitoria Séptima.

El apartado 1.h) del artículo 3 recoge, como fin de la actividad urbanística, la igualdad de oportunidades en la planificación de dicha actividad. Junto a la igualdad de género se reconoce la igualdad de oportunidades con independencia de otros factores, los cuales se enumeran, y sobre los que no cabe establecer discriminación alguna. En esta línea, el apartado 1.i) establece como objeto propio de los planes urbanísticos, la promoción de la igualdad de género, desarrollando en nuestra Ley lo previsto en el artículo 50.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, según el cual "*los poderes públicos tendrán en cuenta la perspectiva de género en el diseño de las ciudades, en las políticas urbanas, y en la definición y ejecución de los planeamientos urbanísticos*". No obstante, no alcanzamos a concebir qué consecuencias llevará aparejada esta regulación respecto a la elaboración de nuevos planes urbanísticos.

La nueva redacción de los apartados 2.b), 2.c) y 2.d) del artículo 14, amplía el objeto de los Planes Especiales, ya que éstos se configuran en la actualidad como el principal instrumento urbanístico para desarrollar los Planes de Ordenación del Territorio. De este modo, con el apartado 2.c) se flexibiliza el objeto los mismos con el establecimiento de la posibilidad de que dichos planes tengan por finalidad

“*cualquier otra de naturaleza análoga*”, lo que conlleva a efectos prácticos a la habilitación necesaria para acudir a esta figura de desarrollo en múltiples supuestos, siempre que la pretendida finalidad esté prevista en el plan territorial y se esté desarrollando éste directamente. Además, se recoge expresamente que los planes especiales pueden establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo. Por su parte, el apartado 2.d) lo único que hace es corregir la errata en la versión original del apartado, ya que debía establecerse la remisión al 73.3.b) en vez de 71.3.b).

En términos generales, la modificación del artículo 14 permite una mayor conexión entre la LOUA y la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en especial entre las actuaciones con incidencia territorial y el planeamiento urbanístico, algo bastante deseable ya que con ello se intenta resolver las actuales dudas sobre cómo se integran actuaciones urbanísticas previstas en los planes de ordenación del territorio, cada vez más numerosas, u otras que puedan ser declaradas de interés autonómico por el Consejo de Gobierno. En estos términos, se introduce la nueva Disposición Adicional Undécima, centrándose en las actuaciones contempladas en los Títulos IV, V y VI de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y además, se aclara que las actuaciones urbanizadoras provenientes de planes territoriales necesitan la innovación del planeamiento para su encaje urbanístico.

Por su parte, la precisión del artículo 30.2.3ª referente a una de las reglas aplicables a los convenios urbanísticos de planeamiento, si bien intenta aclarar la no integración de las aportaciones dinerarias en concepto de gastos de urbanización asumidos en convenio, no aporta nada nuevo. Debemos recordar que la dicción literal de la norma (“*cuantas otras aportaciones económicas se realicen en virtud del convenio...*”), que obliga a integrar en patrimonio público de suelo cualquier ingreso sin distinción, debía ser interpretada antes de la modificación sistemáticamente de modo que se excluía de su aplicación dos supuestos, por un lado el aprovechamiento o aportaciones económicas efectuadas con la finalidad legal de compensar a otros propietarios en situación deficitaria, y por otro, todas aquellas aportaciones que se hicieran en concepto de gastos de urbanización imputables a la unidad de ejecución correspondiente, conforme al artículo 113.1.k) LOUA. Este precepto permite que los titulares asuman expresamente, mediante convenio urbanístico, otros gastos de urbanización de los que se relacionan en las letras anteriores del precepto. No cabe duda de que la LOUA admite monetarizar estos gastos, pues el propio artículo 30.3, regla 2ª, regula el régimen de disponibilidad de las cantidades que se aporten por este concepto. Si estas cantidades se integrasen en el patrimonio público de suelo, quedarían vinculadas como recursos a los destinos específicos del artículo 75.2 LOUA, y difícilmente podrían dedicarse entonces a su finalidad legal: satisfacer la obra urbanizadora imputada a la unidad de ejecución<sup>7</sup>.

Respecto a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 59, se establecen a modo de aclaración, precisando los conceptos de aprovechamiento urbanístico. En este sentido, se recoge ex novo un concepto genérico de aprovechamiento urbanístico, y se precisan los conceptos de aprovechamiento objetivo y subjetivo, aunque realmente no suponen grandes novedades en relación con las definiciones ya existentes. Llama la atención en todos ellos la referencia al valor de repercusión de los suelos, noción más próxima a la normativa técnica de valoración que a la urbanística, pero que

<sup>7</sup> FERNANDEZ NAVARRO, Daniel: “Convenios urbanísticos. Su tratamiento en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, *Revista Reflexiones* Núm.2. II/07. Págs. 140-141

entendemos puede ser mejor entendida desde la práctica real para los operadores urbanísticos.

Los artículos 91.3 y 93.1 introducen la remisión expresa a la legislación de entidades locales, para lo que no era necesario hacer dichas alteraciones al ser de aplicación directa con independencia de dicha remisión.

En el caso del artículo 141.1, se establece la necesidad de consentimiento expreso en el supuesto de obtención de terrenos destinados a dotaciones mediante ocupación directa. La nueva precisión intenta zanjar la posible inconstitucionalidad de este apartado, una vez se planteó la Cuestión de Inconstitucionalidad número 4965/2011, en relación con el artículo 141.1 de la LOUA, por posible vulneración del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

Existe un importante sector doctrinal que considera inconstitucional la configuración legal que de la ocupación directa hacen la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía, que movidas por la consideración de esta figura únicamente como un instrumento de gestión urbanística y no como una singular modalidad expropiatoria, tal y como había señalado el Tribunal Constitucional<sup>8</sup>, permiten acudir a la misma sin necesidad del consentimiento expreso del expropiado contrariamente a lo que demanda el actual artículo 30.1 in fine TRLS (*“si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie”*). De manera que entendida la ocupación directa como una singular modalidad expropiatoria con pago en especie, sólo procedería la misma de haber acuerdo con el expropiado, razón por la cual se considera que dichas leyes autonómicas vulneran las disposiciones estatales que establecen las garantías procedimentales comunes de las expropiaciones, y que parecen ser por tanto inconstitucionales. Así, la nueva dicción salva este posible escollo, recogiendo el consentimiento como requisito para aplicar de esta figura.

Por último, en relación con la Disposición Transitoria Séptima, lo que se hace es suprimir la figura, ya desfasada, de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano. Ésta, no contemplada en la LOUA como instrumento de planeamiento, se mantuvo en dicha Disposición Transitoria para acoger algunos de estos Proyectos de Delimitación que pudieran estar en redacción. No obstante, pasados ya nueve años de la entrada en vigor de la LOUA y dada la necesidad, sino obligación, de que los Ayuntamientos establezcan la ordenación urbanística de sus municipios en el marco de la LOUA, es evidente que carece de sentido mantener esta figura transitoria.

#### **IV.- CONSIDERACIONES FINALES**

Las presentes notas se conciben como un primer acercamiento a las principales novedades que ha supuesto la aprobación de la Ley 2/2012 en nuestra Ley urbanística.

En este sentido, hemos considerado necesario establecer sus antecedentes, lo que nos permite entender mejor el porqué de muchas de las modificaciones

---

<sup>8</sup> Sentencia 61/1997 de 20 de marzo, con motivo de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 8/1990 y contra el Texto Refundido de 1992.

introducidas, en especial, de las provenientes de la adecuación a la legislación de suelo estatal.

De forma accesoria a éstas, también se ha introducido modificaciones al articulado de la Ley, con distinto alcance y contenido, que como tal y tras su análisis podemos afirmar que son igualmente relevantes, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Debe tenerse en consideración que el legislador andaluz se encontró ante una coyuntura socioeconómica complicada, reflejada en la actual crisis financiera en la que nos encontramos, por lo que en este contexto era necesario, al socaire de la adaptación a la legislación de suelo estatal y de la conciliación con otras normativas aprobadas con posterioridad a la LOUA, abordar diversos cambios normativos, con la intención de incidir positivamente en la dinamización del sector inmobiliario y para agilizar en lo posible los tramites administrativos propios de actividad urbanística, pero ello sin merma de la consecución de un modelo de crecimiento sostenible.

Se potencia aun más la apuesta por la función pública del urbanismo, optando por un modelo de ciudad compacta y de crecimiento adecuado, y por facilitar en la medida de lo posible el acceso a una vivienda digna y a precio asequible para los ciudadanos, todo ello en el marco de la ordenación territorial.

En este sentido, entendemos que el núcleo sobre el que gravita la modificación de la ley es la consolidación y recuperación de la ciudad existente, dado que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración de la ciudad existente. Así, se opta decididamente por la intervención urbanística en la ciudad existente frente al modelo expansivo que se ha realizado en los últimos años.

Dado que la Ley acaba de entrar en vigor, deberemos esperar a su aplicación práctica para así juzgar el éxito o fracaso de las novedades aportadas, en cuyo caso, podremos volver a analizar la norma, pero ya desde el conocimiento que nos da la experiencia.

## V.- BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO MARTÍN, Francisco: *Los estatutos de derechos en la Ley de suelo: derechos de los ciudadanos, propietarios y promotores*. Estudios de Divulgación, núm. 135. 2008. Granada. CEMCI.

FERNANDEZ NAVARRO, Daniel: "Convenios urbanísticos. Su tratamiento en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía". *Revista Reflexiones*, núm. 2. II. 2007. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

GARRIDO JIMÉNEZ, F. Javier y otros: "La evaluación de la sostenibilidad económica en el planeamiento. Los principales determinantes urbanísticos en los ingresos y costes municipales". *Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Madrid. 2011.

GUTIERREZ COLOMINA, Venancio (Coord.): *Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía*. Granada: CEMCI, 2009.

MERELO ABELA, J. Manuel: *Contenido y alcance de la sentencia 61/1997 del TC sobre la Ley del Suelo*. Madrid: Ed. Praxis, 1997.

PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo: *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*. Madrid: Iustel, 2007.

ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo: *Manual práctico de gestión urbanística andaluza*. Estudios. Sevilla: Instituto Andaluz de la Administración Pública. 2012.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **DIRECTIVA DE SERVICIOS Y ANTENAS DE TELEFONÍA MÓVIL**

Alberto PENSADO SEIJAS

Técnico de Administración General  
Ayuntamiento de Monforte de Lemos

### **SUMARIO:**

I.- INTRODUCCIÓN

II.- ANÁLISIS AUTONÓMICO

III.- POSIBLES TESIS

IV.- CONCLUSIONES

V.- REFLEXIÓN FINAL

VI.- BIBLIOGRAFÍA

### **I.- INTRODUCCIÓN**

El artículo 45 de la CE en relación con el artículo 149.1.23 ha instaurado la competencia exclusiva de las CC.AA. para aprobar las **normas adicionales** sobre protección del medio ambiente y del paisaje, competencia que en mayor o menor medida ha sido recogida por los diversos estatutos de autonomía y normativa autonómica.

En este panorama plural, como no podía ser de otra forma, cada Comunidad tiene su propia regulación y especialidades. Esto causa auténticos quebraderos de cabeza a las empresas de telefonía móvil, pues la tramitación de una licencia en Aragón difiere sustancialmente respecto a Navarra, por ejemplo.

La competencia exclusiva para aprobar normas adicionales, ha supuesto la elaboración y aprobación de infinidad de instrumentos jurídicos ambientales, que traen como consecuencia el distinto rasero respecto a determinadas actividades, ya sean realizadas en una parte u en otra del país, creando auténticos Reinos de Taifas.

La nueva Directiva de Servicios Europea propugna la supresión de barreras en el desarrollo de las actividades económicas denominadas "*inocuas*", no siendo de aplicación en ámbitos como el urbanismo y el medio ambiente. La apertura y libre circulación de los servicios propugnada, encuentra serios obstáculos en este ámbito, pues según la C.A. donde nos encontremos será tramitada como actividad inocua, siendo acreedora de un régimen mucho más flexible y dinámico, o por el contrario

siendo sometida a evaluación de incidencia ambiental, calificación ambiental, comunicación ambiental, etc...

Como podemos imaginar la distinción entre ambas tramitaciones varía sensiblemente, y nos hace preguntarnos acerca de la libertad de empresa en el marco del artículo 38 de la CE, que como él mismo advierte garantiza y protege su ejercicio.

El nuevo despliegue de tecnologías que van a realizar las Compañías en breve, sacará a debate, en mi opinión la necesaria unificación normativa respecto a la actividad de las estaciones base de telefonía móvil.

El objeto del presente artículo es realizar un análisis comparado de las distintas legislaciones autonómicas que regulan la materia en cuestión, para encuadrarlas en las distintas tesis existentes, para a posteriori extraer conclusiones y formular el mejor modelo uniformador posible.

## II.- ANÁLISIS AUTONÓMICO

Analizadas en una primera aproximación, las distintas legislaciones autonómicas podemos establecer 2 grandes grupos, que podríamos denominar: *Intervencionistas y Anómicos*.

Los primeros, que sí regulan de forma expresa la actividad, mediante podemos decir, un mismo instrumento con distintas denominaciones y los segundos, que toman su nombre de la carencia de ley que los regule.

Y dentro del primer grupo de Intervencionistas, tenemos que hacer una subdivisión entre aquellos que varían la regulación ya se trate de su ubicación en suelo urbano o no urbano.

Como excepción tenemos la Comunidad de Aragón, que excluye expresamente la actividad de telefonía móvil como sujeta a licencia ambiental.

En el primer grupo situaríamos a las siguientes Comunidades:

1. **País Vasco.-** En el Anexo II de la LEY 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, no aparece la actividad de telefonía móvil.
2. **Canarias.-** En el Artículo 2.2 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias se limita a expresar:

***“El Gobierno de Canarias, mediante decreto, establecerá la relación de las actividades clasificadas, atendiendo a la concurrencia en las mismas de las características referenciadas en el apartado 1.a del presente artículo”.***

3. **Murcia.-** La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, no recoge nada al efecto.

4. **La Rioja.-** En el artículo 25.1 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja dice: *“Se someterán al régimen de intervención ambiental municipal todas las actividades o instalaciones a que se refiere el artículo 6.c) de esta Ley, tanto para ser implantadas como para cualquier cambio sustancial que pudiera introducirse en las mismas una vez autorizadas”*. Mientras el artículo 6.c expresa: *“Licencia ambiental, para las actividades e instalaciones no incluidas en los supuestos anteriores, que sean susceptibles de causar molestias o daños a las personas, bienes o el medio ambiente”*. En los anexos I y II del derogado Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, al que hace referencia no viene tampoco enumerada.
5. **Baleares.-** Ni el Decreto 4/1986, de 23 de enero de 1986, de implantación y regulación de los estudios de evaluación del impacto ambiental ni el Decreto 85/2004, de 1 de octubre, por el que se modifica el Decreto 4/1986, de 23 de enero de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental, regulan nada al respecto.
6. **Castila La Mancha.-** La Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha no dice nada sobre la misma.
7. **Valencia.-** La Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental prevé en el artículo 6.b: *“Las Licencias Ambientales. Para las actividades que no requieran autorización ambiental integrada y que **se determinarán reglamentariamente**. La competencia para la concesión de estas licencias corresponde a los ayuntamientos”*.
8. **Galicia.-** El Decreto 133/08 de Evaluación de incidencia ambiental que desarrolla la ley 1/1995 de protección ambiental de Galicia no estipula nada sobre la materia.

Un primer análisis de las Comunidades Autónomas nos muestran un vacío legislativo o pendiente de regulación reglamentaria.

Pasando al grupo de los Intervencionistas:

1. **Castilla León.-** La Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León y el Decreto 70/2008, de 2 de octubre, por el que se modifican los Anexos II y V y se amplía el Anexo IV de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León establecen la figura de la **Comunicación Ambiental**.

*“ANEXO 2*

*t) Estaciones base de radiocomunicaciones móviles de acceso público”*

2. **Andalucía.-** El artículo 41 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental establece el **Ámbito de aplicación**:

1. Están sometidas a **calificación ambiental** las actuaciones, tanto públicas como privadas, así señaladas en el Anexo I y sus modificaciones sustanciales.
2. La calificación ambiental favorable constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente.

*Anexo I*

*13.57 Infraestructuras de telecomunicaciones CA*

3. **Madrid.-** El Anexo V de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid regula en relación con el artículo 41 del mismo cuerpo legal:

*“Anexo V*

*Actividades o Proyectos con Incidencia Ambiental sometidos al procedimiento de Evaluación Ambiental de actividades en la Comunidad de Madrid.*

*Otros proyectos e instalaciones.*

*16. Instalaciones base de telecomunicación que operen con radiofrecuencias.”*

4. **Navarra.-** El artículo 25.1 de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental establece: *“Se someterán al régimen de autorización de afecciones ambientales la implantación, explotación, traslado o modificación sustancial de los proyectos, instalaciones o actividades, de titularidad pública o privada, ubicadas en suelo no urbanizable que se recogen en el Anejo 2.C.”*

**ANEJO 2.**

*Instalaciones sometidas a autorización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.*

*2.C. Actividades y proyectos sometidos a autorización de afecciones ambientales.*

- *M. Antenas para telecomunicaciones y sus infraestructuras asociadas, cuando se instalen en suelo no urbanizable.*

*Instalaciones de comunicación.*

4. D. Actividades e instalaciones sometidas a licencia Municipal de actividad clasificada sin previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

N. Antenas para telecomunicaciones y sus accesos, previa consulta al Departamento de Salud.

Dentro de las Intervencionistas las que dividen la actividad según la clasificación del suelo donde se realice:

1. **Cataluña.-** Los Anexos II y III de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades distinguen la intervención administrativa según sea urbano/protección natural/especial-no urbano:

*ANEXO II.*

*Actividades sometidas al régimen de **licencia ambiental.***

*“12.44.a) Instalaciones para la radiocomunicación emplazadas en **demarcación urbana o en espacios incluidos en el Plan de espacios de interés natural, o que, de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal, sean calificados de protección especial***

*ANEXO III.*

*Actividades sometidas al **régimen de comunicación.***

*12.44.b) Instalaciones para la radiocomunicación emplazadas en una **demarcación no urbana.** Instalaciones para la radiocomunicación incluidas en el epígrafe 12 del anexo II, cuando así lo acuerde el ayuntamiento en el término municipal en el que se emplacen, siempre y cuando en las instalaciones la potencia isotropa radiada equivalente (PIRE) sea inferior a 100 vatios.”*

2. **Asturias.-** Decreto 38/1994 del Principado de Asturias, de 19 de mayo, que aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales del Principado:

*“Serán sujetos a Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental los siguientes tipos de actuación:*

*17. Antenas, repetidores y otras instalaciones de telecomunicación cuando se ubiquen fuera de los núcleos de población.”*

*El Decreto 38/1994, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Principado de Asturias, contempla en su capítulo 7 la necesidad de perfilar con mayor precisión algunos aspectos relativos a las normas orientadoras de las actividades sectoriales y a las actividades sujetas a estudio de impacto ambiental, en lo que corresponde a aquellas zonas especialmente sensibles.*

En este sentido, el apartado 7.2 del *Decreto 38/1994* establece el procedimiento de Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental, cuyo objeto es ampliar el listado de proyectos sujetos a procedimiento de impacto ambiental, pues las principales actividades con fuerte incidencia ambiental que cabe esperar en Asturias parecían muy alejadas de las que obligatoriamente contemplaba la legislación vigente en aquel momento.

El procedimiento de evaluación preliminar de impacto ambiental somete a un trámite simplificado de evaluación de impacto a aquellos proyectos de ámbito autonómico o local, no contemplados en la normativa estatal, que presenten una fuerte incidencia ambiental en el ámbito regional, valorándose así los efectos combinados o sinérgicos de pequeñas alteraciones distribuidas por todo el territorio asturiano debido a estas actividades.

La posterior aprobación del *Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos*, que amplía los supuestos a escala estatal de evaluación de impacto ambiental obligatoria y condicionada, hace en este momento menos perentorio el procedimiento de evaluación preliminar. No obstante, este procedimiento se mantiene, en tanto no se desarrolle otra normativa regional.

3. **Cantabria.-** Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado y Orden de 15 de mayo de 2000.

*“ANEXO C*

*Proyectos contemplados en el artículo 31.*

*29. Telecomunicaciones. Estaciones repetidoras de radio y televisión y antenas de telefonía móvil ubicadas en suelo calificado urbanísticamente como rústico.”*

4. **Extremadura.-** Los artículos 68 y 69 de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura dicen:

*“Artículo 68. Objeto.*

*La **comunicación ambiental** tiene por objeto prevenir y controlar, en el marco de las competencias municipales, los efectos sobre la salud humana y el medio ambiente de las instalaciones y actividades sujetas a la misma.*

*Artículo 69. Ámbito de aplicación.*

*1. Se someten a comunicación ambiental el ejercicio de las actividades incluidas en el **Anexo VII**. Los ayuntamientos podrán incluir en las ordenanzas municipales la necesidad de someter a comunicación ambiental otras actividades no recogidas en dicho Anexo en base a sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente.*

*2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en ningún caso estarán sometidas a comunicación ambiental las actividades sujetas a autorización ambiental integrada o a autorización ambiental unificada.”*

“ANEXO VII.  
ACTIVIDADES SOMETIDAS A COMUNICACIÓN AMBIENTAL.

1) 4.2. Instalaciones de antenas de comunicación en suelo urbanizable o subestaciones de energía eléctrica.”

Y por último el caso aislado de **Aragón**:

El Anexo VII de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón y el Decreto 74/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los anexos de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón recoge la exclusión expresa:

“ANEXO VII.

*Actividades excluidas de licencia ambiental de actividades clasificadas*

a. *Otras actividades:*

9. *Antenas de telecomunicaciones.”*

Una segunda aproximación sería desde la regulación histórica que la materia ha tenido tanto a nivel europeo (Directivas) como a nivel estatal.

Así respecto al 1º:

La Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (Directiva IPPC), matizadas ambas por la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, que modifica aquella, añadió la posibilidad de establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de las directivas relativas a evaluación de impacto ambiental y a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Es un hecho incontrovertido, que desde la incorporación a Europa, la maquinaria legislativa de los Estados adheridos, ha seguido los designios marcados por los organismos europeos (Consejo y Parlamento), que mediante la incorporación o transposición de sus instrumentos (entre los mismos las Directivas) a las respectivas legislaciones nacionales han intentado uniformar diversas materias.

Podemos decir que la “*incorporación española*” no ha sido siempre lo rápida que debería y así podemos ver el goteo de las distintas regulaciones que las Comunidades Autónomas han hecho de las mismas desde el año 86 hasta la actualidad.

Así tenemos un primer ciclo de regulación de la evaluación ambiental a raíz de la Directiva 85/337/CEE, que fructificó a nivel estatal en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junio, de evaluación de impacto ambiental.

Un segundo ciclo a raíz de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (Directiva IPPC), que fue incorporada a nuestro ordenamiento interno por la Ley 16/2002, de 1 de julio.

Y podemos discernir un tercer momento con la promulgación de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; siendo incorporada mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que incorpora, además, varias modificaciones del articulado del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y de sus Anexos.

Todas las legislaciones autonómicas han ido regulando y actualizando la normativa en base a estos 3 periodos hasta la actualidad, en la cual tenemos que tener en cuenta la Directiva 2006/123/CE (Directiva de Servicios), como ya recoge en su reciente Ley 7/2011 la Comunidad Canaria.

Y en cuanto al 2º nivel:

El Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, ha supuesto la masiva promulgación tanto de legislación autonómica como la profusión de Ordenanzas Locales.

### III.- POSIBLES TESIS

Establecido el análisis de las distintas autonomías y el devenir histórico de su regulación, queda encuadrarlas en las posibles tesis al efecto.

Hemos estructurado su posible regulación en 3 grandes tesis:

#### **1) Tesis proactiva a la evaluación de incidencia ambiental para el ámbito de las antenas de telefonía móvil.**

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 21 Ene. 2010, rec. 4019/2008

**“OCTAVO:** *La exigencia de licencia de obra viene establecida en el artículo 10, números 1 (instalaciones) y 10 (vuelo sobre edificaciones), del Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia y la consideración como actividad clasificada del funcionamiento de las instalaciones a las que se refiere la Ordenanza litigiosa corresponde a su naturaleza potencialmente peligrosa, que queda clara en la normativa vigente. La Exposición de Motivos del Real Decreto 1066/2001 dice que el Reglamento que se aprueba por él tiene, entre otros objetivos, el de adoptar medidas de protección sanitaria de la población*

Sentencia 441/2003, de 17.03.2003 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Tercera),

Por otro lado el profesor **PERNAS GARCÍA** en su explicación de la **sentencia de 3 de diciembre de 2009** (sección 2ª, ponente: José María Arrojo Martínez), dice:

*“En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional analiza la exigencia de licencia urbanísticas y de actividades clasificadas. La primera queda justificada por las previsiones de la normativa de disciplina urbanística de Galicia. Por otra parte, la consideración de las instalaciones de telefonía móvil como actividad clasificada “(...) corresponde a su naturaleza potencialmente peligrosa”. El Tribunal justifica esta apreciación en la propia Exposición de motivos del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. El Tribunal resuelve esta cuestión con bastante sentido común, sin entrar, como podemos ver en otras sentencias sobre esta cuestión, en la compleja cuestión sobre la existencia de indicios científicos sobre los efectos sanitarios y ambientales de estas actividades.”*

Deudoras de esta tesis son las Comunidades de: Castilla León, Andalucía Madrid y Navarra, es decir las englobadas en el denominado “*Grupo Intervencionista*”.

Por otro lado, a modo de comentario, es paradójico y no siempre inusual, la discrepancia entre la Administración de Justicia mediante sus sentencias y los ejecutivos en sus leyes y decretos. Como el caso de Galicia, en el que las sentencias nombradas se hacen eco de la sujeción a licencia de actividad clasificada mientras el Servicio de Calidad Ambiental, competente para realizar los Dictámenes de Incidencia Ambiental según el Decreto 133/08 gallego, viene contestando que las antenas de telefonía móvil no están sujetas a evaluación de incidencia ambiental.

## **2) Doctrina “favor libertatis”, es decir, no exigencia de licencia de actividad clasificada a las antenas.**

El T.S.J. de Navarra 2.10.2002 “..en la Ley Foral 16/1999, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, no se incluye la instalación de antenas de telefonía móvil entre las actividades clasificadas, principios como el “favor libertatis”, proclamado en el art. 84, 2 LRBRL, aconsejan no imponer restricciones a la libertad individual en el ejercicio de actividades económicas...”, las mismas razones, a las que se añaden la de falta de competencia podemos observar en la sentencia 46/2003, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia

*“A juicio de la Sala, la postura más correcta es la de no exigir licencia de actividades calificadas para la instalación de antenas de telefonía móvil, podemos dar razones de índole competencial y razones de dinámica de la propia licencia de actividad que impediría a los municipios exigir tal licencia”.*

Y aquí tendría cabida la excepción de la Comunidad Aragonesa.

### **3) Planteamiento Preventivo “recomienda pero no exige” licencia:**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 29 de diciembre de 2008:

*“..... La exposición que se acaba de hacer nos hace volver al punto de arranque sobre el “principio de precaución” que recogió nuestra Sentencia 441/2003, de 17.03.2003 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Tercera) entendiendo que hacía falta licencia de actividad calificada; no se rechaza en la presente sentencia el “principio de precaución” entre otras cosas por ser imperativo conforme al art. 95.3 y 174.2 del Tratado de la Unión Europea, sino que ese principio de precaución se recoge íntegramente en la normativa estatal que se acaba de citar.*

*En puridad ningún Comité Científico ha podido demostrar mínimamente que las antenas de telefonía móvil sean contraproducentes o causen efectos a la salud, por tanto, se debería dejar a las empresas de telecomunicaciones que las instalasen donde tuviesen por conveniente con sólo respetar monumentos históricos o ciertos conceptos estéticos, en su lugar, tras el informe del Comité de Expertos comisionado por la Organización Mundial de la Salud que elaboró en 1998 para la protección del público en general y de los trabajadores contra posibles efectos nocivos de exposiciones agudas a CEM no ionizantes, el Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea elaboró la Recomendación en 1999 (1999/519/CE) y hemos de fijarnos que atendiendo a la naturaleza del informe se elabora una “recomendación” que a diferencia de los Reglamentos, Directivas y Decisiones de las Unión Europea no obligan a los Estados Miembros (Art. 249 del T.U.E ), se basan en el principio de precaución y aproximación de legislaciones a que hemos hecho referencia, de existir informes con datos concluyentes la Unión Europea hubiese actuado vía Reglamento o Directiva; la postura de España ha sido clara en este sentido, tras oír al Comité de Expertos Español ha asumido íntegramente la recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad, es decir, el vigente R.D. 1066/2001 está asumiendo íntegramente la “recomendación” lo que significa asumir íntegramente el principio de precaución, por tanto, lo que se concluye con la presente sentencia es que los Ayuntamientos no tienen competencia para exigir a las compañías de telefonía móvil licencia de actividad.*

El “Grupo Anómico” sería el defensor implícito de esta tesis, es decir las Comunidades de País Vasco, Galicia, Canarias, Murcia, La Rioja, Baleares, Castilla La Mancha y Valencia.

#### IV.- CONCLUSIONES

*¿Cuál es la línea correcta a seguir para dar respuesta práctica a todo este complejo entramado?*

Como dijimos en la intro, el Estado debe en base al artículo 149.1.23 promulgar legislación básica en esta concreta materia, ya que corre el riesgo de poner en entredicho los designios de la Directiva de Servicios, en cuanto que una empresa encuentre más o menos trabas según el sitio donde instale la antena de telefonía móvil.

En este sentido la **Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 26/1/10**, donde se condena al Reino de España por Responsabilidad Patrimonial en la Aplicación del Derecho Comunitario ha abierto la caja de Pandora. Recordemos que es el Estado quien paga, pero suya es la posible acción de repetición contra el sujeto que hubiera cometido la infracción acreedora de la sanción.

Con lo cual, por poner el ejemplo que exponíamos en las primeras líneas, una empresa podría montar la antena en Aragón con la Autorización de industria y la licencia de actividad inocua directa por parte del Concello, mientras que por ejemplo en Navarra en suelo urbanizable necesitaría la autorización de afecciones ambientales por parte del Organismo Autónomo Competente. Podría esta empresa plantear el incumplimiento de la DS?

En primer lugar debemos resaltar un hito importante, como ha sido la ampliación por parte de la Directiva (Derecho Secundario) del ámbito de aplicación del TFUE (Derecho Originario). Diferenciación no baladí ni incidental, porque ha ampliado la *triada* de razones de orden público, seguridad y salud públicas añadiéndole **medio ambiente**. Este añadido resulta contradictorio con el espíritu de la Directiva, ya que mientras en el Tratado no se permitiría la diferenciación en el trato de los no nacionales por cuestiones ambientales, la Directiva la incluye expresamente, si bien la actividad debe pasar el triple filtro: proporcionalidad, no discriminación y razones de interés general.

Lo que pone de relieve una especie de desarrollo reglamentario *“ad hoc”* de la Directiva respecto al Tratado, con lo cual se abriría el cauce para que las Comunidades Autónomas vieran sustentadas sus diferentes regulaciones respecto a los no nacionales, pero, y respecto a los nacionales?

En el caso tratado, entendemos que las estaciones base de telefonía móvil no pasarían los dos primeros filtros, pues no es proporcional la actual tramitación por establecerse controles de las tres Administraciones solapados y el segundo, pues no puede entenderse que en el mismo territorio estatal una empresa española necesite unos determinados requisitos u otros a priori según el emplazamiento de la misma.

La paradoja es constante ya que, como ha señalado T. DE LA QUADRA-SALCEDO la Directiva opera un recorte a las razones imperiosas de interés general que se habían ido construyendo jurisprudencialmente y se consideraban compatibles con el Tratado en relación con la libre prestación de servicios. Se opera una diferenciación en el régimen jurídico de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios pudiendo someterse la primera a un *“numerus apertus”* de excepciones.

Pasemos a estudiar los siguientes Considerandos de la Directiva, que viene a ser la hoja de ruta de la misma:

*“(9) La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio.*

*Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada.*

*56) De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los objetivos de salud pública, protección de los consumidores, sanidad animal y protección del entorno urbano constituyen razones imperiosas de interés general que permiten justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones. No obstante, ningún régimen de autorización o restricción de estas características debe discriminar en razón de nacionalidad. Además, deben respetarse siempre los principios de necesidad y proporcionalidad.*

*(43) Una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado. El objetivo de este tipo de acción de modernización es, aparte de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados.*

*Este tipo de prácticas tienen efectos disuasorios especialmente importantes para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros y requieren una modernización coordinada en un mercado interior ampliado a veinticinco Estados miembros.*

*(54) La posibilidad de acceder a una actividad de servicios solo debe quedar supeditada a la obtención de una autorización por parte de las autoridades competentes cuando dicho acto cumpla los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.*

*(59) Como norma general, la autorización debe dar al prestador la posibilidad de acceder a la actividad de servicios o de ejercerla en todo el territorio nacional, salvo que una razón imperiosa de interés general justifique una limitación territorial. Por ejemplo, la protección del medio ambiente justifica que se exija una autorización individual para cada instalación física en el territorio nacional. Esta disposición no afecta a las competencias regionales o locales sobre concesión de autorizaciones en los Estados miembros.*

*(60) La presente Directiva, y en particular las disposiciones referentes a los regímenes de autorización y al ámbito territorial de una autorización, no deben interferir en el reparto de competencias regionales o locales en los Estados miembros, incluidos los gobiernos autónomos regionales y locales y el uso de lenguas oficiales.*

*(64) Con el fin de crear un auténtico mercado interior de servicios es necesario que se supriman las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios que aún persisten en las legislaciones de algunos Estados miembros y que son incompatibles con los artículos 43 y 49, respectivamente, del Tratado. Las restricciones prohibidas en la presente Directiva afectan especialmente al mercado interior de servicios y deben desmantelarse de forma sistemática lo antes posible.*

*(65) La libertad de establecimiento implica, en concreto, el principio de igualdad de trato, que prohíbe no solo toda discriminación basada en la nacionalidad de un Estado miembro, sino también toda discriminación indirecta basada en otros criterios que puedan conducir, de hecho, al mismo resultado.”*

Tras su lectura entendemos que sí cabría infracción por parte de las regulaciones de las Comunidades autónomas, pues el entramado legislativo que las conforma proscribía los principios de la Directiva, instaurando distintos criterios dentro del mismo territorio nacional para desarrollar una misma actividad.

De este modo, incluso podríamos llegar a entender en un complejo ejercicio de raciocinio, que tanto si consideramos la actividad excluida de la Directiva por el Considerando 9 de la misma, como fuera de ella en virtud de su no incidencia demostrada, la legislación dispar de las Comunidades en el contorno del Estado Español, podría estar vulnerando claramente la Directiva Europea.

Del análisis y las tesis citadas, nuestra opinión es que después de todos los estudios realizados en la materia no existen conclusiones fehacientes sobre la incidencia de las antenas en la salud, con lo cual hay quien sostiene que quedarían totalmente fuera del espectro medioambiental y por lo tanto esta materia sería susceptible de entrar de lleno en el ámbito de aplicación de la Directiva. Ser tan tajante, no parece una postura razonable y entendemos que no podemos obviar que sí tienen, cuando menos, cierta incidencia medioambiental, y por lo tanto entendemos debe tramitarse como “*auténtica licencia de actividad*”, bajo el régimen de autorización instaurado por la Directiva, y no mera Comunicación Previa o

Declaración Responsable; sin confundir la misma con la denominada licencia de actividad "*clasificada*", o en la actualidad sometida a algún trámite ambiental.

Estas actividades no pueden estar amparadas bajo el régimen de Declaración Responsable o Comunicación Previa, establecido por la DS y la legislación estatal de transposición, por dos motivos:

- El primero, es que no podemos rehuir de su incidencia en el medio ambiente (aunque no se pueda establecer taxativamente el grado de la misma), por lo que estaría fuera del alcance de estos medios promovidos por la Directiva.
- Y en segundo lugar, porque necesita al menos preceptivamente autorización de Industria, que verifique el cumplimiento del Real Decreto 1066/2001.

Por otro lado los futuros estudios y análisis son los que advenirán la dimensión real de esta actividad tanto en el ámbito sanitario como medioambiental.

## V.- REFLEXIÓN FINAL

Hemos visto como los **Considerandos del TODO** que forma la Directiva va más allá de las *simples actividades*. De la misma se extrae inequívocamente que no puede conculcarse ciertos principios que se encuentran a su vez lo largo de todo el acervo comunitario, como son la no discriminación y restricción tanto internas como externas, no basadas en fundamento alguno. Ello, ha llevado a algunos autores como DE LA QUADRA SALCEDO a hablar de una "*mutación constitucional de los Estados*" por imponer una interpretación del principio de libertad de empresa desprovista de la consideración de "*cualesquiera otros intereses por generales que sean*".

A nivel autonómico una clara muestra de la interpretación extensiva de los efectos de la Directiva es por ejemplo, la *Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, que si bien en su exposición de motivos justifica que "*la Ley opta por extender la aplicación de dichas medidas a toda actuación administrativa, con la clara voluntad de contribuir a una mayor racionalización de nuestras administraciones públicas*".

Esta interpretación extensiva de la normativa de servicios, entendida como sinónimo de simplificación administrativa, empieza a encontrar acomodo como *obiter dicta* también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo estableciendo que una duplicidad de comunicaciones "*responde a una forma de legislar que pretende desterrar la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, y que obliga a las Administraciones Públicas a eliminar trámites innecesarios*".

Esto tiene mucho que ver con el nuevo enfoque normativo administrativo de la "*Better Regulation*", la cual hace de la Directiva de Servicios una norma de mejora de la calidad normativa de ámbito trans-sectorial, y por ende, más allá del cerco *prestación de servicios*.

Creemos que debemos partir de la siguiente consideración de Ponce Sole:

*“Conociendo las limitaciones presupuestarias y técnicas de los municipios, es evidente que la realización de EIN serias no será posible sin contar con la asistencia de otros niveles administrativos. En este sentido, nos parece crucial que la colaboración, cooperación y asistencia por parte del Estado, las CC.AA. y los entes supralocales (caso, por ejemplo, de la provincia) se dirija no sólo a la redacción jurídico-formal de ordenanzas (como los modelos de Ordenanza tipo), sino también a ayudar y, en su caso, a realizar directamente las pertinentes evaluaciones de impacto normativo que ayuden a aprobar ordenanzas de la mejor calidad posible (o, precisamente, a descartar por el Ayuntamiento el instrumento de la ordenanza como elemento de la política pública que se quiera desarrollar). Habrá que seguir con interés, pues, el papel que al respecto puede desempeñar la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, así como los órganos y organismos autonómicos y locales que puedan ir surgiendo en el futuro con tareas vinculadas a la calidad normativa”.*

Por ello a día de hoy sobra el filtro autonómico. La autorización de industria es la verdadera carta de naturaleza de esta actividad, a desarrollar en cualquier territorio del Estado, ya que pese a que el Considerando 59 posibilita una limitación territorial dentro del mismo Estado y la no afectación de las competencias regionales o locales en la concesión de autorizaciones facilitando los criterios diversos en aras de la protección de una razón imperiosa de interés general como puede ser el medio ambiente, no es menos cierto que lo hace en base a que se pueda exigir una autorización individual para cada instalación física en el territorio nacional; resultado que se consigue con la autorización del Ministerio de Industria, que como es sabido, requiere de la aprobación de cada proyecto de instalación de estaciones base de telefonía móvil, amén de la autorización genérica del Operador para desenvolver la actividad. Esta aprobación individual supone autorizaciones *ad hoc*, con sus correspondientes mediciones y la posible imposición de medidas correctoras, lo que pone de manifiesto la innecesaria intervención autonómica y la sola intervención del Ayuntamiento respecto a la actividad económica en sí, sin entrar en cuestiones ambientales o sanitarias.

De este modo, se tramitaría la licencia como actividad inocua y no sometida a incidencia ambiental alguna; otorgando la misma de forma directa, con el único requisito de la previa y preceptiva autorización de industria.

Esta regulación mucho más simple, no está exenta de seguridad jurídica, ya que es la Administración estatal dentro de su competencia exclusiva la que otorga legitimidad a la actividad. Pedir autorizaciones/licencias autonómicas o informes sectoriales a mayores es simplemente establecer trabas inútiles, pues no van a realizar mayores comprobaciones sino retrasar y hacer más engorroso un procedimiento que devendrá en el mismo resultado.

Con esto conseguiremos simplificar y uniformar el procedimiento para todo el Estado Español y por ende respetar los designios de la Directiva de Servicios y de todo el Acervo Comunitario.

Todo lo expuesto, no es fruto del contexto actual que vivimos, sino que ya por el año 2004 la Comisión Sectorial para el Despliegue de Infraestructuras de Radiocomunicación, en su sesión constitutiva del día 15 de julio de 2004, acordó la creación de un grupo de trabajo cuya misión es analizar los procedimientos existentes y diseñar un procedimiento de referencia para el despliegue de infraestructuras de

radiocomunicaciones que, respetando las competencias de cada Administración Pública, facilite y agilice la tramitación administrativa necesaria para llevar a cabo dicho despliegue. Fruto de esta sesión fueron la publicación de un documento en el que se preveía un “*Procedimiento Administrativo de referencia para la instalación de infraestructuras de red de Radiocomunicación*” y las “*Recomendaciones para facilitar e impulsar el despliegue de infraestructuras de red de radiocomunicación*”, que forman parte del “*Código de buenas prácticas para la instalación de infraestructuras de telefonía móvil*”.

Queremos traer a colación estos documentos ya que propugnan muchas de las medidas propuestas en este artículo. El que refleja el procedimiento establece una serie de pasos:

**“Paso 1:**

*Aprobación del proyecto técnico de telecomunicaciones, conjuntamente con el estudio de niveles de exposición radioeléctrica y proyecto de instalación de señalización.*

*Administración: **Estado***

*Plazo para resolver: 1 mes*

**Paso 1 bis** (puede ser simultáneo al anterior):

*Otorgamiento de una licencia urbanística única que incluya la licencia de obras, instalación y actividad.*

*Administración: **Ayuntamiento***

*Plazo para resolver: 3 meses*

**Paso 2:**

*Una vez que se ha concedido la licencia urbanística única y se han realizado las obras e instalados los equipos oportunos, debe obtenerse la inspección favorable de las instalaciones conforme con el proyecto técnico de telecomunicaciones.*

*Administración: **Estado***

*Plazo para resolver: 3 meses*

**Paso 3:**

*Una vez que el operador aporte al Ayuntamiento el acta de inspección favorable del paso anterior, debe obtenerse la licencia de funcionamiento.*

*Administración: **Ayuntamiento***

*Plazo para resolver: 15 días*

*DURACIÓN TOTAL: 6,5 meses”*

Este procedimiento “*recomendado*” como puede observarse, deja fuera la tramitación autonómica, estableciendo un proceso dialéctico entre la Administración Estatal y la Local.

Lo que advera lo comentado en las líneas anteriores.

Este procedimiento deviene a tenor fundamentalmente de las siguientes Recomendaciones, también obra de la Comisión Sectorial para el Despliegue de Infraestructuras de Radiocomunicación:

**“RECOMENDACIÓN 1:**

*Que las Administraciones Públicas mejoren la coordinación en el ejercicio de los títulos competenciales que se le han asignado en aras de obtener un procedimiento de instalación de infraestructuras de red de radiocomunicación más rápido y flexible, evitando duplicidad de trámites o documentaciones y consiguiendo la simultaneidad de las actuaciones de las distintas Administraciones, de manera que la Administración General del Estado (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) se centre expresamente en la aprobación y ejecución adecuada del proyecto técnico de telecomunicaciones de las antenas de telefonía móvil y verificación de la no superación de los límites de exposición a campos electromagnéticos, y los Ayuntamientos se centren expresamente en el proyecto urbanístico y/o constructivo de la instalación efectiva de la antena de telefonía móvil, la ordenación del territorio y el urbanismo y la protección medioambiental.*

**RECOMENDACIÓN 3:**

*La normativa específica sobre instalaciones de radiocomunicación debe respetar los plazos y el marco de estas recomendaciones y del procedimiento de referencia para proporcionar seguridad y certeza jurídica a las propias Administraciones Públicas, operadores y ciudadanos en general.*

El resto de Recomendaciones siguen este mismo rumbo, respecto a evitar duplicidades, reducir plazos, y en resumen agilizar la obtención de este tipo de licencias. La verdad es que podríamos extrapolarlo a un Anexo de la Directiva de Servicios, respecto a este concreto procedimiento de obtención de licencias, siendo los principios de ambas prácticamente iguales.

No dejan de ser una elogiada Declaración de Intenciones, que en algunos casos peca incluso de ingenuidad. Como muestras de ello las Recomendaciones Once y Doce, cuando proponen en los Ayuntamientos pequeños y medianos la existencia en la plantilla de personal de técnicos específicos en la materia, cuando es *vox populi*, que esto es totalmente utópico. En muchos de los Ayuntamientos de este tamaño, la especialización brilla por su ausencia realizando toda la plantilla todo tipo de labores, por no hablar del contexto actual de crisis...

Pues bien, la Directiva de Servicios, podría ser la excusa perfecta para retomar estas consignas del año 2005, que hasta ahora han quedado en simple papel mojado con efectos inocuos, pero que podrían cobrar una gran relevancia por lo expuesto con anterioridad, en referencia a los posibles incumplimientos del acervo comunitario.

No parece lógica la evolución paralela de la tecnología de las antenas por un lado y la legislación de la misma por otro. Si bien es común la regulación tardía, en este caso cobra atisbos de negligencia, pues ya en el año 2005 se atisbaban los defectos normativos de forma fehaciente.

El legislador español no puede seguir haciendo caso omiso a esta problemática, que por otro lado puede ser el punto de inflexión de la uniformización de numerosa legislación medioambiental, en base a legislación básica. En desarrollo de la misma, un reglamento de desarrollo que contuviera una Ordenanza tipo a

aplicar en todos los Ayuntamientos de España supondría evitar distorsiones innecesarias.

## **VI.- BIBLIOGRAFÍA**

FEMP-AETIC, *Código de buenas prácticas para la instalación de infraestructuras de telefonía móvil.*

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *¿Reactivación económica o pretexto desregulador? Cambios en el control del acceso y ejercicio de actividades económicas y crisis.*

PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, *El nuevo régimen de intervención administrativa en las Entidades Locales de Galicia, tras la transposición de Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el Mercado Interior.*

PONCE SOLÉ, J., "¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial", *Revista de Administración Pública* nº 180, septiembre-diciembre 2009, pp. 217-218.

RAZQUIN LIZARRAGA, "De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 2, mayo 2010, pp. 127-128.

## ES NOTICIA...

*Esta Sección recoge noticias de actualidad que han aparecido en los medios de comunicación y que pueden ser completadas y actualizadas a través de las Alertas Informativas CEMCI.*

---

### **El CEMCI aborda la aplicación a los ayuntamientos de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria**

**La normativa cobra una especial relevancia en el actual momento económico para los municipios que son “los parientes pobres de la estructura administrativa del Estado”**



El vicepresidente y diputado delegado de Presidencia, José María Guadalupe, ha inaugurado esta mañana el curso del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional (CEMCI) de la Diputación sobre la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y su aplicación a los ayuntamientos.

El vicepresidente ha subrayado la oportunidad de esta programación en los momentos actuales caracterizados por las tensiones de Tesorería y disminución de recursos financieros que caracterizan a esta época de crisis generalizada.

El CEMCI de la Diputación de Granada es hoy un referente para las entidades locales y los funcionarios municipales por su profesionalización y especialización en impartición de enseñanzas en el ámbito de la administración local. “Desde sus órganos de dirección y desde la propia Presidencia que los nombró, venimos impulsando este objetivo, ya hoy en gran parte logrado, de hacer del CEMCI un lugar de referencia para los rectores de las entidades locales y los distintos cuerpos de trabajadores a su servicio”, ha manifestado el vicepresidente José María Guadalupe en su intervención de esta mañana en el CIE de la Diputación que ha acogido este curso con más de un centenar de participantes.

El también vicepresidente ejecutivo del CEMCI ha señalado que este “sello de calidad” que le está dando la actual Corporación Provincial al centro a través del Plan de Dinamización e Impulso significa una “dinámica de profesionalización” que supone “un aval y garantía de que el servicio público que todos estamos obligados a prestar redunde con certeza en el bienestar de todos los ciudadanos a los que se dirigen nuestras acciones”.

Guadalupe ha enfatizado que esto adquiere aún mayor importancia en el actual

contexto de crisis económica que padecen de forma destacada los municipios y entidades locales que son hoy “los parientes pobres de la estructura administrativa del Estado” asumiendo “competencias impropias” sin recursos para ello.

“Es la hora de decir sí a la reforma de la administración local”, ha aseverado el vicepresidente antes de dar paso a la intervención de Alicia Solana, directora en funciones del CEMCI, presente en la mesa de la inauguración junto con José Manuel Farfán, tesorero de la Diputación de Sevilla y director académico de las jornadas.

Así, esta actividad formativa persigue como objetivo el conocimiento práctico de la nueva ley con gran trascendencia en la gestión económico-financiera de las entidades locales, con una metodología presencial con orientación teórico-práctica; y está dirigida a cargos electos, directivos, funcionarios y empleados públicos de las entidades locales con titulación superior o media que tengan a su cargo funciones relacionadas con los servicios económico-financieros.

Alicia Solana ha destacado que la nueva ley es “difícil en su aplicación” por lo que se hará necesaria una “adaptabilidad a las peculiaridades propias de las haciendas locales” si bien el curso trata de buscar “vías de solución e interpretación” con el propósito de facilitar a los participantes, técnicos y responsables municipales principalmente, la aplicación de esta ley en sus ámbitos de trabajo.

Este curso desarrolla un programa que aborda temáticas tales como el contenido de la ley, la estabilidad presupuestaria y la prioridad del pago de la deuda; el cálculo de la estabilidad presupuestaria, equilibrio o superávit; sanciones, transparencia, marco presupuestario de medio plazo, límite de gasto no financiero, planes económico-financieros y de reequilibrio; fases de elaboración y control y otros. Junto al director académico, han intervenido también como ponentes Adolfo Doderó Jordán, asesor de entidades locales; Gabriel Hurtado López, subdirector general de Estudios y Financiación de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; y Alfredo Velasco Zapata, economista de la Unidad de Asesoramiento Económico a Municipios de la Diputación de Sevilla.

Fuente: **Granada Digital**  
25 de junio de 2012

---

## Beteta anuncia que el Estado suprimirá todas las mancomunidades

### La principal afectada en Granada es la mancomunidad de la Costa Tropical

El secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Beteta, ha anunciado este miércoles que el Estado suprimirá todas las mancomunidades y ha recordado que las Diputaciones asumirán las competencias de aquellos ayuntamientos que no cumplan la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En Granada, la principal afectada es la Mancomunidad de la **Costa Tropical**, aunque la provincia cuenta con la Mancomunidad de la comarca de **Guadix**; la Mancomunidad de la comarca de **Baza**; la Mancomunidad de la comarca de **Huéscar**; la Mancomunidad del **Marquesado del Zenete**; la Mancomunidad del **Río Monachil**; la Mancomunidad de la **Ribera Baja del Genil**; la Mancomunidad del **Valle de Lecrín**; la Mancomunidad del **Valle de los Ríos Alhama-Fardes**; Mancomunidad de Abastecimiento de Agua Potable **Río Dílar**;

la Mancomunidad de Municipios de **Juncaril-Asegra**; la Mancomunidad de la **Vega Alta de Granada**; la Mancomunidad de la **Vega Baja de Granada**; **Fuentevaqueros**; Mancomunidad de **Municipios del Temple**; Mancomunidad de **Guevéjar, Pulianas, Calicasas y Nívar**; y la Mancomunidad de la **Alpujarra**.

En una rueda de prensa posterior a la presentación del 'Estudio de la Autorización Ambiental Integrada', Beteta ha explicado que esta decisión se enmarca en el contexto de reforma de la Administración Local que ha presentado el Gobierno y que quiere pactar con el PSOE y otros partidos políticos.

"Se trata de una racionalización que traerá importantísimos ahorros que se cuantificarán en el momento en el que se termine de cerrar la negociación política", ha señalado Beteta, quien ha advertido de que, en el caso de que no haya acuerdo, "se hará de todos modos".

Así, ha avanzado que las mancomunidades (entidad legalmente constituida por agrupación de municipios) "se suprimirán todas", mientras que las Diputaciones gestionarán las competencias municipales de aquellos ayuntamientos que, al incumplir la Ley de Estabilidad Presupuestaria, no puedan prestar "con eficacia y eficiencia" los servicios públicos.

Beteta ha señalado, asimismo, que la eliminación de las mancomunidades traerá consigo la supresión de cargos públicos y que, a través de la Ley de Transparencia, "se procederá a una racionalización y homogeneización de los distintos niveles salariales".

También se ha referido a un informe realizado por el Instituto de Estudios Fiscales "que demuestra que es 20 veces más barato la prestación de un servicio global por parte de una Diputación a los municipios pequeños, que la prestación individualizada de los mismos".

"El Gobierno entiende que no es en absoluto exigible la supresión de municipios, pero sí es exigible que todos los municipios cumplan con la estabilidad presupuestaria, que gasten sólo lo que ingresan", ha subrayado en secretario de Estado de Administraciones Públicas.

En este sentido, ha indicado que, "en el largo proceso del pago a proveedores" se ha detectado que unos 3.000 ayuntamientos, de los 8.116 existentes, no han cumplido con la Ley de Estabilidad Presupuestaria y, en consecuencia, "no podrían seguir gestionando sus propios intereses".

"Se trata de redefinir las competencias y establecer claramente cuáles son las competencias propias que tienen los ayuntamientos y la obligación de cumplirlas con los recursos propios", ha explicado.

Una vez que tengan satisfechas estas competencias con sus propios recursos -ha comentado- "podrán pasar a negociar competencias que son propias de las comunidades autónomas a través de convenios".

**Fuente: Ideal**  
27 de junio de 2012

## La Diputación de Granada impulsa la responsabilidad social Empresas e instituciones públicas han compartido hoy sus experiencias para avanzar en la cohesión social de los territorios en lo que son "actuaciones favorecedoras del desarrollo sostenible"



La diputada delegada de Empleo y Desarrollo Provincial, María Merinda Sádaba, ha inaugurado esta mañana el seminario 'Intercambio de experiencias de responsabilidad social en las organizaciones como elemento favorecedor de la cohesión social y territorial'.

La Diputación apuesta por las actuaciones de responsabilidad social y, con el objetivo de facilitar espacios de intercambio de experiencias y de facilitar el conocimiento sobre actuaciones socialmente responsables, ha organizado este seminario en el Edificio del Centro de Iniciativa Empresarial (CIE) de la Diputación de Granada. En el seminario se han dado a conocer diferentes proyectos y actuaciones de compromiso social que se están desarrollando en la provincia y que favorecen el desarrollo sostenible.

Según ha explicado la diputada de Empleo y Desarrollo Provincial, "aunque estamos en una época de dificultad económica, hay un gran apoyo e interés por parte de las instituciones privadas y públicas por integrar la responsabilidad social dentro de la gestión estratégica generando así ventajas competitivas para las empresas como elementos que generen un valor añadido para toda la ciudadanía".

"Desde la Diputación Provincial de Granada, apostamos firmemente por la responsabilidad social y lo venimos demostrando durante mucho tiempo a través del convenio marco Granada es Provincia, desde donde prestamos apoyo y asistencia a todos los ayuntamientos, y a través de la Red Provincial Territorios Socialmente Responsables", ha añadido María Merinda Sádaba.

Los participantes, alrededor de un centenar de representantes y técnicos del ámbito local, emprendedores y profesionales vinculados a las organizaciones sin ánimo de lucro, han podido conocer experiencias como la del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional (CEMCI) de Granada en la mesa redonda de experiencias de las administraciones públicas, junto con las de los ayuntamientos de Jaén y Pulpí (Almería).

El alcalde de Pulpí, Juan Pedro García Pérez, ha explicado personalmente el proyecto

'Un huerto, una familia' en una exposición en la que ha también ha tomado parte la empresa Primaflor en representación del sector agroalimentario del municipio almeriense.

Asimismo, han sido expuestas en una mesa redonda prácticas de organizaciones sin ánimo de lucro como Cruz Roja Granada y la Ciudad Accesible.

La jornada ha finalizado con la mesa sobre emprendedores y empresas en la que se ha analizado cómo la incorporación de la responsabilidad social en sus estrategias redundan en una mejora de la competitividad. Han participado en ella representantes de Supermercados Covirán, Neuron Bio, y Dynamyca.

A su vez, los técnicos que han tomado parte en el seminario han completado un cuestionario con otras experiencias y sugerencias acerca del tema de la responsabilidad social en las organizaciones económicas e institucionales.

**Fuente: Granada Digital**  
27 de junio de 2012

---

## El Congreso da luz verde a los Presupuestos Generales de 2012

**El Pleno del Congreso ha aprobado de forma definitiva el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2012, apenas un mes antes de que el Gobierno comience a tramitar las cuentas del próximo ejercicio, cuyo primer paso será la presentación del techo de gastos ante la Cámara Baja a finales de julio.**

Los diputados han votado este jueves las enmiendas incorporadas a las cuentas públicas de este ejercicio durante su paso por el Senado. Aunque varias formaciones de la oposición han apoyado algunos cambios concretos -que en cualquier caso "no modifican sustancialmente las cuentas" según se ha repetido una y otra vez- sólo el PP y UPN han aplaudido el conjunto global del presupuesto.

Y es que en el trámite parlamentario en ambas cámaras se han incorporado apenas una decena de enmiendas presentadas por la oposición o pactadas por el PP con algunos grupos, lo que ha llevado a todas las formaciones a criticar el "talante poco dialogante" del Gobierno y del grupo mayoritario.

Sin embargo, desde un primer momento el Ejecutivo ya había avisado de que no se aceptarían enmiendas que supusieran un aumento del gasto, ante las limitaciones impuestas por la necesidad de reducir el déficit público del 8,5% del año pasado al 5,3% pactado para este ejercicio.

Poco antes de que comenzara el debate, el ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, se congratulaba ya de la aprobación de las cuentas el mismo día que dará comienzo un decisivo Consejo Europeo porque servirán para mandar el "mensaje positivo" del compromiso de España con la estabilidad presupuestaria y con el proyecto euro.

## Cuentas "realistas" para "ganar credibilidad"

Así las cosas, el portavoz del PP en materia de Presupuestos, Antonio Gallego, ha defendido que se trata de unas cuentas "realistas" que "permitirán reducir el déficit público" y, así, "ganar credibilidad, generar confianza y acabar con la incertidumbre". "Esto sólo se consigue si demostramos que podemos equilibrar las cuentas y devolver lo que nos han prestado", ha resumido.

"Es cierto que estamos pidiendo sacrificios, pero la situación económica es la que es. Ya nos hubiera gustado encontrar dinero en la caja, gastar más, pero sólo hemos encontrado deudas", ha continuado, acusando a los socialistas de "hipócritas" y "cínicos", y preguntándose si "tras ocho años en los que no supieron sacar a España de la crisis ahora en la oposición han encontrado la pócima mágica".

Finalmente, ha recriminado a CiU y PNV que, tras presentar enmiendas de totalidad contra el proyecto de presupuestos luego "pretendan" que se les aprueben enmiendas parciales y les ha pedido "coherencia".

"No es momento de tratar de sacar ventaja partidista, sino de alta política", ha dicho, recordando que éste es un "momento especialmente crítico para la economía española" en el que "la respuesta debe ser clara y contundente: la defensa del euro, del proyecto europeo y de la solvencia de la economía española". "Las armas son el trabajo común; la desunión nos hace más débiles", ha zanjado.

## Presupuestos ineficaces para el PSOE

La oposición ha insistido no obstante en que las cuentas serán "ineficaces contra la crisis" y que los recortes aplicados a los gastos abocarán a una recesión aún mayor así como a una "crisis social". Además, han vuelto a lamentar que la previsión de ingresos es "poco realista", que los recortes atacan a los servicios públicos esenciales, y que "se sacrifica todo a un único objetivo que ni siquiera se va a lograr".

La portavoz parlamentaria del PSOE, Soraya Rodríguez, ha afirmado que "los presupuestos son profundamente equivocados, y lo que están haciendo ya es profundizar y alargar la recesión económica que vive España: están destruyendo empleo y atacan a los pilares básicos del Estado del Bienestar" con recortes "ideológicos" además de no apostar por la inversión en las materias que podrían contribuir a salir de la crisis.

"Sin duda, la consolidación fiscal necesaria no puede convertirse en el único objetivo. Y ése es el grave error del PP y del Gobierno: el mantra de 'primero déficit, segundo déficit, tercero déficit' es un grave error económico, porque sólo lleva a más paro y a una espiral de crecimiento negativo de más recesión, menos crecimiento y más gasto social", ha continuado, citando a diversas instituciones internacionales como la propia Comisión Europea que han alertado de que las cuentas "obstaculizan de forma clara el crecimiento".

Tras criticar una vez más el "espectáculo" del retraso de la presentación de las cuentas con "fines electorales", Rodríguez ha advertido de que la política de ingresos supone una "bofetada moral" con la aprobación de la amnistía fiscal y de que la reforma laboral supondrá un aumento del paro que no está contemplado en las partidas de prestaciones por desempleo. Además ha reiterado la petición del PSOE de que prorroguen las ayudas a los parados que ya no tienen derecho a subsidio.

Por último, ha afirmado que el presidente, Mariano Rajoy, está "sujeto únicamente" por la socialdemocracia europea, y ha espetado a los 'populares' que deberían dar las "gracias" al presidente francés, François Hollande, porque gracias a sus propuestas "hoy Rajoy tiene la posibilidad de buscar salidas a la situación de España, agravada de forma muy clara por sus errores".

También se ha dirigido a Montoro, a quien ha acusado de tener una actitud "arrogante y de profunda ignorancia de la situación económica". La socialista ha concluido su intervención despertando abucheos y aplausos por igual en el Hemiciclo al recomendar a los 'populares' la "humilde lección" de que "en estos momentos cualquier enfoque equilibrado requiere estímulos al crecimiento". "El problema es la recesión; la solución es el crecimiento", ha zanjado.

El portavoz económico de la Izquierda Plural (IU-ICV-CHA), Alberto Garzón, ha dicho que estos presupuestos "del mercado y no del Estado" están "perfectamente fracasados", y ha criticado la "política errática y errónea" del Gobierno, que incumple su programa electoral y ni siquiera consigue "calmar" a los mercados pero "siguen empobreciendo a la ciudadanía".

El diputado de UPyD Álvaro Anchuelo ha contrapuesto los objetivos del Gobierno con la realidad constatada hasta mayo, señalando que no se están cumpliendo las previsiones incluidas en los presupuestos. Además, ha alertado de que las "fantasías" incluidas en las cuentas no recogen "realidades" como el coste del rescate bancario. Finalmente, ha criticado la "falta de cortesía" del PP por rechazar enmiendas de la oposición en el Congreso para luego plantear las mismas ideas en el Senado.

Josep Sánchez Llibre, de CiU, ha lamentado la "prepotencia" del Gobierno, que no ha "sido capaz" de acordar con la oposición, y ha afirmado que los presupuestos "nacen muertos" porque se han visto superados por la realidad durante su tramitación. Además, ha dicho que las cuentas están "mal orientadas" al no apoyar suficientemente las partidas que podrían contribuir a la creación de empleo. "Los resultados los tiene a la vista: no están resolviendo los problemas de la sociedad española", ha zanjado.

El portavoz económico del PNV, Pedro Azpiazu, ha sido muy duro con la actitud del PP, calificando el trámite presupuestario de "patético" y pidiendo al Gobierno que si para las cuentas de 2013 van a mantener la misma actitud "díganlo para ahorrarnos el esfuerzo" de presentar propuestas. "Hemos perdido el tiempo", ha dicho.

Los partidos del Grupo Mixto han lamentado además de forma generalizada la "discriminación" de los presupuestos hacia las regiones que representan y han criticado la falta de voluntad del PP para incluir más enmiendas de entre las presentadas por la oposición.

**Fuente: Expansión**  
28 de junio de 2012

**LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES  
ADMINISTRATIVAS LOCALES APLICADA A PEQUEÑOS Y MEDIANOS  
MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

Julián BENEGAS GARCÍA  
Interventor Municipal  
Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado con aprovechamiento del Curso Monográfico de Estudios Superiores: "Eficiencia, Simplificación y Ahorro en el Gasto de las Administraciones Locales", celebrado durante los días 13 y 14 de febrero de 2012 el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

SUMARIO:

I.- INTRODUCCIÓN.

II.-PRIMER PROBLEMA.- EL COSTE POLÍTICO DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE AHORRO.

III.- SEGUNDO PROBLEMA.- LA RESISTENCIA AL CAMBIO.

IV.- TERCER PROBLEMA.- LA ESCASEZ DE RECURSOS.

V.- CUARTO PROBLEMA.- GESTIÓN INEFICIENTE Y FALTA DE ÉTICA.

VI.- CONCLUSIONES.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

En el actual contexto de crisis económica y de persistente deficit acumulado en las administraciones públicas, se hace más necesaria que nunca la implantación de medidas innovadoras que permitan mejorar la eficiencia en las estructuras de gastos e ingresos de los Ayuntamientos para alcanzar el objetivo se nos ha impuesto por la legalidad vigente de presentar cuentas con deficit 0.

Con el presente trabajo se intenta exponer brevemente algunos de los problemas que secretarios e interventores de administración local destinados en Ayuntamientos de pequeños y medianos municipios nos encontramos a la hora de tratar de desarrollar estas medidas de eficiencia en la gestión. Si bien partimos de la premisa de que no somos gestores de gastos sino garantes de la legalidad, son problemas que compartimos con los responsables políticos de los Ayuntamientos en los que trabajamos al participar estrechamente con ellos en nuestra labor de asesoramiento preceptivo.

Como origen común de esos problemas podemos adelantar, la falta de coordinación entre las diferentes administraciones y los intereses no siempre legítimos de políticos locales y vecinos que siendo conscientes de la legalidad que tratamos de reflejar en nuestros informes, estos resultan constantemente cuestionados cuando no directamente se nos presiona para cambiarlos debido a que nuestra interpretación de la norma estorba lo que se entiende por defensa del interés municipal.

Por ello, implantar modernas técnicas de gestión en el funcionamiento económico de un ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes es un desafío importante y el respaldo político para lograrlo es sin duda el primero y más difícil de todos los pasos. Para ello se necesita lograr transmitir a alcaldes, concejales, empleados municipales y vecinos los beneficios que tales técnicas van a suponer para el Ayuntamiento y para el municipio, beneficios que solo tal vez, y dependiendo de los momentos y lugares, pueda ser percibida como una auténtica ventaja para quienes gestionan la organización administrativa municipal.

Los problemas que con frecuencia nos encontramos en estos pequeños y medianos municipios a la hora de implantar las modernas medidas para la mejora en la eficiencia de la gestión municipal podemos clarificarlos en los siguientes grupos:

1. Coste político de la adopción de medidas de ahorro y eficiencia.
2. La resistencia al cambio
3. La escasez de recursos
4. Gestión ineficiente y falta de ética

A continuación se desarrolla un análisis de genérico de estos problemas y se describirán algunos ejemplos que nos puedan ayudar a entender las dificultades concretas que encuentran estos Ayuntamientos de pequeña población que por otra parte representan la gran mayoría de las entidades locales españolas.

## **II. PRIMER PROBLEMA.- EL COSTE POLÍTICO DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE AHORRO Y EFICIENCIA**

### **La rentabilidad económica y la rentabilidad política**

Lo que luego definiremos como coste político o rentabilidad política de una medida suele ser el factor que más condiciona a los cargos electos en su gestión. Por ello, se sitúa en el presente análisis en primer lugar y al cual se le dedicará un desarrollo más extenso pues tiene una influencia en todos los demás problemas que afectan a la implantación de medidas de eficiencia.

Como es sabido, el recorte en el gasto y el aumento de los impuestos son seguramente las medidas más impopulares a las que un gestor político se puede enfrentar. En ocasiones incluso la realización de inversiones (y la implantación de medidas de eficiencia las suele requerir) puede llegar a estar mal vista por el ciudadano. Esto puede ser debido a que por una parte estas inversiones no respondan a una demanda vecinal real, siendo el vecino consciente de que el dinero público procede de sus impuestos. Pero además porque estas inversiones les pueden ocasionar molestias en su vida diaria tales como cortes en el tráfico rodado o aumento de la contaminación acústica.

Independientemente de estas consideraciones resultan mucho más impopulares las medidas de ahorro en el gasto que las de aumento de inversiones, al fin y al cabo llegado el momento toda obra una vez es inaugurada suele publicitarse como un éxito de la gestión política. Sin embargo las inversiones en materia de eficiencia no resultan, por lo general, tan vistosas con las inversiones en obras públicas. Por lo tanto, la ventaja de poder publicitar una inversión en eficiencia, por ejemplo en tecnología en la gestión de expedientes administrativos, queda normalmente anulada por la poca "vistosidad política" que tiene esta inversión.

Otro ejemplo de medidas con elevado coste político lo supone el recorte de subvenciones ineficientes en sus objetivos. Cuando se considera que el beneficio para el interés público de la actividad subvencionada no compensa el coste que supone para las arcas municipales dicha concesión debe recortarse cuando no directamente suprimirse. Esto, lógicamente, suele dar lugar a las protestas del beneficiario tradicional o histórico de dicha subvención, protesta que sin duda transmite a todo su entorno. Sin embargo el conjunto de los ciudadanos rara vez llega siquiera a conocer por sí mismo que dicha subvención ha sido suprimida o minorada. Si esto termina conociéndose será porque el beneficiario o beneficiarios perjudicados consiguen hacer suficiente "ruido". Paradójicamente, cuando esto sucede, el ciudadano al conocer la reivindicación suele solidarizarse con el subvencionado que ha sufrido el agravio, pues es normal que los ciudadanos estén a favor del fomento de la cultura, el deporte, las prestaciones sociales a los más desfavorecidos etc, pero rara vez en su análisis sopesan el hecho de que tal fomento supone un desembolso económico que en última instancia sale de sus propios bolsillos y tampoco se reflexiona sobre si la actividad subvencionada cumple de manera eficiente con los objetivos que se esperan.

La explicación a esta visión puede ser la existencia de prejuicios y tópicos que condicionan la opinión pública. Probablemente el más popular de estos tópicos es el que se refiere a las retribuciones de los gestores políticos que se presumen como uno de los más importantes gastos que corren por cuenta de las arcas públicas. Por lo tanto antes que recortar en inversiones, servicios o subvenciones, aunque el objeto de las mismas sea claramente impropio para un municipio de menos de 20.000 habitantes, los sueldos de los políticos, y por extensión de los funcionarios públicos deberían sino desaparecer, verse reducidos a la mínima expresión. Frente a esto, suele argumentarse que los sueldos de los gestores públicos en España son comparativamente más bajos que los de la media de los países europeos, incluso cuando se ponen en relación con el nivel de sueldos en estos países en general la conclusión a la que se llega es que nuestros políticos están mal pagados.

Llama la atención el dato de que el sueldo de algunos alcaldes (también de Presidentes de Comunidades Autónomas) sea superior al del presidente del gobierno de la nación siendo el nivel de responsabilidad de un alcalde por grande que sea su municipio, inferior al que tiene un presidente de gobierno. La opinión del estamento político, como es de esperar, no es la de que estos alcaldes ganen mucho, sino que el presidente del gobierno gana poco.

Parece razonable, y de hecho es una cuestión cuyo debate ha sido frecuente, la necesidad de que mediante criterios objetivos, los sueldos de los gestores políticos sean homologados.

Tales criterios a considerar pueden ser la población del municipio, sus presupuestos, el número de núcleos de población, la administración institucional (organismo autónomos, empresas públicas, sociedades mercantiles dependientes...) que dependa de la administración territorial o cualesquiera otros criterios que resulten indicativos de la responsabilidad y volumen de trabajo que conlleva el desempeño del cargo.

Esto último suscita la siguiente reflexión, ¿porqué no aplicar también el sistema de retribución por cumplimiento de objetivos a los políticos municipales? Al igual que en tantos otros aspectos la Administración Pública quiere imitar al sector privado, al que se le presume una mayor eficacia en la gestión, ¿porqué no también aplicar esa misma tendencia en este caso? ¿No son acaso alcaldes y concejales los equivalentes a los directivos de un Consejo de Administración Empresarial? ¿No viene en el caso de los consejeros de las empresas la retribución, al menos parcialmente, determinada por la obtención de beneficios empresariales?

Esta idea es recogida por el Estatuto Básico del Empleado Público al abrir la posibilidad de que las retribuciones de los funcionarios vengán determinadas por el cumplimiento de los objetivos, lo cual encaja con el concepto legal de las retribuciones por productividad que con tanta frecuencia se aplica de manera irregular en los Ayuntamientos.

Una herramienta que podría resultar muy útil para medir el rendimiento en la consecución de objetivos a la hora de aplicar las remuneraciones de los gestores políticos municipales podrían ser los indicadores de gestión incluidos en la Memoria de las Cuentas Anuales regulados por la Instrucción de Contabilidad Pública aplicada a la Administración Local.

Sin embargo, regular cuales deben ser los objetivos a alcanzar y las retribuciones que un equipo de gobierno municipal debe percibir, puede considerarse contrario al concepto de Autonomía Local, tan consagrado y protegido por nuestro Ordenamiento Jurídico y por el de otros países. El ejercicio que desde hace décadas se ha venido haciendo de la Autonomía Local, entendida ésta como que nada de lo que afecte a los vecinos debe ser ajeno al ayuntamiento y que por lo tanto cualquier competencia que cumpla con esta condición es asumible (idea que además ha sido facilitada por el genérico artículo 25.1 de la LBRL) debería haber supuesto una mejor atención a las demandas ciudadanas y sin embargo ha resultado ser una de las causas de la situación de asfixia económica a la que muchos Ayuntamientos españoles han llegado, situación que cada vez resulta más dramática pues ya existen casos en los que se producen impagos de gastos tan básicos como las nóminas o la seguridad social de su propia plantilla, o la acumulación de facturas impagadas de servicios públicos esenciales que estaban externalizados, tales como la recogida de basura y limpieza viaria, el alumbrado público o la limpieza de edificios municipales bajo amenaza de interrupción como única medida de presión que les queda a los proveedores para intentar cobrar. Sobre las últimas medidas legislativas llevadas a cabo por el Gobierno ante esta situación se hará un análisis y comentario un poco más adelante.

Volviendo al tema de la disparidad de sueldos de nuestros políticos locales, para algunos autores la mejor solución de las retribuciones podría pasar por establecer por parte del legislador unos sueldos de referencia que sin ser obligatorios fueren a los gestores políticos a pronunciarse ante los ciudadanos cuando se separen de esta referencia. Por mi parte considero que la única justificación que los gestores locales podrían tener para poder separarse de las retribuciones de referencia sería la consecución de objetivos extraordinarios que bien definidos por la legislación sirvan para acreditar una mejora en la eficiencia de la gestión. La decisión de aplicarlos o no debe depender entonces de los acuerdos a los que lleguen los propios cargos electos. Esta sería una forma de homologar los sueldos de las autoridades públicas municipales que además la autonomía local.

El segundo de los prejuicios arraigado en la mente de algunos ciudadanos para oponerse a cualquier recorte es que siempre existen gastos más superfluos que aquel que se quiere recortar y que por lo tanto la gestión, siempre va a resultar mejorable. Poner de acuerdo a los concejales que forman un Equipo de Gobierno Municipal sobre los recortes en gastos resulta muy difícil, y cualquiera que tenga experiencia en elaborar y coordinar un presupuesto municipal lo sabe bien, cuanto más lo será poner de acuerdo a todos los vecinos de un municipio por pequeño que este sea.

En definitiva, cuando hablamos de coste o beneficio político que asume un gestor por sus medidas, nos estamos refiriendo a las repercusiones que en la opinión de sus vecinos estas medidas provocan. Este coste no resulta cuantificable, como sucede cuando hablamos de coste económico, pero la frecuente contraposición la “rentabilidad” política y la “rentabilidad económica” es una de las razones que explican las decisiones que junto con otras causas han llevado a la situación de asfixia económica a la que antes hacíamos referencia que lejos de corregirse se ha agravado en los últimos ejercicios en la mayor parte de los Ayuntamientos.

## **Medidas estatales para la corrección de la ineficiencia económica local.**

Adelantamos un comentario, que luego ampliaremos al tratar la ineficiencia y la falta de ética en la gestión, sobre las últimas actuaciones que el gobierno central a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas esta realizando para tratar de corregir la grave situación económica municipal (entre otras cabe destacar los preceptos que afectan a la administración local de ley de economía sostenible y sobre todo el reciente Fondo de Financiación para el Pago a Proveedores). En opinión de algunos expertos, y usando las expresiones del juez y jurista Jose Ramón Chaves García (Sevach), estas medidas no están reflejando la actuación que llevaría a cabo un padre comprensivo que asume sin rechistar la deuda que han ocasionado de sus hijos, sino más bien la de un padre severo que se encuentra harto de los desmanes de esos hijos mayores de edad pero que llaman a la puerta como Pedro Picapiedra. Continuando con esta metáfora cabe preguntarse, ¿ha sido el padre un ejemplo para sus hijos? ¿Ha sido la gestión de la Administración central un modelo a seguir por parte de la Administración Local?

Si estudiamos las cuentas públicas estatales de los últimos años el déficit que presenta el Estado demuestra que no ha sido en absoluto un buen ejemplo. Por ello se cuestiona si el Estado Central, tiene realmente autoridad moral para exigir a los Ayuntamientos que adopten las medidas de austeridad y rigor presupuestario que aquel les indique.

En cualquier caso, y considerando la jerarquía que el ordenamiento establece entre Administraciones, no se está cuestionando desde aquí en ningún caso la autoridad legal.

Pero, no está de más, ser conscientes de que bien podría decirse que los hijos han salido a su padre, y hasta que tal vez por el hecho de ser hijos se les ha venido consintiendo más. O que incluso resulta que los Ayuntamientos han sido hijos en situación de abandono en su educación por parte de Papá Estado y que estos hijos a falta de un modelo en el que reflejarse se han dedicado a sobrevivir siendo en este ejercicio de supervivencia donde ha adquirido hábitos tan perniciosos para su salud financiera que les han llevado en la ruina económica.

Resulta curioso como en función de los intereses y del asunto que se esté tratando, los Ayuntamientos reclaman su autonomía (ya soy mayor para hacer lo que quiera) o se solicita el rescate (¿como me vas a dejar dormir en la calle papá?).

En resumen, los Ayuntamientos deberían adoptar una actitud madura ante la situación y no esperar rescates de situaciones que ellos mismos han contribuido a generar. Al igual que de las familias desestructuradas y en situación de marginación social, salen algunos individuos que con madurez, valentía y sobre todo mucho trabajo y responsabilidad, consiguen salir de esa situación y se convierten en modelos de comportamiento.

Dentro de los más de 8.000 municipios españoles (de los que más de 7.000 tienen menos de 20.000 habitantes), puede que existan "héroes" que supieron anticiparse a los acontecimientos y que con una gestión inteligente y sin caer en demagogias (asumiendo el coste político que conllevan las medidas de gestión

eficiente), se preocuparon por alcanzar unas cuentas permitiesen a sus responsables “dormir” tranquilos e incluso ser un modelo a seguir por los demás en el cumplimiento de lo que la legalidad vigente define como una buena gestión. Haciendo un resumen de las exigencias que la legalidad impone al ayuntamiento debe plantearse las siguientes preguntas:

¿Son sus presupuestos elaborados conforme a sus ingresos reales?

¿Sus liquidaciones, presupuestos y cuentas anuales son aprobados con todas las magnitudes positivas (equilibrio y estabilidad presupuestaria, resultado presupuestario positivo, ahorro neto positivo y remanente de tesorería positivo)?

¿Sus Cuentas Anuales han sido aprobadas con criterios adecuados en cuanto a la determinación de los excesos de financiación afectada?

¿Sus Cuentas Anuales incluyen provisiones de derechos pendientes de dudosa o difícil recaudación calculados conforme a criterios realistas derivados de estudios objetivos sobre la recaudación histórica de derechos de presupuestos cerrados?

¿Han sido confeccionadas por la intervención y aprobadas por la Comisión especial de Cuentas y el Pleno de la Corporación dentro de los plazos legales que marca la instrucción de contabilidad?

¿Sus suministros, servicios y obras hayan sido contratados conforme al procedimiento adecuado según la legislación contractual del sector público? (cuidado con los suministros y servicios acumulados a lo largo del tiempo con un mismo proveedor)

¿Cumple con el pago de proveedores dentro de los plazos legalmente exigibles (en 2012 es de 40 días) respetando la prioridad de pagos conforme a un plan de disposición de fondos aprobado debidamente por el pleno de la corporación?

¿Cuenta con un plan plurianual de inversiones que está cumpliéndose según lo previsto?

¿Cuántos Ayuntamientos, más aun si tienen población inferior a los 20.000 habitantes, pueden responder que sí a todas estas preguntas? ¿todos los años?

Todas estas exigencias legales solamente referidas a la gestión económica, y muchas otras que surgen en el día a día, son las que quien ejerce las funciones de intervención en un Ayuntamiento tiene que exponer a la Corporación e informar desfavorablemente cuando no son cumplidas, lo que explica la animadversión que con tanta frecuencia y muy a nuestro pesar despertamos en nuestros compañeros políticos.

Volviendo a la metáfora anterior, comparando un Ayuntamiento con un individuo o una familia que se encuentre en la ruina económica y que trata de salir de ella, superar situaciones adversas de crisis económica profunda y prolongada, de los miles de millones de personas en el mundo que se encuentran en una situación así solo una pequeñísima minoría lo consigue. Para una organización en cuya gestión participan tantas personas como sucede en un Ayuntamiento, todas ellas con su

propio concepto de Administración sus propios intereses y sus objetivos, a veces de legitimidad ética dudosa, rara vez se dará que un equipo humano se coordine de tal forma que puedan eludir esta situación. Este es probablemente el principal problema a la hora de acometer medidas de buena gestión la descoordinación de las personas que integran una organización.

### **La sensibilidad de la opinión pública de las pequeñas poblaciones**

Un factor que determina enormemente la diferencia el coste político que debe pagar el gestor de un Ayuntamiento de gran población por sus decisiones del que pagan quienes sirven en pequeños y medianos municipios, es la diferente cercanía al ciudadano en la que se encuentra uno y otro. El alcalde de un municipio de pequeña población resulta mucho más accesible para sus ciudadanos que de un Ayuntamiento de más de 100.000 habitantes. Suele incluso conocer a la mayoría de sus vecinos, a que familia pertenece y cuales son sus tendencias ideológicas, lo cual es fácil que pueda condicionar sus decisiones, aunque obviamente no debería ser así, pero este es un ejemplo de factor ignorado por los legisladores estatales a la hora de regular las actividad administrativa local. Se hace referencia a la incapacidad al legislar de meterse en la "piel" del alcalde de un municipio de pequeña población, ignorar también los intereses que tiene este (ganar unas elecciones locales objetivo para cuya consecución puede llegar a recibir presiones procedentes del propio partido político al que pertenece). ¿Acaso no es objetivo declarado de los partidos políticos el alcanzar el poder y llevar a cabo su ejercicio? ¿Por qué la injerencia de esta realidad en la gestión económica municipal es omitida con tanta frecuencia por el legislador?

La ya citada indefinición legal de las competencias municipales no acompañada con una coordinación con la financiación que esta requiere, agrava aún más este problema, siendo una queja frecuente de los políticos municipales, especialmente en los Ayuntamientos de pequeña y mediana población. La dificultad de trasladar al vecino que ese problema que le esta exponiendo no es competencia del Ayuntamiento, sino de otra Administración, es interpretado de manera inmediata como un ejercicio de "lavarse las manos" por parte del gestor municipal.

Por lo tanto, estamos frente a un problema complejo, en el que se dan efectos opuestos a la hora de buscar una solución. Si los Ayuntamientos obtienen mayor financiación tendrán mas recursos para resolver los problemas que le reclaman los vecinos, diferente cuestión es que estos problemas sean o no competencia municipal. Entonces junto con esta financiación habrá que legislar las competencias, o al revés si se prefiere, primero legislar y luego financiar, pero que en la práctica resulte simultáneo pues ya de hecho, las competencias son reclamadas por el vecino, en sanidad, educación, deporte, servicios sociales... El temido efecto perverso de este aumento de financiación será el de agravar el despilfarro público local, pues la capacidad de los vecinos para pedir es prácticamente infinita.

En opinión de quien suscribe, la postura de la administración central no va a ser la de incrementar la financiación, sino la de pedirle a los Ayuntamientos que frente al "vicio" de pedir de los vecinos, ejerzan la "virtud" de no dar por parte del Ayuntamiento, a pesar del coste político que ello implica.

Pero debemos preguntarnos, ¿es realmente un vicio pedir? Depende de como se haga, es normal que los vecinos transmitan su demandas y sean exigente con las

Administración que sostienen con sus tributos, pero seguramente deberían reflexionar en ocasiones sobre si la administración a la que acuden es la adecuada para reclamar aquello que piden. Además, el político municipal debería saber relativizar las demandas que le llegan. Sin duda escucharlas todas pues como representante de los ciudadanos es una de sus obligaciones, pero hacer un esfuerzo por dar un tratamiento objetivo y realista a tales demandas.

Por último, y para finalizar con el problema del coste político de la adopción de medidas de gestión eficiente, hemos hecho referencia a los casos de obras públicas que resultan infrutilizadas cuando no directamente sin demanda alguna, en ocasiones inversiones tan caras como aeropuertos, autovías o líneas ferroviarias, consecuencia de una mala valoración de la necesidad real y de unas expectativas falsas para aquella población a la que iba dirigida el uso de tales instalaciones. Este fenómeno también se ha producido en el ámbito de la Administración Local con inversiones que sin llegar a resultar individualmente un gasto tan importante si que lo es si se analiza de manera agregada para el conjunto de los Ayuntamientos.

### **III. SEGUNDO PROBLEMA.- LA RESISTENCIA AL CAMBIO**

#### **¿Porque el cambio provoca resistencia?**

Se dice con frecuencia que el ser humano es un animal de costumbres, y es algo que en las organizaciones administrativas se observa con gran nitidez. De hecho, la costumbre (y algunos puestos mas abajo la práctica administrativa y la analogía), también constituye una de las fuentes del Derecho por lo que parece que cuando este orden de prelación de fuentes fue determinado ya se intuía que el guiarse por la costumbre está profundamente arraigado o mejor dicho que resulta inherente al ser humano.

Pero esta lucha entre la costumbre y los cambios tiene millones de años y siempre ganan los cambios porque si las costumbres se contraponen a los cambios y los individuos que las ejercen no se adaptan, los cambios se encargan de hacer desaparecer a estos individuos. Está referencia presente en la naturaleza, en la evolución de las especies, es un principio que se cumple con igual rigor en el mundo de los negocios y aunque de forma más lenta, en las Administraciones Públicas. Por poner ejemplos que ayuden a explicar este fenómeno en los ayuntamientos ¿Alguien concibe hoy en día un Ayuntamiento que siguiera escribiendo los documentos a mano? ¿O incluso mediante maquinas mecánicas de escribir? ¿Que sucedería con los empleados públicos que estuvieran tan arraigados a las costumbre que se negasen actualmente a aceptar dichos cambios?

La aplicación de las nuevas tecnologías, que ya se esta produciendo, está en la línea de la supresión del papel en el trabajo administrativo, la firma electrónica y el DNI Electrónico, el teletrabajo, la relación telemática con los administrados lo cual posibilita la disponibilidad para realizar trámites con la administración 24 horas al día 365 días al año, una manifestación de este fenómeno lo encontramos en el uso del perfil del contratante a través de las páginas webs de los ayuntamientos, la posibilidad de acceder a información sobre la recaudación de los tributos municipales, incluso resolver algunos trámites tales como solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos licencias y un largo etcétera que cada día se hace más amplio.

Está sucediendo de manera progresiva, pero sin duda, y con el impulso de la Administración Electrónica continuará.

Sin embargo la costumbre en el ámbito administrativo persiste. También la costumbre puede tener sus ventajas, a veces precipitarnos a implantar tecnología o métodos poco desarrollados nos mete en mayores problemas, aunque a largo plazo no parece ser buena consejera. Hay que equivocarse para poder acertar, como dice la conocida cita de Albert Einstein "si buscas resultados distintos no hagas siempre lo mismo". De una lógica demoledora, pone en evidencia nuestra falta de lógica a la hora de afrontar los cambios.

La administración pública, como apuntaba anteriormente, ha sido con frecuencia un refugio para la costumbre, si se la compara con el mundo empresarial, tal vez porque las consecuencias de no cambiar no sean la desaparición inmediata como sucede con las empresas. Si ya conocemos este fenómeno, ¿Por qué no ponerle remedio?

Las formulas innovadoras de gestión son de una tremenda diversidad pero tienen un principio claro a su favor, que se resume en el cumplimiento de objetivos con la mayor eficiencia.

Pero de este principio derivan otras cuestiones, ¿Cuáles son los objetivos de la Administración Pública? La respuesta académica es la de servir al interés público pero nos lleva directamente a otra pregunta ¿Cuál es el interés público? El interés público son las necesidades de los ciudadanos lo que nos lleva de nuevo a otra pregunta, y de este modo volvemos al tema central de este trabajo ¿Cuáles son los intereses de los ciudadanos de un municipio de pequeña o mediana población y como pueden las medidas de eficiencia en la gestión ayudar a alcanzarlos? Son preguntas que debe realizarse el gestor municipal, y sin duda la respuesta debe ser meditada, pues los ciudadanos son muchos y en ocasiones sus necesidades resultan incompatibles o directamente no las conocen ni siquiera ellos mismos.

Esta resistencia al cambio, inherente al ser humano, es un freno al progreso como históricamente se ha comprobado, aunque responde a un instinto natural de supervivencia, pues los cambios son amenazas a una situación que podrá ser mejor o peor pero que sin duda es una situación ante la que sobrevivimos pues de lo contrario no podríamos hacer siquiera la reflexión sobre si nos interesa cambiar o resistirnos al cambio.

Usando el sentido común, la manera que tenemos de afrontar el cambio es adaptándonos al mismo. Sin embargo existen muchas formas de adaptarse al cambio y elegir la más adecuada es una habilidad que debemos ser capaces de desarrollar. Los cambios son previsibles si realizamos un buen análisis de los mismos, y ese análisis debe realizarse con una cierta distancia para poder hacerlo de forma objetivo. No debemos "odiar" ni "amar" el cambio por si mismo cuando se nos presenta, pues ambas actitudes nos llevan a hacer un análisis irreal.

Toda esta reflexión viene al hilo de que es lo que sucede en la mente de los trabajadores de una organización, en este caso de un Ayuntamiento, y más concretamente, de un Ayuntamiento mediano o pequeño, donde se decide implantar y aplicar modernas técnicas de gestión económica y organizativa.

Vamos a hacer el ejercicio de ponernos en el lugar de un trabajador que se encuentra en la situación de tener que adaptarse a una nueva forma de realizar su trabajo, cuyas ventajas además no ve con claridad. De entrada, puede tener miedo de no saber como aplicar estas novedosas técnicas, lo cual lleve a sus superiores a la conclusión de que resulta incompetente en sus funciones y decidan degradarlo o incluso si es personal laboral, despedirlo. Es una inseguridad a la que no se le puede realizar ningún reproche pues si se analiza denota un cierto sentido de la responsabilidad. A un trabajador irresponsable jamás le darán miedo los cambios porque nunca ha hecho bien su trabajo, por lo tanto el cambio nunca va a tener como efecto negativo el que a partir de ahora no lo vaya poder realizar bien.

Para los trabajadores responsables, este temor a que el cambio impida desarrollar bien el trabajo, se soluciona de forma sencilla, pues basta con explicar adecuadamente las técnicas de gestión y que finalidad tienen, que el trabajador, si realmente es responsable realizará un esfuerzo por comprender estas nuevas técnicas, y lo que es todavía mejor, comprenderá las ventajas que tiene y el cambio se convertirá en un factor de motivación. Sin ánimo de caer en tópicos, es una actitud que no abunda en los Ayuntamientos de pequeños y medianos municipios donde se encuentran casos (también en los grandes) de empleados públicos acomodados desde hace años en determinadas tareas a los que el cambio no les reporta ningún beneficio pues el esfuerzo que implica el aprendizaje de estas nuevas técnicas les suprime bruscamente esa comodidad en la que se encontraban.

Por lo tanto debemos diferenciar a aquellos que temen el cambio por inseguridad en sus capacidades de adquirir el conocimiento necesario para seguir siendo eficientes en su trabajo de aquellos que temen el cambio por suponer un atentado a sus situaciones privilegiadas. Naturalmente la segunda postura no tiene justificación alguna y lo que procede es denunciarla e imponer a quienes se encontraban acomodados que abandonen su comodidad en beneficio de la organización.

En conclusión, las recetas para superar la resistencia al cambio que suponen las modernas técnicas de gestión económica y organizativa son la formación de los trabajadores, con todo lo que ello implica en cuanto a esfuerzo en comunicación y esfuerzo en aprendizaje por parte de gestores y ejecutores respectivamente.

#### **IV. TERCER PROBLEMA.- LA ESCASEZ DE RECURSOS**

##### **La eficiencia como antídoto a la escasez**

La propia definición de la Ciencia Económica nos indica que los recursos son siempre escasos y las necesidades ilimitadas, por lo tanto un buen economista, y los gestores municipales de pequeños y medianos municipios deben serlo sino por formación académica si por oficio, tienen como misión identificar que necesidades son prioritarias y en que medida para saber que cantidad de recursos hay que aplicar a cada una de las necesidades.

Precisamente, estas técnicas de gestión, lo que pretenden es alcanzar mayor eficiencia en el empleo y la asignación de los recursos, por lo tanto el gasto que

suponen en si mismas, bien parecen más una inversión de futuro que un gasto inevitable.

Bajando a la realidad del mundo municipal, los recursos de los que dispone un Ayuntamiento de pequeña o mediana población son compartidos entre la organización administrativa (el ayuntamiento en si mismo) y las necesidades de la población del municipio.

De este modo llegamos a un debate ya muy antiguo, la lucha entre dos argumentos, ¿la defensa de un Ayuntamiento moderno, eficaz y eficiente repercute positivamente en la población, o repercute positivamente en los trabajadores municipales?

Dependiendo de como se presente la implementación de estas técnicas y procedimientos y de la percepción que los ciudadanos tengan de las mismas se determinará el equilibrio entre ambas posturas, esto es, cuanto merece la pena para quien toma la decisión invertir en avances técnicos y demás costes que implican las innovaciones organizativas **incluidos los costes políticos**. En este punto dese cuenta que sobre todo se está haciendo referencia al coste que supone la inversión en nuevas tecnologías así como la formación de los trabajadores municipales.

Para ayudar a entender esta idea, imaginemos el siguiente ejemplo, un Ayuntamiento de un municipio rural de 500 habitantes, cuya economía es fundamentalmente agraria. ¿La implantación de programas de gestión administrativa interna con uso de DNI Electrónico lo percibirá la población como un gasto superfluo o como un gasto necesario? Por pequeño que este gasto resulte, probablemente se percibirá como un gasto superfluo, pues las garantías procedimentales que el uso del DNI Electrónico y las ventajas que puede tener en cuanto a seguridad jurídica por la consiguiente dificultad de suplantación de la personalidad a la hora de firmar resoluciones y otros documentos oficiales no es una ventaja que a los vecinos de este municipio les preocupe en absoluto, pues desde que se tiene memoria no hay constancia de que a nadie se le haya ocurrido firmar alguna resolución haciéndose pasar por el alcalde o por un funcionario.

La limitación de recursos provoca una resistencia añadida al cambio que analizabamos en el apartado anterior, pero en este caso la falta comprensión de las ventajas que el cambio puede tener no solo procede del trabajador municipal, sino también de los vecinos que no comprenden como existiendo tantas necesidades de mejora de infraestructuras, ayudas sociales, desempleo... el ayuntamiento invierte el escaso dinero que tiene en mejorar su propia organización.

Naturalmente, esta visión tan limitada del gasto municipal es transmitida al Alcalde que toma nota de que dicha opinión tiene acogida entre los vecinos y aun cuando se esté convencido de las ventajas de las nuevas tecnologías y de las modernas técnicas de gestión, no es capaz de venderlas como un gasto necesario, siendo este una realidad más frecuente cuanto menor resulta la población y cuanto más escasos son los recursos.

Solo cuando los cambios tecnológicos son extendidos y generalizados en todos los ayuntamientos, la población termina por asumirlos como necesarios, pero se observa que los pioneros en el uso de estas modernas técnicas de gestión suelen ser

municipios de gran población ya sea por la mayor cantidad de recursos que manejan, las economías de escala de las que se pueden beneficiar, pero sobre todo su mayor distancia con el ciudadano de a pie (distancia de la que hablábamos antes al definir el coste político de las decisiones). Rara vez conoce el ciudadano de una gran población el nivel de detalle necesario de los gastos en los que incurre su Ayuntamiento para la mejora de la eficiencia de su propia organización como para poder siquiera plantearse un crítica a los mismos.

Cuestión diferente pero relacionada es la de la escasez de recursos que provoca la atención a la continua demanda al Ayuntamiento de competencias que no le son propias. El poco interés de las otras Administraciones de rango superior que tienen la potestad legislativa de reconocer dicha realidad y de ponerle solución unida a la merma de los ingresos procedentes de la construcción dando lugar a situaciones de dramática asfixia económica de los Ayuntamientos agravada además en algunos por la mala gestión, lo que nos lleva al siguiente problema.

## **V. CUARTO PROBLEMA.- GESTIÓN INEFICIENTE Y FALTA DE ÉTICA**

### **El perfil profesional del gestor político**

Entramos al analizar este último problema en un asunto especialmente delicado pues afecta personalmente a quienes ostentan el ejercicio del poder. Son los casos en los que aprecia una manifiesta falta de preparación profesional y académica en los gestores municipales que en demasiadas ocasiones se empeora por una falta de ética. Este problema de falta de ética tiene una evidente vinculación con el problema que analizábamos al principio sobre el coste político que se debe asumir por las decisiones de gestión.

El sistema electoral no exige titulación ni experiencia profesional alguna a quien ha sido legitimado por las urnas para ser alcalde o concejal de un municipio. Esto posibilita que determinados políticos locales puedan ser grandes comunicadores de ideas o incluso personas con verdadero talento creativo para innovar, pero sin embargo resulten pésimos gestores de proyectos. Sin experiencia en gestión y sin conocimientos en materia de planificación estratégica resulta bastante común que las organizaciones municipales con frecuencia sean dirigidas desde una visión muy lejana a la eficacia, eficacia y economía que nuestro ordenamiento jurídico exige debe presidir su actuación.

Proponer una reforma del sistema electoral que restrinja el acceso a cargos electos a personas sin experiencia y sin una determinada formación académica o profesional choca jurídicamente con el principio de igualdad constitucional entre otros preceptos legales. Sin embargo, para el acceso a la condición de funcionario o empleado público (excluyendo al personal de confianza) no se discute la necesidad de aplicar los principios de mérito y capacidad que complementen este principio de igualdad.

Decisiones estratégicas tales como la fórmula para gestionar los servicios públicos municipales son de enorme complejidad y no deben ser adoptadas a la ligera. Decidir que se lleve a cabo por la propia plantilla de trabajadores, a través organismos autónomos municipales, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles participadas o bien optar por la externalización mediante el contrato que

resulte oportuno de los que establece la legislación contractual del sector público o fomentar la actividad subvencional del ayuntamiento tendrá repercusiones trascendentes en los costes y calidad de los servicios públicos.

Para elegir la fórmula más adecuada de gestión no basta con ser un gran comunicador y ser capaz de proyectar una imagen de excelencia, es necesario tener experiencia y profundos conocimientos de gestión. La ausencia de dichos conocimientos ha sido lo que ha servido de excusa para incrementar el número de cargos de confianza, práctica que ha mostrado tener una pésima acogida en la opinión de muchos ciudadanos pues a veces estos cargos de confianza tienen la misma falta de formación que la de aquellos a quienes asesoran.

### **Consecuencias del problema de los cargos electos con perfil bajo**

Con frecuencia se ha hablado de la necesidad de aprobar una Ley de Transparencia de las Administraciones Públicas (cuya tramitación parlamentaria inminente ya ha sido anunciada) y de reforzar los controles internos y externos de los Ayuntamientos.

Como Interventor Municipal, considero que sería una medida muy acertada la de reforzar la independencia de los funcionarios encargados de llevar a cabo el control interno de la legalidad del gasto, en especial en lo que se refiere a los procedimientos de selección o de remuneración de los puestos. Anteriormente se ha comentado que la homologación de sueldos de cargos electos vinculándolos a la consecución de objetivos y a criterios de responsabilidad y carga de trabajo sería una medida muy deseable, para evitar agravios comparativos, críticas y mala imagen aparte del daño que hace en algunos casos las elevadas remuneraciones a las arcas municipales. ¿Por qué no extender este criterio también a los empleados públicos de la administración local? De nuevo se argumenta el ataque que supone tal medida a la consagrada Autonomía Municipal.

Desgraciadamente, la defensa de intereses y privilegios dan lugar a una trinchera difícil de combatir incluso desde las esferas parlamentarias, otra vez nos encontramos con un coste político que por falta de valentía y responsabilidad no se desea asumir.

Volviendo al problema de la ineficiente gestión, puede ser una excusa un poco gratuita, además de injusta, considerar que la situación de asfixia económica ha sido causada exclusivamente por la mala gestión de los Ayuntamientos. Ha existido sin duda una mala gestión, pero tal vez no tanto por incapacidad de los gestores sino por el conflicto de intereses que supone querer ganar unas elecciones municipales de un pequeño municipio, y el ejercicio de responsabilidad al que las circunstancias obligan, o como decíamos al principio la frecuente incompatibilidad de los criterios de "rentabilidad política" con los criterios de rentabilidad económica. En cierto modo, se ha dado el dilema entre la actuación ética y responsable de llevar una buena gestión y el aumento exponencial de probabilidades de perder las próximas elecciones municipales si se adoptaban medidas tan impopulares como por ejemplo suprimir gastos para festejos u otros relacionados con el ocio así como subir incrementar la presión fiscal del municipio.

En absoluto puede justificarse el sacrificar el bien del municipio a costa de ganar unas elecciones locales, pues un político sin vocación de servicio público no merece ocupar ningún cargo, pero hay que ser conscientes de la difícil decisión que supone para un edil especialmente de un pequeño municipio sometido a las circunstancias que describíamos en los anteriores apartados, tener que recortar servicios y subir impuestos en una época de crisis económica con tasas de desempleo crecientes y situaciones de necesidad en las economías domésticas.

El único camino legítimo naturalmente es actuar con ética y asumir los costes políticos que conllevan la adopción de medidas necesarias pero impopulares, pero, sin pretender hacer generalizaciones injustas, este camino precio que la mayoría de las personas dedicadas a la política municipal a la hora de la verdad consideran demasiado caro. En este punto, hay que añadir, que el funcionamiento interno de los partidos políticos juega un papel fundamental pues deberían marcar a sus secciones municipales no solo los objetivos o los resultados esperados, sino también los medios para alcanzarlos en un ejercicio de responsable autorregulación.

Cuestión diferente es la de la corrupción, entendida esta como la comisión de delitos tipificados de prevaricación, malversación, tráfico de influencias, cohecho y demás figuras recogidas en el código penal. En este caso se trata de un fraude inadmisibles a los ciudadanos que siendo determinado por un juez no admite ningún tipo de justificación.

El informe del año 2000 de la OCDE "Regulatory Reform in Spain" y el "Manual de Transparencia" del año 2007 elaborado por el Fondo Monetario Internacional, ya advertían de la necesidad de implementar en la Administración Pública Española buenas practicas y técnicas de gestión eficiente.

Por su parte la ONG Transparencia Internacional (TI) en el año 2008 publico un informe donde se ponía de manifiesto malos resultados en los ayuntamientos españoles en urbanismo, contratación pública y transparencia económico financiera.

Todo ello nos puede llevar a la conclusión de que la corrupción municipal y la mala gestión existen son parte del problema y que además se podría haber evitado puesto que desde hace mucho tiempo se identificó.

Las consecuencias de esta gestión ineficiente cuando no carente de ética ya han sido ampliamente comentadas. La Plataforma Multisectorial contra la Morosidad, cifró en el 2011, la deuda de los municipios españoles con empresas del sector privado en 35.000 millones de euros. Semejantes cifras de deuda no se adquieren en un solo ejercicio presupuestario.

### **Mayor participación en la gestión de los funcionarios de carrera del Ayuntamiento ¿La solución?**

Mucha de esta deuda municipal acumulada se corresponde con facturas para las que no existe previsión presupuestaria, situación que tradicionalmente los Ayuntamientos han ido resolviendo mediante la aprobación de expedientes de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos, que basándose en la doctrina del enriquecimiento injusto, permite aprobar facturas de servicios y suministros realizados en ejercicios anteriores con cargo al ejercicio presente. Se trata de un expediente que

tiene su base jurídica en el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990. Sin embargo, todo ello denota que lo que en un principio se articuló para dar solución excepcional a una situación de absurdo jurídico, que era que un gasto realizado con un tercero de buena fe no se podría pagar por falta de previsión presupuestaria se ha convertido en una “barra libre” para gastar sin darle importancia al hecho de que no exista crédito presupuestario.

Por lo tanto, el presupuesto que es un instrumento de previsión con una función limitativa del gasto la pierde, puesto que se habilita un procedimiento para gastar por encima o fuera de las previsiones para ese ejercicio económico. En otras palabras, los Presupuestos Generales del Ayuntamiento quedan degradados a la categoría de “papel mojado” porque se pueden aprobar gastos de este año en el próximo ejercicio por la vía del reconocimiento extrajudicial.

Esta actuación al parecer no tiene consecuencias penales, aunque ya desde diferentes instituciones y partidos políticos se ha empezado a formar la idea de que debería pensarse a aquellos cargos electos que realicen gastos sin consignación presupuestaria.

Tal vez la solución pasase por regular un poco mejor el procedimiento de gasto, y no dejar al arbitrio de unas bases de ejecución, que en ocasiones son de presupuestos prorrogados, la forma en que los ayuntamientos deben encargar sus gastos. De nuevo una vez más topamos con el principio de Autonomía Local, pues restringimos al Ayuntamiento la capacidad de auto organizar sus procedimientos, pero dadas las circunstancias y las consecuencias que la auto organización ha tenido, tal vez sería lo más recomendable.

Ya la Ley de Contratos del Sector Público, indica que el gasto menor requiere de la aprobación y la incorporación al expediente de la factura. Entramos en el resbaladizo tema de la interpretación de las normas, pero en cualquier caso, resulta razonable deducir que la aprobación es previa y no simultánea a la emisión de la factura. Sin embargo, la legislación presupuestaria y de haciendas locales prevén la acumulación de fases en un mismo gasto, siendo frecuente que las mencionadas bases de ejecución permitan lo que técnicamente se conoce como acumulación de fases ADO (Autorización, disposición y reconocimiento de la obligación) en un único acto, para los gastos menores (por recordar son las obras inferiores a 50.000 euros y los demás contratos inferiores a 18.000).

Por lo tanto para contratar gastos por debajo de ese importe se puede hacer dentro de la legalidad, y gracias a unas bases de ejecución que así lo establezcan, sin necesidad de comprobar si existe consignación presupuestaria. ¿Qué sucede si luego no existe? Pues en principio se guardan y en el presupuesto del año que viene se consignarán. ¿Y mientras tanto el acreedor no cobra? Los cambios que ha introducido la Ley de Morosidad en las Operaciones Comerciales, en la Legislación sobre Contratos del Sector Público prohíben que en el año 2012 los acreedores por contratos incluidos dentro del ámbito de aplicación de esta legislación cobre más allá de 40 días desde que realizaron el servicio suministro u obra. Por lo tanto, se incumple esta legislación salvo que el Pleno de la Corporación decida aprobar el pago de la factura aun cuando no exista consignación presupuestaria incumpléndose entonces la Ley de Haciendas Locales.

¿Este debate jurídico tiene solución? Se ha dicho y escrito muchas veces, tantas que ya más que escribirlo entran deseos de gritarlo: ¡que sea ilegal contratar sin autorización previa incluso en los contratos menores!

Las bases de ejecución no pueden permitir ese resquicio, los cargos electos no deben encargar gastos sin que el Interventor Municipal haya firmado un documento que certifique la existencia de crédito adecuado y suficiente y que ese mismo documento, firmado por el concejal de hacienda suponga la reserva de ese crédito para ese gasto a través de las fases contables de autorización o disposición, y también es importante que los propios contratistas conozcan la obligación legal que existe de que ese documento se encuentre debidamente tramitado y conozcan de forma fehaciente que el servicio, suministro u obra que le están encargando cumple con dicha legalidad.

La legalidad definida de esta forma, impide que exista ese enriquecimiento injusto por parte de la administración, pues el contratista que decida prestar un servicio sin consignación presupuestaria conoce o debe conocer esa circunstancia y asume las consecuencias de la misma. La legalidad debería además definir las consecuencias penales o sancionadoras que conlleva para cargos electos, funcionarios y contratistas la contratación con un ayuntamiento cuando no existe consignación presupuestaria. ¿Resolverá este debate la inminente Ley de Transparencia?

Otro aspecto por definir legalmente dentro de la elaboración de los presupuestos, y es la determinación de los criterios que se deben seguir a la hora de estimar los ingresos para el ejercicio siguiente. Es muy conocida la expresión de que los Presupuestos Municipales tienen sus ingresos “inflados”, que es la forma de poder conseguir “inflar” también los créditos para gastos. A pesar de lo que indica la Ley de Haciendas Locales que es que el Alcalde, como presidente de la Corporación, es quien elabora el presupuesto municipal, este no querrá llevar a la aprobación plenaria un presupuesto informado desfavorablemente, lo que obliga a los interventores de los ayuntamientos a hacer malabarismos a la hora de justificar todo el crédito presupuestario para gastos que los gobiernos municipales necesitan para realizar los gastos que planean.

Un recurso tradicional hasta ahora ha sido el de considerar unas expectativas crecimiento de la actividad urbanística que la realidad de las liquidaciones presupuestarias han demostrado excesivamente optimistas, ya que en ellas se indicaba que el municipio para el ejercicio siguiente recaudaría una cantidad en concepto de impuesto de construcciones, tasa por licencia de obras y aprovechamiento urbanísticos que no se ajustaba a la verdad.

Dada la situación de crisis de los ingresos municipales procedente de la construcción las expectativas de crecimiento que aun se manejan han dejado de ser creíbles para nadie, sin embargo seguimos sin tener una regulación que indique con claridad bajo que criterios y que fuentes de información resultan válidas para llevar a cabo una adecuada previsión de ingresos en la elaboración de los presupuestos municipales.

Como vemos en los anteriores ejemplos, los Ayuntamientos incurren con frecuencia en toda clase de mala prácticas en su gestión, que les ha llevado junto con

otras razones, a la deriva económica en la que se encuentran inmersos, y la solución no solo pasa por un mayor control sino también por una mejor en la definición de competencias municipales, financiación y sensibilidad ante la compleja diversidad que existe dentro de la administración local, siendo en ocasiones la legalidad poco clara y anteponiendo de forma contraproducente la autonomía local frente a cualquier otra consideración.

Sobre estos “vacíos” legales, se echa en falta una mejor y más exhaustiva regulación y una mayor certidumbre jurídica. La existencia de estos vacíos es bien conocida y aprovechada por los gestores municipales, que la explotan, dejando a los interventores sin argumentos para informar desfavorablemente las malas prácticas en la gestión.

El exceso de regulación sin embargo, también resulta criticable, pues suponen trabas a la implantación de formulas de gestión modernas y eficientes. Corresponde por lo tanto al legislador estatal y autonómico, la regulación equilibrada que sin permitir que se produzcan lagunas legales que puedan ser aprovechadas para fomentar una mala gestión interesada sean lo suficientemente respetuosas con la autonomía municipal como para simplificar trámites allí donde se pueda. El eterno dilema entre las garantías procedimentales y la eficacia de la gestión que solo se resuelve, caso a caso, con inteligencia y conocimiento profundo de la realidad municipal.

En resumen, una mayor diferenciación en las normas estatales, de contratación pública, presupuestaria, patrimonial no ya solamente entre Estado, Comunidades Autónomas y Municipios, sino incluso dentro del ámbito municipal entre Municipios de diferente población y circunstancias ayudaría a evitar tales problemas. En materia contable, con la aprobación del modelo básico, simplificado y normal, curiosamente es una de las áreas donde menos discrepancias de criterios encontramos, ya que se aplica una norma diferente en función del presupuesto y población, ¿porque no extender este sistema al resto de las normas?

Incluso distinguir aún mas allá la regulación, pues no solo basta con regular de forma diferenciada a los municipios de gran población y los de menos de 5.000 habitantes como sucede en la Ley de Bases de Régimen Local, en el medio queda un arco enorme de municipios entre los que existen muchísimas diferencias.

Concedamos que toda esta regulación sea en el fondo un atentado contra la Autonomía Local, pero planea la sospecha de que la verdadera razón por la que no se lleva a cabo la definición más exhaustiva y que recoja mejor las particularidades, es por la visión excesivamente simplista por parte del legislador sobre la realidad de la Administración Local.

El conflicto de intereses que se produce en quienes ostentan el ejercicio de gestión municipal entre buscar un modelo sostenible a largo plazo desde el punto de vista económico o un modelo inviable a largo plazo pero de resultados mucho más vistoso en el corto plazo, se ha decantado, salvo honrosas excepciones por la segunda opción debido a la naturaleza del propio sistema electoral (de nuevo nos encontramos ante el conflicto de los criterios de rentabilidad política frente a los criterios de rentabilidad económica)

Para terminar, pongamos un ejemplo reciente que muestra una mayor toma de conciencia por parte del legislador estatal del conflicto de intereses que existe en las decisiones de los gestores políticos locales. Mediante el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, se descargó sobre los interventores municipales la responsabilidad de certificar la deuda real de los municipios, aun sin tener en nuestro régimen jurídico la función de la fe pública, debiendo declarar dicha información en un tiempo record, bajo la amenaza de consideración de falta muy grave, y además la obligación de elaborar un plan de ajuste que permita, a través de una operación de crédito pagar el montante de esta deuda. ¿Por qué para el cumplimiento de esta obligación de declarar la deuda no se confió en los alcaldes y sí en los interventores aunque con amenazas?

Debe hacerse notar, que no solamente ha sido la deuda ya reconocida, sino también la no reconocida la que se certifica. En cualquier caso, parece una iniciativa positiva y muy ambiciosa que va a suponer un alivio para los acreedores de los Ayuntamientos cuyas perspectivas de cobro pasaban por afrontar largos procesos judiciales.

Esta última referencia al RDL 4/2012, es simplemente para destacar como en esta ocasión el legislador estatal ha recurrido a los funcionarios públicos, y más concretamente a los habilitados estatales como garantía de obtener una información fiable sobre una decisión de pura gestión como es la de pagar la deuda acumulada por el ayuntamiento mediante una operación de endeudamiento. Lo cual nos lleva a plantearnos la siguiente pregunta, ya que se les considera una garantía ¿Deberían los secretarios e interventores municipales tener competencias mas allá del control de legalidad? ¿deberían también ser participes en la gestión del gasto?

## **VI. CONCLUSIONES**

Las particularidades de los pequeños y medianos municipios hacen que los problemas que podamos encontrar en cualquier Ayuntamiento, a la hora de modernizar su organización sean aun más difíciles de solucionar.

El propio perfil del votante, sus preocupaciones más inmediatas, la visión que tiene de la administración pública en ocasiones más cercana a la de un enemigo que pone trabas e impuestos a la de una organización para atender las demandas de los vecinos de forma eficiente suponen una dificultad añadida para introducir cualquier cambio en estos municipios rurales de escasa población que a menudo se pasa por alto.

La repercusión de esta mala imagen que el vecino tiene del Ayuntamiento incide sobre la actuación del Equipo de Gobierno Municipal como un factor esencial a la hora de analizar no solo la implantación de nuevas técnicas de gestión, sino la realización de cualquier gasto que no produzca un efecto visible, inmediato y al menos aparentemente positivo en los vecinos, pues resultará relegada en la lista de prioridades de gasto a los últimos puestos, a pesar de las ventajas que a largo plazo podría aportar.

Subvenciones, festejos, seguridad ciudadana, obras públicas... son ejemplos de gastos cuya prioridad, especialmente en año electoral pasarán a primera línea frente a gastos en formación de la plantilla, nuevas tecnologías o reformas organizativas en el funcionamiento de la administración municipal.

En resumen, la utilidad de una buena organización administrativa es algo que el vecino, que suele tener una visión muy pragmática de lo que necesita del Ayuntamiento, no suele percibir y el político municipal lo sabe.

Este ha sido un factor muy relevante a la hora de explicar porque los Ayuntamientos de pequeña y mediana población especialmente en las zonas rurales tienen tanto retraso en incorporarse a las nuevas tecnologías de la información y a las modernas técnicas de gestión administrativa, considerando además que el acceso de la población rural a las redes domésticas de internet ha sido también mas lento que en los municipios urbanos, resultando esta una herramienta indispensable a la hora de disfrutar de las ventajas de la Administración Electrónica.

El propio envejecimiento de la población en las zonas rurales es otro factor que incide en la dificultad de aplicar nuevas tecnologías y cambios en general en la organización administrativa en este tipo de Ayuntamientos pues, al margen de tópicos, es una realidad que las personas de edad avanzada tienen mayores dificultades en el aprendizaje de uso de estas nuevas tecnologías ya sea por una razones educativas, históricas, biológicas o de índole cultural y social.

La escasez de recursos económicos y la dependencia de otras Administraciones cuyas transferencias vienen condicionadas a usos determinados aunque a veces son vinculadas precisamente a la utilización de las nuevas tecnologías y formación de los Empleados Públicos son otro de los ejemplos de dificultades que nos encontramos en los pequeños y medianos Municipios.

La solución a estos problemas pasa por afrontar con ética, valentía y responsabilidad política el desafío que supone implantar nuevas técnicas y mejorar la eficiencia en el funcionamiento de la Administración Municipal, con una planificación más estratégica y menos cortoplacista. Siendo conscientes de los problemas anteriormente descritos, y sin ánimo de eludir responsabilidades propias, un poco más de empatía para con los Ayuntamientos, especialmente los de zonas rurales y de pequeña población, por parte de las Administraciones Públicas jerárquicamente superiores también sería deseable.

*Marzo de 2012*  
*Julián Benegas García, Interventor Municipal*

## **BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS**

ALMONACID LAMELA, V. *Habilitados Estatales y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia la Administración Electrónica* (<http://administracionpublica.com/>)

CHAVES GARCIA, J.R. *Zafarrancho local ante el Real Decreto-Ley 4/2012 de financiación de pago a los proveedores.* (<http://contencioso.es>)

FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A. *Guía Práctica para la planificación presupuestaria de la Entidades Locales: Diagnóstico Económico Financiero y Planes de Saneamiento.* Cizur Menor: Aranzadi, 2011.

GALOFRE ISART, A. *¿Aumentar o reducir el déficit?* (<http://www.femp.es/cartalocal>)

MERINO ESTRADA, V. Y RIVERO ORTEGA, R. *Gestionar mejor, gastar menos, una guía para la sostenibilidad municipal.* Granada: CEMCI, 2011.

PIMENTAL, M. *¿Tendremos que llegar al colapso para que algo cambie?* (<http://administracionpublica.com/>)

SOSA WAGNER, F. *Nuevo Fondo y deudas locales* (<http://administracionpublica.com/>)

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **GOBERNANZA TERRITORIAL EN ANDALUCÍA: DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A LA DEMARCACIÓN MUNICIPAL**

María Teresa GARCÍA GONZÁLEZ  
T.A.E. Planificación y Gis  
Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Experto en "Derecho y Gestión Pública local", año 2011-2012, celebrado el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

### **SUMARIO:**

I.- ALGUNOS APUNTES SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNANZA.

II.- GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.

III.- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y SUS EFECTOS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

IV.- ASPECTOS TERRITORIALES DE LA LEY 5/2010 DE 11 DE JUNIO DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA.

1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO.

2.- LA DEMARCACIÓN MUNICIPAL. REGULACIÓN EN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA.

3.- LA ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO MUNICIPAL EN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA.

V.- LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO POLÍTICA PÚBLICA.

1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y REGULACIÓN NORMATIVA.

2.- PLANES DE ORDENACIÓN DE ÁMBITO REGIONAL Y SUBREGIONAL EN ANDALUCÍA.

3.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS TERRITORIALES.

VI.- EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DESDE LA LEGISLACIÓN ANDALUZA.

1.- ESTADO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ANDALUCÍA.

2.- PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

3.- CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES.

VII.- ¿COORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO?

VIII.- LA GOBERNANZA EN EL CAMINO DE ENCUENTRO DE LA PLANIFICACIÓN: LA RESPONSABILIDAD CIUDADANA, LA COOPERACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL.

IX.- BIBLIOGRAFÍA

El impacto que sobre nuestros municipios está teniendo el modelo de planificación urbanística y territorial, así como la influencia de los gobiernos locales en la transformación de nuestras ciudades, hace necesario bucear en la búsqueda de formas más eficientes de planificar y gestionar el territorio, que se sirvan de principios de una nueva gobernanza urbana y territorial y que facilite la participación ciudadana en un ámbito que debe responder al interés común además de combinar la viabilidad económica, social y medioambiental.

Se analiza de manera sucinta la organización territorial del Estado en tanto aspecto clave en el modelo de articulación de las relaciones entre la Administración y la proyección espacial que los efectos de estas tienen en el territorio.

Los instrumentos de ordenación del territorio están relacionados con el planeamiento urbanístico, correspondiendo la potestad de planeamiento a los municipios, por lo que se analiza la regulación que, en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se hace de aquellos aspectos cuyos efectos se sienten directamente sobre el territorio, tales como la demarcación territorial o las principales competencias municipales, para pasar a estudiar la evolución de la ordenación del territorio y el estado actual en la Comunidad Autónoma Andaluza, así como analizar el carácter determinante del planeamiento urbanístico municipal, desde el convencimiento de que con el cumplimiento de la normativa existente, con la aplicación del adecuado conocimiento geográfico y mayor participación ciudadana es posible llegar a construir mejores soluciones territoriales y urbanísticas.

## **I.- ALGUNOS APUNTES SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNANZA**

El término gobernanza está lejos de tener un único significado aceptado por todos. En la 22ª edición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española tiene dos acepciones. La segunda de estas entradas, la antigua, define el término como "*acción y efecto de gobernar o gobernarse*", siendo la entrada más reciente la que define el término como el "*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*".

Un sinónimo de gobernanza, en su segunda acepción del Diccionario de la Real Academia Española, es el término *governabilidad*.

Como bien sabemos, gobernar no es únicamente el verbo transitivo cuyo significado es "*mandar con autoridad o regir algo*", sino también es guiar y dirigir, así como componer y arreglar; términos todos que necesariamente hay que unir al nombre femenino de GOBERNANZA, que pretende ampliar los conceptos de gobernabilidad y de gobierno, buscando nuevas formas de gobernar que favorezcan

---

1 Esta nueva acepción del término gobernanza, añadida por el Pleno de la Real Academia Española en su reunión del día 21 de diciembre 2000, quiso, sin conseguirlo, poner fin al debate sobre la traducción del término inglés 'governance', cuya traducción al español tiene al menos media docena de variantes (gobernación, buen gobierno, etc.).

las interacciones entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores, ya sean públicos o no, todo ello estrechamente ligado a la participación ciudadana.

El término gobernanza, aunque con múltiples significados, siempre está relacionado con procesos de toma de decisión en materias de carácter colectivo donde los límites entre los sectores público y privado aparecen difuminados. Se utiliza en diferentes niveles de gobierno, ya sea local, supramunicipal, estatal, internacional, etc., y se desarrolla en diversos ámbitos como por ejemplo:

- En la gestión pública.
- En el análisis de las políticas públicas.
- En las relaciones internacionales.
- En la gestión empresarial.
- En la economía política.
- En la política urbana y territorial.
- En el desarrollo sostenible<sup>2</sup>.

La gobernanza se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar que no está basado en el modelo tradicional jerárquico y que intenta coordinar las distintas acciones individuales en una nueva forma de entender las relaciones entre los gobiernos, independientemente de su nivel, y los ciudadanos.

Así pues, en palabras de Antonio Natera, *“la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”*<sup>3</sup>. El concepto pues hace referencia al hecho de que la acción gubernamental trasciende a la sociedad, de tal manera que las políticas y acciones públicas se llevan a cabo dejando a un lado fórmulas exclusivamente burocráticas y en la implementación de las políticas y toma de decisiones se incorporan mecanismos de participación de la ciudadanía.

El término gobernanza también tiene una connotación normativa asociada a la idea de “good governance” o “buen gobierno”, tal y como se puso de manifiesto en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea<sup>4</sup> que en una nota a pie de página define el término Gobernanza como *“las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”*.

---

2 A pesar del exagerado y demagógico mal uso del concepto, no solo por parte de la clase política, sino también de los propios técnicos que intervienen en la elaboración de los distintos instrumentos de planificación estratégica, el desarrollo sostenible se asienta en tres pilares: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental.

3 Antonio NÁTERA. “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”. *Documentos de trabajo: política y gestión*, Nº. 2, 2004. Universidad Carlos III de Madrid.

4 En el marco europeo, el Libro Blanco de la Gobernanza Europa, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C287 de 12 de octubre de 2001, supuso un punto de inflexión en la consideración de la gobernanza, sentado además las bases para el debate sobre el futuro de Europa y del proceso de reforma institucional iniciado en el Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001.

Tal y como queda recogido en esta definición, los cinco principios de este paradigma de gestión pública recogidos en el Libro Blanco, que han de ponerse en práctica de manera conjunta para reforzar los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, son:

- La apertura: las instituciones deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones.
- La participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas.
- La responsabilidad: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido.
- La eficacia: deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiado, y éstas deben producir los resultados buscados.
- La coherencia: las políticas que se llevan a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

La gobernanza no puede ser entendida sin incorporar una serie de factores como son la capacidad de gobernar, lo que implica no solo definir y ejecutar políticas a través de propuestas y acciones controladas, sino también la capacidad técnica y la eficiencia; la capacidad de participación; la asignación de recursos y su fiscalización; o el acceso a la información por parte de todos los actores sociales como punto primigenio de una participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones.

## **II.- GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

La participación ciudadana es uno de los pilares básicos sobre los que se asientan los sistemas democráticos y así se reconoce en el artículo 9.2 de la Constitución española, es por ello que el derecho a la participación ciudadana aparece recogido en los diferentes ordenamientos jurídicos de los distintos niveles administrativos, tanto a nivel de la Unión Europea, como a nivel nacional y en las legislaciones de las Comunidades Autónomas.

Los sujetos participantes en la toma de decisiones públicas son:

1. Los políticos, tanto los que forman el gobierno, como los de los grupos de la oposición, si bien la participación política no puede adquirir un excesivo protagonismo y debe garantizar la pluralidad de visiones.
2. Los técnicos: municipales, supramunicipales y expertos.
3. Los verdaderos protagonistas de la participación ciudadana: los ciudadanos, ya sea en grupos organizados (asociaciones, entidades, etc.), colectivos específicos (jóvenes, mujeres, mayores, etc.), empresarios y sindicatos, y el resto de ciudadanos, que normalmente son los que es más difícil movilizar por su menor implicación en la vida pública.

El papel que desempeña la sociedad en el proceso de gobernanza es de gran importancia, ya que es normal recurrir a organizaciones sociales para que participen en la solución conjunta de problemas y en la toma de decisiones.

El acceso de los ciudadanos a la información en los procesos de planificación cada vez más está dejando de ser un simple derecho con carácter limitado para convertirse en un verdadero proceso de participación pública con capacidad para participar en la toma de decisiones, lo que contribuye a lograr unos instrumentos más eficaces.

Una práctica de buen gobierno en la participación pública en los instrumentos de planificación debe iniciarse con la información al ciudadano, ya sea de forma individual o colectiva, de manera eficaz, con unos plazos razonables y suficientes, y en el momento oportuno, que será en el inicio del proceso planificador, cuando todavía se pueden presentar alternativas y cualquier solución es aún posible, y se deberá repetir cuando las propuestas estén consensuadas y antes de su aprobación definitiva.

A este respecto, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, estableció en su artículo 16 una serie de medidas de participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, y en concreto en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones que versen, entre otras materias, sobre *ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos* (art. 18.1,e Ley 27/2006).

En este artículo se regula la participación real y efectiva tanto del público, entendido como cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación, como de las personas interesadas, entendiendo que tienen la condición de personas interesadas las reguladas en el artículo 2.2 de esta Ley:

- Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>5</sup>
- Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de esta Ley.

Las Administraciones Públicas, al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación han de velar porque:

- *Se informe al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, cuando se disponga de ellos, sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general, o, en*

---

5 *Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: A) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. B) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. C) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

*su caso, de su modificación o de su revisión, y porque la información pertinente sobre dichas propuestas sea inteligible y se ponga a disposición del público, incluida la relativa al derecho a la participación en los procesos decisorios y a la Administración pública competente a la que se pueden presentar comentarios o formular alegaciones.*

- *El público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general.*
- *Al adoptar esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública.*
- *Una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, se informará al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.*

En el mismo año de promulgación de esta Ley, la Federación Española de Municipios y Provincias en su “Agenda Local de la Participación (ALAPAR)” propuso una serie de medidas para concretar las políticas municipales de participación. Las principales líneas de actuación planteadas son:

- La mejora e innovación de la organización municipal.
- El fortalecimiento de las redes asociativas de los municipios y la capacidad de intervención social.
- La capacitación a la ciudadanía para el ejercicio individual del derecho a la participación.
- El reforzamiento de los equipamientos y servicios de proximidad.
- La elaboración de sistemas de evaluación para mejorar la calidad democrática.
- La coordinación con los gobiernos autonómicos y el gobierno central.

En el ámbito de la gobernanza en la participación ciudadana únicamente no se están produciendo modificaciones en las estructuras de gestión pública, sino que además se está fortaleciendo la misma noción de participación ciudadana, incluyen aspectos susceptibles de incidir en los instrumentos de ordenación territorial.

En los últimos años las Comunidades Autónomas, en el marco de referencia del Libro Blanco para la Gobernanza Europea, están optando por nuevos instrumentos de participación que tienen reflejo en la regulación con carácter general y unitario del derecho a la participación ciudadana y al fomento de la misma:

- Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana.
- Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.
- Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, y a pesar de estar asistiendo a una proliferación de normativa sobre el derecho a la participación, esto no ha supuesto el aumento de los procesos

participativos en la elaboración y ejecución de las políticas públicas en general y de la ordenación territorial y urbanística en particular, y esto en buena parte es debido a una falta de cultura participativa por parte de gobernantes y ciudadanos.

### **III.- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y SUS EFECTOS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La delimitación del espacio geográfico adecuado sobre el que ordenar y estructurar la acción administrativa como algo útil y eficiente presenta tan alto nivel de complejidad que el debate sobre la organización territorial y las diferentes propuestas de división territorial se han sucedido a lo largo de los años hasta llegar a la Constitución Española de 1978 y a los distintos Estatutos de Autonomía.

Las necesidades políticas, económicas y sociales que se han presentado en cada momento de la Historia han ido conformando las divisiones territoriales del Estado hasta llegar a la organización actual del territorio español en cuatro demarcaciones administrativas:

- Municipal.
- Provincial.
- Autonómica.
- Estatal.

Las raíces históricas de la ordenación territorial del Estado español podemos encontrarlas, sin necesidad de remontarnos a la división provincial de Hispania en el año 197 a.C., la Hispania Ulterior y la Hispania Citerior, en el mapa jurídico-administrativo territorial gestado en el Antiguo Régimen y su reordenación por la Constitución de 1812.

Efectivamente, la primera Constitución política de la Monarquía Española: Promulgada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812, cuyo Capítulo I del Título II contiene la división del territorio español y en su artículo 11 plantea la necesidad de una reforma administrativa territorial acorde con la realidad existente, cuya elaboración se pospone a cuando sea posible<sup>6</sup>.

El régimen local establecido por la Constitución de 1812 se desarrolla en el Título VI bajo el epígrafe “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, dedicándole los artículos 309 hasta el 323 al Capítulo I “De los Ayuntamientos” y del 324 al 337 el Capítulo II “Del gobierno político de las provincias, y de las Diputaciones provinciales”.

---

6 Mientras llegaba esa buscada igualdad de todas las provincias se continuó con la ordenación territorial existente, es decir, con la división provincial que aparece en la publicación *España dividida en Provincias e Intendencias* y en el *Diccionario de todos los Pueblos del Reyno*, más conocido como el *Nomenclátor* de 1789 de Floridablanca, según el cual España estaba formada por 34 provincias y 31 intendencias, sin otras variaciones que la supresión de las provincias de Toro, Encartaciones de Vizcaya y Nuevas Poblaciones de Andalucía, con lo cual el número de provincias se redujo a 31.

Se regula así el gobierno interior de las provincias y de los pueblos y la organización de la administración en torno a dos niveles: el municipal y el provincial, y a dos instituciones: los ayuntamientos<sup>7</sup> y las diputaciones<sup>8</sup>.

El Decreto de 23 de mayo de 1812 ordenó la formación de los Ayuntamientos constitucionales en *“cualquiera pueblo que no tenga ayuntamiento, y cuya población no llegue a mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tener ayuntamiento”*, además de realizar la primera división territorial sobre la cual debían implantarse las primeras Diputaciones Provinciales, con la formación de 31 de ellas.

La primera, y brevísima, propuesta de provincias constitucionales llega en 1812 con Antonio Ranz y José Espiga, quienes elaboraron el denominado Proyecto Ranz-Espiga que organizaba el territorio español en 21 provincias.

En 1813, se encargó al geógrafo, cartógrafo y político Felipe Bauzá y Cañas un nuevo plan de división territorial. Este proyecto divide España en 44 provincias siguiendo criterios de mantenimiento de los límites de los reinos históricos, aunque cuando es posible introduce delimitaciones que pudieran derivarse del establecimiento de regiones naturales, y con la pretensión, no conseguida, de alcanzar un cierto equilibrio entre territorio, población, riqueza y funcionalidad económica en las provincias resultantes.

Las 44 provincias resultantes quedaron clasificadas como provincias de primera (10), segunda (18) y tercera (26) clase, esta última estaba formada por los llamados partidos o gobernaciones que estaban incluidos en las provincias de primera categoría y que en algunos aspectos gozaban de autonomía.

En este contexto se promulgaba el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, que aprobaba la *“Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”*<sup>9</sup>

7 Artículo 310 Constitución 1812. *“Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalara término correspondiente”*.

8 Artículo 325 Constitución 1812. *“En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”*.

9 En esta Instrucción encontramos conceptos que bien pueden pertenecer al ámbito de la ordenación urbanística y territorial, así en el Capítulo I, en desarrollo del artículo 321 de la Constitución de 1812, ya se introducen entre las obligaciones de los ayuntamientos conceptos que podrían ser propios de la ordenación urbanística como *“(…) cuidar de que en cada pueblo haya cementerio convenientemente situado (...)”* (art. I); *“Para procurar la comodidad del pueblo cuidará el ayuntamiento (...) de que estén bien conservadas las fuentes públicas; y haya la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres como para los animales; también extenderá su cuidado a que estén empedradas y alumbradas las calles en los pueblos en que pudiere ser; y en fin, de que estén hermoseados los parajes públicos en cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo”* (art. V); *“Cuidará cada ayuntamiento de los caminos rurales y de travesía de su territorio y de todas aquellas obras públicas de utilidad (...)”* (art. VI); *“En los montes y plantíos del común estará a cargo del ayuntamiento la vigilancia y cuidado que prescribe la constitución, procurando con todo esmero la conservación y repoblación de ellos (...)”* (art. VIII).

De igual modo, en el Capítulo II, entre las obligaciones de la Diputación, se pueden encontrar aspectos que entrarían en el ámbito de la ordenación territorial supramunicipal como puede ser que *“Estará a cargo de la diputación provincial velar sobre la conservación de las obras públicas y establecimientos de beneficencia de común utilidad de la provincia promover, haciéndolo presente*

compuesto por tres capítulos y 35 artículos en los que se regulaba las obligaciones de los ayuntamientos, las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales y los jefes políticos, y en la que podemos encontrar las que serían la primera distinción entre competencias propias de los ayuntamientos y competencias delegadas.

El proyecto Bazuá fue modificado y presentado a las Cortes el 29 de septiembre de 1813 por Miguel de Lastarria, quien dejó solo dos de las tres categorías: gobernaciones superiores e inferiores, además de dividir algunas provincias y suprimir otras, de tal forma que quedaron 42 provincias en total, de las cuales 36 eran principales y 6 subalternas.

Todos estos trabajos no llegaron a aprobarse con la abolición del sistema constitucional por parte de Fernando VII en 1814, aunque sí quedó plenamente consagrada la denominación de *provincia*.

Con el inicio del Trienio Liberal o Constitucional de 1820 a 1823, el 17 de octubre de 1820 las Cortes encargaron de nuevo una división provincial a Felipe Bauza, quien junto con José Agustín de Larramendi dividió España en 47 provincias, priorizando los aspectos geográficos y económicos ante los antecedentes históricos.

El 4 de marzo de 1821 se presentó el proyecto a las Cortes, siendo modificado y aumentándose el número de provincias propuestas a 51. Los trabajos de la comisión parlamentaria se prolongaron hasta enero de 1822, fecha en que fue aprobado el Decreto, si bien la sublevación de la Guardia Real de julio, destinada a poner fin al gobierno constitucional, truncó la implantación de la delimitación territorial y volvió a regir la división de intendencias, cuya estructura siguió cuestionándose durante todo el periodo absolutista, llevándose a cabo varios proyectos de división territorial como el proyecto de Larramendi y Fernández Navarrete de 1829 o el de José Lamas Pardo y Larramendi de 1831, reconocidos por la historiografía como antecedentes de la división territorial de Javier de Burgos.

Durante el trienio liberal, se promulgó, el Decreto XLV de Cortes de 3 de febrero de 1823 compuesto por cuatro capítulos y 219 artículos, denominado "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias<sup>10</sup>", en el que se continúa con el desarrollo normativo de los municipios, los ayuntamientos, los alcaldes, las diputaciones, los jefes políticos, así como sus respectivas competencias.

Con la muerte de Fernando VII, en septiembre de 1833, y la regencia de María Cristina de Borbón-Dos Sicilias se implanta el gobierno liberal en España, y con él, el motrileño Francisco Javier de Burgos y del Olmo fue nombrado Ministro de Fomento el 21 de octubre de 1833 y fue encargado del decreto de división provincial que ha perdurado hasta la actualidad: el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes que, con siete artículos, constituía 49 provincias<sup>11</sup>, y en él se establecía la división de provincias no

---

*al gobierno, la construcción de nuevas obras, la formación de cualquier establecimiento beneficioso de general utilidad (...)" (art. IX).*

10 Estamos ante un documento normativo que en sus 33 años de vida hasta su derogación definitiva el 5 de julio 1856 tan solo tuvo una vigencia de diez años.

11 **Artículo 1.** El territorio español en la Península e Islas adyacentes queda desde ahora dividido en cuarenta y nueve provincias que tomarán el nombre de sus capitales respectivas excepto las de

solo para el orden administrativo, sino también para las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda.

Además de este decreto sobre la división provincial, Javier de Burgos impulsó una serie de reformas para poner en práctica su modelo de administración del Estado, entre ellos el Real Decreto de 23 de octubre de 1833, mandando establecer los Sudelegados Principales de Fomento<sup>12</sup> como autoridad superior de cada provincia y con la finalidad de facilitar la acción administrativa del Gobierno, y el Real Decreto de 21 de abril de 1834, que aprobó la subdivisión en partidos judiciales de la nueva división territorial de la Península e Islas Adyacentes.

De este Decreto de subdivisión de partidos judiciales se extrae que en 1834 el número de partidos judiciales era 451 y 18.391 pueblos, lo que viene a demostrar el desconocimiento del número de municipios existentes, pues sin duda el número debía ser mayor ya que en 1842 la cifra de municipios estaría alrededor de los 11.500 según recogió el llamado Censo de la Matrícula Catastral, que es el primer censo que toma como unidad de información el municipio y cubre todo el territorio español.

En palabras de Manuel Estrada<sup>13</sup> *“para Javier de Burgos la política se reducía a la simple puesta en práctica de una buena administración, y para lograr ésta era preciso armonizar el entramado del Estado en un orden jerárquico”*, siendo imprescindible diferenciar administración y gobierno (clara idea precursora de la gobernanza). En este proyecto administrativista centralizado en la provincia y que buscaba la eficacia de la administración estatal, quedaba la administración local como competencia exclusiva de los ayuntamientos.

En marzo de 1834 Javier de Burgos decide crear una comisión mixta de división territorial para conseguir una nueva división provincial y con las elecciones de mayo de 1834 se inicia la primera revisión de los límites provinciales.

Entraríamos en este momento en lo que podría ser una fase de “audiencia a las administraciones interesadas”, pues en noviembre de 1835 y en septiembre de 1836 esta comisión mixta comunicó a las Diputaciones que alegasen cualquier rectificación

---

Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservan sus actuales denominaciones. **Artículo 2.** La Andalucía, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias siguientes: Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva. El de Aragón se divide en tres provincias, a saber: Zaragoza, Huesca y Teruel. El principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividida en las cinco provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Castilla la Vieja se divide en ocho provincias, a saber: Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias: Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona. Extremadura se divide en las de Badajoz y Cáceres. Galicia en las de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. El reino de León en las de León, Salamanca y Zamora. El de Murcia en las de Murcia y Albacete. El de Valencia en las de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma la de las Islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las Islas Canarias.

12 Por Real Decreto de 15 de mayo de 1834 pasaron a denominarse Gobernadores Civiles de las Provincias.

13 Estrada Sánchez, Manuel: “Algunas consideraciones en torno a la labor administrativa de Javier de Burgos” en Homenaje a Luíís Rojo Ajuria: escritos jurídicos, 2003, Ed. Universidad de Cantabria, pags. 275-286.

de los límites provinciales que estimaran oportuna. Además, entre 1836 y 1837 se produjo un elevado número de contenciosos territoriales en las Cortes con la creación o eliminación de partidos judiciales y la rectificación de límites provinciales.

Hasta 1840 José Agustín Larramendi presidió dicha comisión mixta de división territorial, cuyo proyecto sería finalizado por el geógrafo Fermín Caballero y Morgáez en 1842, aumentando el número de provincias de 49 a 54, siguiendo criterios de población, extensión, comunicaciones, centralidad o importancia entre otros; si bien el Proyecto de Fermín Caballero nunca se presentó a las Cortes.

A partir de este momento los convulsos movimientos políticos del siglo XIX impidieron la aprobación de cualquier otro proyecto de división territorial, por lo que se consolidó la división territorial de Javier de Burgos que, aún con pequeñas variaciones (pasará de las 49 provincias a las 50 actuales por la disgregación en 1927 de la provincia de Canarias en las de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife), es la que llega a nuestros días.

Es pues evidente que la actual organización territorial del Estado español es el resultado de un largo proceso histórico en el que la división territorial ha experimentado numerosas modificaciones, y que aún en la actualidad no está plenamente aceptado por todos.

La organización político-administrativa actual es propia de un Estado descentralizado con sus competencias repartidas entre diferentes divisiones territoriales. España se define como una nación integrada por nacionalidades y regiones, con capacidad de autogobierno.

La organización territorial del Estado aparece regulada, dentro de la Constitución de 1978, en el Título VIII, "De la Organización Territorial del Estado", artículos 137 a 158, estando reservado el Capítulo II a la Administración local y el Capítulo III a las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el artículo 137 *"el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"*.

El municipio es la demarcación territorial básica del Estado, garantizando el artículo 140 la autonomía de los municipios, a ellos les corresponde plena personalidad jurídica. Su gobierno y administración quedarán en manos de los Ayuntamientos, compuestos por el alcalde y los concejales.

La provincia, regulada en el artículo 141, es una entidad local con personalidad jurídica propia, formada por la agrupación de municipios y una división territorial para llevar a cabo las actividades del Estado.

Se estructura en torno a la Diputación Provincial, que se encarga del gobierno y la administración de las provincias.

De la consulta del Registro de Entidades Locales<sup>14</sup> del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, con datos referidos a 5 de enero de 2009, se

---

14 Real Decreto 2568, de 28 de noviembre de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de

puede extraer una visión general de los ocho tipos de entidades locales territoriales reconocidos en España:

- Municipios. En España el número de municipios asciende a 8.116, actualizado a 1 de enero de 2011<sup>15</sup>.
- Provincias: 50.
- Islas: 11.
- EATIM: 3.725 entidades de ámbito territorial inferior al municipio<sup>16</sup>.
- Mancomunidades: 1.023.
- Comarcas: 81.
- Áreas metropolitanas: 4.
- Otras entidades locales de carácter histórico: 17.

En cuanto al mapa autonómico actual nacido a raíz del desarrollo constitucional<sup>17</sup>, pues la Constitución no precisa cuales son las Comunidades autónomas en las que se organiza territorialmente el Estado (a pesar de que la Ponencia constitucional barajó la posibilidad de establecer un límite demográfico para la creación de las comunidades autónomas e incluso incluir un mapa cerrado), sino que se limita a reconocer en el artículo 143 el derecho a la autonomía para “*las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica (...)*”<sup>18</sup> que podrán constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en el Título VIII, está formado por 17 Comunidades Autónomas y 2 ciudades autónomas:

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.
- Comunidad Autónoma de Aragón: Huesca, Zaragoza y Teruel.
- Principado de Asturias: Asturias.
- Comunidad Autónoma de Illes Balears: Islas Baleares.

---

organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales.

- 15 Los procesos de organización municipal han sido numerosos a lo largo de la historia, en la actualidad el desarrollo de grandes procesos urbanizadores en el litoral está generando términos municipales de nueva creación, mientras se tiende a la reducción del número de municipios en las zonas más despobladas de las áreas montañosas.
- 16 Las entidades locales menores, como sistema peculiar de organización y administración de los pueblos agregados a un término municipal, se regulaban como solución organizativa en el artículo 85 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, y están reconocidas por el legislador estatal conforme al artículo 45 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, “*Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes (...)*”.
- 17 Tras la aprobación de la Constitución, entre 1979 y 1983 todo el territorio se organizó en 17 Comunidades Autónomas y en 1995 Ceuta y Melilla adquirieron el estatuto de Ciudades Autónomas.
- 18 Mediante Ley Orgánica las Cortes Generales podrán autorizar la constitución de Comunidades Autónomas con carácter especial.

- Comunidad Autónoma de Canarias: Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.
- Comunidad Autónoma de Cantabria: Cantabria.
- Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: Guadalajara, Cuenca, Albacete, Ciudad Real y Toledo.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León: Palencia, León, Zamora, Valladolid, Salamanca, Ávila, Segovia, Soria y Burgos.
- Comunidad Autónoma de Cataluña: Girona, Barcelona, Tarragona y Lleida.
- Comunidad Autónoma de Extremadura: Cáceres y Badajoz.
- Comunidad Autónoma de Galicia: A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra.
- Comunidad de Madrid: Madrid.
- Región de Murcia: Murcia.
- Comunidad Foral de Navarra: Navarra.
- Comunidad Autónoma de País Vasco: Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.
- Comunidad Autónoma de La Rioja: La Rioja.
- Comunidad Valenciana: Castellón, Valencia y Alicante.
- Ciudad Autónoma de Ceuta.
- Ciudad Autónoma de Melilla.

Las Comunidades autónomas se organizan en provincias y municipios, pero de acuerdo con la Constitución y sus propios Estatutos, algunas han establecido otras circunscripciones administrativas, a una escala intermedia entre la provincia y el municipio, en las que cada vez está más representada la comarca. Por ejemplo, Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías<sup>19</sup>, estando el ámbito supramunicipal constituido por las comarcas. La organización territorial local de Aragón se estructura en municipios, comarcas y provincias. En Galicia, además de municipios, provincias y otras entidades locales (áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios, consorcios locales u otras entidades menores), la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, se concibe la comarca como un ámbito territorial intermedio, formado por un conjunto de municipios colindantes que tienen una cohesión interna entre ellos basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales. En Andalucía, en el artículo 97 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, *“la comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines”*.

Esta organización de las Comunidades Autónomas no solo evidencia la enorme variedad de unidades físicas naturales territoriales de España, sino también acusados desequilibrios en materias como la extensión, la población (tanto en densidad como en distribución territorial) o los recursos (distribución de riqueza y conjunto de actividades productivas). Además la estructuración territorial del Estado

---

19 El Artículo 90 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña define la veguería como el ámbito territorial específico, con personalidad jurídica propia, para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y también como la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios. La veguería, como gobierno local, tiene naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses.

sobre la base autonómica en los últimos años, paradójicamente, ha evolucionado desde un Estado centralizado a un Estado autonómico en el que determinadas ideologías nacionalistas están consiguiendo mayores competencias y con ello se están agrandando las desigualdades territoriales, poniendo en funcionamiento formas de tratamiento y mecanismos excluyentes. Todo ello dentro del contexto plurinacional del conjunto de la Unión Europea, sin la cual no se puede llegar a entender la estructura territorial de España.

En este repaso por los modelos territoriales del Estado se pone de manifiesto no solo los cambios experimentados, sino también las relaciones entre el poder político y el espacio y el contenido social de dicha relación. En este sentido, la división territorial es una construcción social que evidencia tanto aspectos objetivos, como pueden ser entre otros el medio físico, la lengua o la organización económica, a la vez que proyecta una serie de aspectos subjetivos de conciencia política o identidad regional o nacionalista, al mismo tiempo que se convierte en un factor determinante en la propia organización espacial por sus notables consecuencias geográficas como son los desplazamientos de población, el crecimiento urbano o el emplazamiento de las infraestructuras.

Todo ello, como ha analizado Jesús Burgueño, prueba la importancia de la división provincial de Javier de Burgos, cuyas capitales de provincia han servido de sustento para la localización de la administración periférica del Estado a la vez que a su alrededor se tejía una red de comunicaciones que han marcado el desarrollo urbano, aunque no resulte suficiente para cubrir la compartimentación territorial facilitada por la accidentada topografía del territorio nacional.

#### **IV.- ASPECTOS TERRITORIALES DE LA LEY 5/2010 DE 11 DE JUNIO DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA**

##### **1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO**

Con base en los principios constitucionales establecidos en los artículos 148.1, 1 y 2, 149.1, 18, y 152, así como los artículos 13, 1 y 3, del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, en 1983 con el objetivo de clasificar el entramado de los entes territoriales que integran la Comunidad Autónoma se aprobó la Ley 3/1983 de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (vigente hasta el 23 de julio de 2010).

En esta Ley se aborda el tema de la organización territorial Andalucía partiendo de la existencia real de tres instancias administrativas: el municipio, la provincia y la Administración de la propia Comunidad Autónoma. Conforme a lo previsto en la Constitución, y a tenor del artículo 2, la Comunidad Autónoma andaluza se estructura territorialmente en municipios y provincias. A su vez, contempla la posibilidad de crear comarcas u otras entidades territoriales supramunicipales cuya base venga constituida por la agrupación de municipios limítrofes.

Las peculiaridades que ofrece la realidad andaluza en materia de demarcación municipal se contemplaron en la ya derogada Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía.

A tenor del artículo 1, y en desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley reguladora de la demarcación municipal *tiene por objeto la regulación de las modificaciones que afecten a la demarcación de los municipios andaluces, así como del régimen de constitución y funcionamiento de las Mancomunidades, Consorcios y otras asociaciones de municipios y de las Entidades locales autónomas. Asimismo, se fijan las disposiciones que habrán de regir las áreas metropolitanas que se creen.*

En esta Ley se regularon los distintos procedimientos comprensivos de las modificaciones de términos municipales, además de la creación de las Entidades Locales Autónomas que dentro de un Municipio vendrían a llenar la necesidad de descentralización administrativa con el fin de acercar la gestión de determinados servicios a la vecindad. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio creadas al amparo de la legislación estatal, podrían convertirse en las Entidades Locales Autónomas contempladas en la Ley 7/1993 Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, de acuerdo con el procedimiento que se estableció en la Orden, de 13 de junio de 1997, por la que se regula el proceso de adaptación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio en entidades locales autónomas.

Con el objeto de desarrollar y completar las previsiones contenidas en la Ley 7/1993 y en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Final de la misma, se aprobó por Decreto 185/2005, de 30 de agosto, el aún vigente Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales.

En el Título I de Disposiciones Generales se expone el objeto, los principios de actuación, las definiciones y conceptos<sup>20</sup>, entre los que están “término municipal”, “territorio vecinal”, “núcleo de población”, los niveles homogéneos de prestación de servicios públicos obligatorios, así como las medidas de fomento para la fusión e incorporación de municipios.

En el Título II, con varios preceptos declarados nulos por Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y que serán contemplados con posterioridad en la Ley de Autonomía Local, se regulan las modificaciones de los términos municipales que podrán consistir en creación y supresión de Municipios o en la mera alteración de sus límites territoriales. En ningún caso la modificación de términos municipales podrá suponer alteración de los límites provinciales, ni podrán dar lugar a la discontinuidad territorial del municipio, entendida como la existencia de una porción de su territorio enclavado dentro de otro término municipal o ubicado entre varios términos municipales distintos, de forma que para acceder a las distintas partes del mismo término haya que transitar necesariamente por el territorio

---

20 A tenor del artículo 3 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía, todas las descripciones requeridas en este Reglamento se componen de cuatro elementos: descripción literal; representación gráfica a escala 1:10.000, con precisión métrica; coordenadas en proyección Universal Transversa Mercator (U.T.M.) y ortofotomapas. La cartografía de base sobre la que se plasmen los límites territoriales será el Mapa Topográfico de Andalucía a escala 1:10.000 o el que le sustituya como mapa de referencia para la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

de otro u otros municipios. Podrán mantenerse las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas actualmente.

El Título III estipula la constitución, el régimen jurídico, la hacienda, la alteración y extinción de las Entidades Locales Autónomas, así como el procedimiento de adaptación de las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio al régimen de las Entidades Locales Autónomas. Numerosos apartados contenidos en este Título III también han sido declarados nulos por varias Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

La demarcación, el deslinde y el amojonamiento se regularon en el Título IV y el nombre y capitalidad de los municipios y de las entidades locales autónomas lo hicieron en el Título V, ambos declarados íntegramente nulos por Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía al regularse cuestiones no previstas en la Ley.

Por último, el Título VI reguló el Registro Andaluz de Entidades Locales como instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las entidades locales radicadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los datos más relevantes de la conformación física y jurídica de aquéllas, y cuya organización y funcionamiento se ha regulado recientemente por la Orden de 17 de septiembre de 2010.

Con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía se introduce un título independiente inexistente en el Estatuto de 30 de diciembre de 1981 relativo a la organización territorial de la Comunidad Autónoma (artículos 89 a 98).

En el artículo 89 de este Título III, se organiza la estructura territorial de Andalucía en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley.

Los principios de la organización territorial son los de autonomía, responsabilidad, desconcentración, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional.

El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos. Y la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, cuyo gobierno y administración corresponden a la Diputación. Por ley del Parlamento de Andalucía podrá regularse la creación de comarcas.

La organización territorial de Andalucía se ha regulado recientemente en el artículo 3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en adelante LAULA, que derogó, entre otras, a la anterior Ley 3/1983 encargada de esta materia.

## 2.- LA DEMARCACIÓN MUNICIPAL. REGULACIÓN EN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA

La LAULA establece una estructura en la que los contenidos sobre Demarcación y Administración del Territorio municipal ocupan los dos Títulos finales (Título VI y VII), cuando en la LRBRL y en su Texto Refundido aparecen en los títulos primeros.

La sistematización del tema de la demarcación municipal se hace en el Título VI en tres capítulos, dedicados al término municipal; a la creación, supresión y alteración de municipios; y al nombre y la capitalidad de los municipios.

El concepto de término municipal se define en el artículo 89 de la LAUA como el espacio físico en el que el municipio puede ejercer válidamente sus competencias y abarcará tanto el suelo como el vuelo y el subsuelo. El término municipal es continuo y no podrá exceder del territorio de una provincia.

Se habla aquí de suelo y se ha eliminado las referencias al *territorio a que aquél se extiende, comprendiendo, en su caso, dentro del mismo la zona marítimo-terrestre, las playas, zonas portuarias y los terrenos ganados al mar*, que se recogía en el artículo 2 de la Ley 7/1993, quizás para evitar las consideraciones acerca de los bienes de dominio público naturales y los territorios en los que se emplazan.

Los términos municipales podrán ser modificados por: segregación; fusión; agregación; incorporación; y, como novedad, por aumento o disminución de su cabida debido a dinámicas de la naturaleza.

A tenor del artículo 91.3, *corresponde en exclusiva a la Junta de Andalucía la competencia para efectuar las modificaciones de términos municipales en su territorio, previa la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo, que en todo caso precisará informe técnico de la Dirección General del Instituto de Cartografía de Andalucía. Una vez efectuada la modificación, se inscribirá en el Registro Andaluz de Entidades Locales y se remitirá al Registro Estatal para su oportuna inscripción.*

El deslinde es la actuación de comprobación y ejecución de la demarcación municipal, que en ningún caso podrá implicar modificación de términos municipales.

Los procedimientos para la creación y supresión de municipios o la alteración de sus términos podrán iniciarse:

- Por uno, varios o todos los ayuntamientos afectados.
- Por la diputación provincial de la provincia en que radiquen.
- Por la consejería competente sobre régimen local de la Junta de Andalucía.

Los expedientes de los procedimientos de modificación de términos municipales estarán integrados por la documentación expresada en el artículo 96.1:

- Memoria que contenga una exposición detallada de la concurrencia de las circunstancias exigidas por la Ley y demás motivos que justifiquen la modificación propuesta.

- Cartografía en la que se refleje la delimitación actual del término o términos municipales afectados, así como la que se pretenda alcanzar.
- Informe económico en el que se justifique la posibilidad y conveniencia, en este aspecto, de la modificación que se pretende.

En los expedientes de segregación para la constitución de un nuevo municipio y en los de fusión de municipios además de la documentación exigida en el apartado 96.1 deberán contener una propuesta que contenga el nombre del nuevo municipio, con indicación del núcleo de población en el que ha de radicar su capitalidad, caso de que tuviese más de uno.

Los expedientes de segregación, además deberán incluir una propuesta relativa al régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio y una propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones procedentes del municipio originario y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, así como las bases que se establezcan para resolver cualesquiera de las cuestiones que pudieran suscitarse entre ellos en el futuro.

### 3.- LA ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO MUNICIPAL EN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA.

El último Título de la LAULA está dedicado a la administración del territorio municipal, pudiendo el municipio organizar espacialmente el término municipal, o parte de él, en circunscripciones territoriales, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, como manifestación de su plena autonomía política, y con la finalidad de acercar la acción administrativa a la población, facilitar la participación ciudadana y dotar de mayor eficacia a la prestación de servicios.

Las circunscripciones territoriales podrán ser desconcentradas (distritos, barrios, aldeas, pedanías u otras denominaciones de análoga significación) o descentralizadas (entidades vecinales o entidades locales autónomas), a estas últimas dedica 21 de los 24 artículos que componen el Título VII.

La organización territorial del término municipal estará presidida por el principio de racionalidad y economía administrativa, valorará fundamentalmente los criterios de volumen de población, situación geográfica, necesidades sociales, diferenciación histórica y cultural, orientación de las actividades económicas más significativas y existencia de intereses peculiares de cada zona, velando, en todo caso, por el mantenimiento o consecución de la solidaridad del conjunto de la comunidad vecinal y el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos de todos los vecinos y vecinas con independencia de su lugar de residencia (art. 110 LAULA).

Las circunscripciones territoriales desconcentradas carecen de personalidad jurídica y serán creadas, modificadas o suprimidas por acuerdo del pleno del ayuntamiento adoptado por mayoría absoluta.

El ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 112, podrá constituir una entidad descentralizada para el exclusivo ejercicio de las competencias municipales que se determinen en el instrumento de creación o en sus posteriores modificaciones cuando

uno o, en su caso, varios núcleos de población separados de aquel en que se halle la capitalidad del municipio tuviesen características geográficas, sociales, históricas, culturales o administrativas comunes que de forma notoria revelasen unos intereses colectivos peculiares que hiciesen conveniente una gestión diferenciada del resto del municipio.

Las entidades de gestión descentralizada dentro del municipio gozarán de personalidad jurídica.

## V.- LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO POLÍTICA PÚBLICA

La definición más extendida, aunque no por ello la más acertada, del concepto de ordenación del territorio es la de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983<sup>21</sup> que lo definió como *“la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”*, siendo a la vez *“una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*, y cuyos objetivos fundamentales son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

Los Servicios Técnicos de la Dirección General de Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenibles de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía definen la ordenación del territorio como *“como una política pública que consiste en la planificación física de ámbitos supramunicipales (áreas metropolitanas, comarcas, regiones, etc.) en cuanto al desarrollo de los tres grandes sistemas territoriales (sistemas de ciudades, de articulación territorial y de espacios libres) así como la ordenación básica de los usos del suelo. Tiene como finalidad la de velar para que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí, de modo que a largo plazo se consolide un modelo de utilización racional del territorio, en el que se cumplan tanto los objetivos de la sostenibilidad y cohesión territorial<sup>22</sup> como el objetivo de la competitividad”*.

21 Adoptada en la Conferencia Europea de Ministros Responsables y ordenación del territorio (CEMAT), en Torremolinos (España), el 20 de Mayo de 1983.

22 El Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial, que tuvo lugar en Sevilla en enero de 2009 organizado por el Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial de Andalucía (ODTA), define la cohesión territorial como *“un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así*

En esta línea, la idea de considerar la ordenación del territorio como la plasmación en el espacio geográfico de las políticas medioambientales y de las políticas económicas.

La ordenación del territorio es una función pública, de interés general o colectivo, y sin perjuicio de la participación ciudadana, relacionada con los fenómenos que tienen lugar en el espacio geográfico de intervención, y por ende ofrece la posibilidad de superar la perspectiva de las políticas sectoriales para alcanzar una visión global que genere nuevas oportunidades de desarrollo.

En esta misma línea la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 149/91, de 4 de julio, relativa a la Ley de costas afirma que *“la ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud (...) Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un solo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares. Este supuesto se da raras veces, sin embargo, en la realidad. La idea de «ordenación» (o de «planificación», que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio”*.

En cuanto a la legislación estatal, el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo define la ordenación del territorio y la ordenación urbanística, como *“funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. (...). El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”*.

#### 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y REGULACIÓN NORMATIVA.

El proceso de dispersión y suburbanización sufrido a finales del siglo XIX por las ciudades industriales, como pueden ser Londres o Nueva York entre otras, obligó en el primer cuarto del siglo XX a intervenir a los poderes públicos para reducir las tensiones

---

*como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos”*.

y conflictos que generaban los nuevos problemas urbanos y que no era posible resolver sin acudir a una escala de análisis mayor y considerando la ciudad como parte de un territorio más amplio: la planificación regional.

Los principios de esta planificación regional se recogen bajo tres epígrafes en la denominada “Carta de Atenas<sup>23</sup>”, un manifiesto urbanístico redactado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado en 1933:

- La ciudad y su región.
- Estado actual de las ciudades. Críticas y remedios.
- Patrimonio histórico de las ciudades.

Aunque la ordenación del territorio no sea competencia de la Unión Europea, son varias las acciones estructurales que ésta desarrolla relacionadas con la ordenación del territorio<sup>24</sup>, si bien no es hasta la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999 con la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE-1999) cuando se acuerda un marco de orientación para las políticas sectoriales con impacto territorial.

La ETE-1999 surge de la necesidad de establecer a nivel europeo unas directrices para las acciones/actuaciones que favorezcan un desarrollo regional equilibrado, sostenible y duradero, y supone un primer intento de introducir criterios adicionales a los económicos para hacer avanzar el desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos.

La ETE-1999 es un documento de referencia para el fomento de la colaboración e integración de actuaciones en la Unión Europea y sus países miembros.

---

23 La Carta de Atenas considera las relaciones de la ciudad con el territorio que la rodea y critica aspectos, en ocasiones todavía no superados, de las ciudades existentes sintetizando las claves de la planificación urbanística y territorial: “La ciudad no es más que una parte del conjunto económico, social y político que constituye la región. (...) La influencia del medio: situación geográfica y topográfica, situación económica, y situación política. En primer lugar, la situación geográfica y topográfica, la índole de los elementos, agua y tierra, la naturaleza, el suelo, el clima... (...) En segundo lugar, la situación económica. Los recursos de la región, contactos naturales o artificiales con el exterior... (...) En tercer lugar, la situación política; sistema administrativo. (...) El crecimiento de la ciudad devora progresivamente las superficies verdes, limítrofes de sus sucesivas periferias. (...). Cuanto más crece la ciudad, menos se respetan las «condiciones naturales». (...) Parques, terrenos deportivos, estadios, playas, etc. (...) Deben estimarse los elementos existentes: ríos, bosques, colinas, montañas, valles, lago, mar, etc. (...) Los testimonios del pasado serán salvaguardados si son expresión de una cultura anterior y si responden a un interés general... (...) La violencia de los intereses privados provoca una desastrosa ruptura de equilibrio entre el empuje de las fuerzas económicas, por una parte, y la debilidad del control administrativo y la impotencia de la solidaridad social, por otra. (...) Las claves del urbanismo se contienen en las cuatro funciones siguientes: habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres), circular. (...) La ciudad debe ser estudiada dentro del conjunto de su región de influencia. El simple plan municipal será reemplazado por un plan regional. El límite de la aglomeración será función del radio de su acción económica. (...) El interés privado se subordinará al interés colectivo (...).

24 Entre las políticas comunitarias con efectos territoriales se puede citar la política comunitaria de competencia, las Redes transeuropeas (RTE), los Fondos Estructurales, y especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la política agrícola común (PAC), la política de medio ambiente, la política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico (I+D) o las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Los objetivos de la ETE-1999 son:

- La cohesión económica y social: Pretende crear un espacio sin fronteras interiores y la promoción de un progreso económico y social sostenible, así como la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones. No simplemente ayudando con fondos públicos, sino favoreciendo el desarrollo para alcanzar unos niveles de calidad de vida razonables.
- La conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural. Entra aquí en juego el oxímoron “desarrollo sostenible” que adquirió plena entidad con el Informe Brundtland (Nuestro futuro común) elaborado en 1987 por encargo de las Naciones Unidas y que lo define como “*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”.
- La competitividad equilibrada del territorio europeo: Pretende mejorar el equilibrio entre la competitividad y la cooperación entre los diferentes territorios mediante el fomento de la colaboración entre:
  - Entidades territoriales.
  - Políticas sectoriales que tengan impacto territorial.
  - Diferentes niveles gubernativos (nacional, regional, local).

La ETE-1999 propone, en tanto que es un documento de carácter orientativo y no establece nuevas competencias, tres directrices fundamentales de desarrollo territorial, cada una de ellas con varios objetivos y opciones políticas para el territorio de la Unión:

- Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales.
- Fomento de estrategias que aseguren la paridad del acceso a las infraestructuras de transporte y comunicación y al conocimiento.
- Desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente. Desarrollo sostenible.

Para la ETE-1999 su aplicación está en manos de las administraciones responsables de ordenación del territorio a nivel nacional, regional y local que deben acometer una serie de tareas, referidas a dos ámbitos:

- Externo, en la medida en que, en el desarrollo de sus responsabilidades en el Estado al que pertenezcan, apliquen la ETE-1999 para la planificación y realización de actuaciones de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.
- Interno, en la medida en que se tenga en cuenta la ETE-1999 para formular una política de desarrollo territorial concebida para su propio territorio.

Tras la ETE-1999, el siguiente hito en la UE fue la adopción en Leipzig en mayo de 2007 de una agenda sobre el desarrollo urbano y la cohesión territorial denominada la “Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”, cuyo objetivo fundamental era reforzar la cohesión territorial a la que se ve como “*un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes y partes implicados (stakeholders) en el desarrollo territorial, a los niveles político, administrativo y técnico*”<sup>25</sup>.

Las prioridades territoriales que se marcaron en la Agenda para el desarrollo de la Unión Europea se basan en los tres objetivos de la ETE-1999. Estas prioridades son:

- El desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de áreas urbanas y ciudades de diferente tamaño que funcionen como centros regionales.
- Nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas.
- La promoción de agrupaciones (clusters) regionales para atraer las inversiones.
- El fortalecimiento y la extensión de las redes transeuropeas de transporte, energía y tecnologías de la información y la comunicación.
- La promoción de nuevas formas de gestión frente los riesgos naturales, incluyendo el cambio climático, en especial en las zonas litorales, lacustres, cuencas marítimas y fluviales y áreas de montaña.
- El fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

El pasado 19 de mayo 2011 en Gödöllő (Hungria), los ministros de desarrollo territorial revisaron el programa de desarrollo territorial de la Unión Europea y aprobaron el nuevo documento, la “Agenda Territorial hasta el año 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas” (TA2020), que sustituirá a la anterior y se configura como el principal instrumento orientador de la política territorial de la Unión.

Entre otros aspectos, la TA2020 incide en la necesidad de una mayor coordinación territorial de las políticas en asuntos como el cambio climático, la energía, la gestión del agua, la agricultura, la vivienda, el turismo y el transporte.

La nueva Agenda Territorial gira alrededor del enfoque basado en la esencia y las características del lugar o “Place-based approach” como potencial endógeno a partir del cual impulsar los procesos de cohesión territorial a escala local, regional y nacional.

---

25 A este proceso de cooperación es al que se llama en la propia Agenda Territorial “gobernanza territorial”.

Las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea que marca la TA2020, aunque no del todo innovadoras, son seis:

- Promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado.
- Fomentar un desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y regiones específicas.
- Integración territorial en las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales.
- Garantizar la competitividad global de las regiones sobre la base de unas economías locales sólidas.
- Mejorar la conectividad territorial de particulares, comunidades y empresas.
- Gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones.

Aunque se trata de un documento con escaso valor normativo sí contiene directrices de carácter territorial en otras políticas europeas de mayor peso y de mayor compromiso competencial para los Estados miembro, pero en cualquier caso, es un hito importante para conocer nuevas orientaciones sobre el papel de las regiones en la UE, las prioridades de la política de cohesión y los criterios generales de desarrollo territorial y local.

Tal y como se recoge en el Informe económico y financiero 2010 de ESECA, la incorporación a nivel europeo del paradigma de la gobernanza en la política de ordenación del territorio está propiciando la creación de una serie de instrumentos de carácter voluntario y jurídicamente no vinculantes, fruto del consenso entre las partes, que se usa cada vez más en la práctica de dicha política. Estos instrumentos son:

- Estrategias de Desarrollo Territorial.
- Redes de cooperación entre ciudades.
- Acuerdos intermunicipales de ordenación del territorio.
- La gestión de proyectos de escala supramunicipal (regional management).

A nivel del estatal, la ordenación del territorio tiene una escueta mención en el artículo 148.1.3º del Título VIII de la Constitución Española como materia competencial exclusiva que podrá ser asumida por las comunidades autónomas, con la doble exigencia constitucional de que la actuación de los poderes públicos promueva “*las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional más equitativa*” (art. 40 CE), y de que velen por “*la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida*” (art. 45 CE). Aunque son varios las manifestaciones de la ordenación del territorio a lo largo del siglo XX.

Siguiendo a Ángel Menéndez Rexach la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio se proyecta sobre una cuádruple vertiente:

- 1º. *Entre las diferentes políticas sectoriales de la propia Comunidad Autónoma.*
- 2º. *Entre las políticas del Estado con incidencia territorial y los objetivos autonómicos de ordenación del territorio.*
- 3º. *Entre la ordenación del territorio de la propia Comunidad y la correspondiente a otras limítrofes.*
- 4º. *Entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico municipal.*

La ordenación del territorio a nivel estatal no se encuentra regulada en un cuerpo legal específico y en nuestro ordenamiento jurídico esta disciplina tiene el mismo tronco común que el urbanismo: la Ley, de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Efectivamente, entre las primeras normas que pretenden encauzar de forma integral la ordenación del territorio español y en la que se reconocen unos instrumentos y técnicas de ordenación con un planteamiento coherente y jerarquizado, está la Ley de suelo de 1956, que, aunque de contenido básicamente urbanístico, en su exposición de motivos no solo sintetiza algunos actores principales de la actividad planificadora (desequilibrios demográficos, estructuras económicas, zonificación, escala espacio-temporal, etc.), sino que en ella también se reconoce el carácter universal de la ordenación del territorio, e incluso, ya se lee entre líneas el problema de la falta de información pública:

*“La normativa con vigencia en todo el territorio del Estado contempla, en efecto, la acción urbanística desde perspectiva puramente local y circunscrita a su reducido ámbito, se satisface con intentar la solución de los problemas derivados del aumento de la población; (...). Todo ello, unido a la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes, y a la carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades, ha motivado la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo, para la escalonada expansión de los núcleos urbanos; la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación; la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura (...), y, en suma, un movimiento migratorio que, al no ser encauzado, concentra en algunas ciudades, a costa del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional.*”

*Superar los efectos de la actual situación es el propósito de este proyecto de Ley, en el que se articula la política del suelo y la ordenación urbana. La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económicosocial. Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian, en cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el*

*espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. (...). Y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional”.*

En la Ley de 1956 se reconoce *“la dimensión nacional de la ordenación urbana”* y al planeamiento como *“la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”*. La Ley prevé la formación de planes territoriales y especiales<sup>26</sup>.

Entre los planes territoriales, regulados en la Sección primera del Título Primero, la Ley distingue:

- Un Plan nacional de urbanismo, que según el artículo séptimo, *“configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población”*.
- Los planes provinciales, que ordenarán la estructura urbanística de la provincia y establecerán las *“normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones (...)”* (apartado e del artículo 8 de la Ley 1956), todo ello dentro del marco de la ordenación social y económica.
- Los planes generales de ordenación urbana, tanto municipal como comarcal, que contendrán la división del territorio en zonas y deberán justificar *“la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población”* (art. 9.2.e Ley 1956).
- Los planes parciales de ordenación municipal o comarcal, para el desarrollo del plan general.
- Los proyectos de urbanización.

La Ley de suelo de 1956 sobrepasó en intenciones y posibilidades el marco de la sociedad del momento y fue reformada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y su texto refundido<sup>27</sup>, el Real Decreto 1346/1976, 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que en su Título I bajo el epígrafe Planeamiento urbanístico del territorio establecía las siguientes figuras:

---

26 Referidos especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural y saneamiento de poblaciones entre otros (art. 13 Ley 1956).

27 Texto Refundido de 1976, que recobró vigencia tras la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, publicada en el BOE de 25 de abril, que declaró inconstitucionales por razones competenciales una serie de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

- Un Plan Nacional de Ordenación, sin ejecutar y ya sin posibilidad de ser ejecutado pues fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, cuyo objeto era determinar “*las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población*” (art. 7 TR-LS1976).
- Los Planes Directores Territoriales de Coordinación, que podían tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal, y establecerían “*de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte*” (art. 8.1º TR-LS1976). Los planes debían justificar el modelo territorial elegido y sus determinaciones eran vinculantes para Administración y particulares. El apartado 2º del artículo 8 contenía las determinaciones de los mismos:
  - “a) *El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado.*
  - b) *El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones de interés público.*
  - c) *Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico.*
  - d) *El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, el abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.”*
- Los Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento, que en caso de existir Planes Directores Territoriales de Coordinación, debían redactarse teniendo en cuenta sus determinaciones y directrices de forma coordinada con las previsiones de la planificación económica y social.
- Planes parciales de ordenación, estudios de detalle, proyectos de urbanización, Programas de Actuación Urbanística y Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas.

Este esquema de *planeamiento urbanístico del territorio* fue trasladado al Título III del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el

Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, afectado por el referido fallo del Tribunal Constitucional.

En el marco de las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias legales que les son atribuidas por la Constitución, se muestra un desigual grado de desarrollo de la planificación en materia de ordenación del territorio.

Si bien la mayor parte de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia exclusiva en la ordenación del territorio, han promulgado leyes específicas en esta materia, hay una serie de Comunidades que regulan unitariamente la ordenación del territorio y el urbanismo.

A continuación se refleja por orden cronológico de aprobación una relación con los principales hitos de la legislación específica en materia de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas, habiendo procedido ya muchas de estas Comunidades a renovar la legislación territorial:

Cataluña:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.</li> <li>- Ley 1/1995, de 16 de marzo, sobre Ordenación del Territorio por la que se deroga los artículos 9 y 10 de la Ley anterior y se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.</li> </ul>
Principado de Asturias:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial<sup>28</sup>.</li> <li>- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.</li> <li>- Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.</li> </ul>
Canarias:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación<sup>29</sup>.</li> <li>- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.</li> <li>- Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.</li> </ul>
Baleares:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial<sup>30</sup>.</li> </ul>

<sup>28</sup> Vigente hasta el 28 de abril de 2004. Derogada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

<sup>29</sup> Vigente hasta el 15 de mayo de 1999. Derogada por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, por la que se establecen las normas reguladoras de ordenación del territorio de Canarias.

Valencia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.</li> <li>- Ley 6/1989, de 1 de abril, de Ordenación del Territorio<sup>31</sup>.</li> <li>- Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.</li> <li>- Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.</li> </ul>
Cantabria:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial<sup>32</sup>.</li> <li>- Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.</li> <li>- Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</li> </ul>
País Vasco:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 4/1990, de 31 de mayo, sobre Ordenación del Territorio.</li> <li>- Decreto 28/1997, de 11 de febrero, de Directrices sobre Ordenación del Territorio.</li> </ul>
Murcia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia<sup>33</sup>.</li> </ul>
Aragón:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio<sup>34</sup>.</li> <li>- Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.</li> </ul>
Andalucía:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio.</li> </ul>
Navarra:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>35</sup>.</li> </ul>

30 Vigente hasta el 28 de diciembre de 2000. Derogada por la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.

31 Vigente hasta el 3 de julio de 2004. Derogada por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

32 Derogada por el número 1 de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria el 4 de septiembre de 2001.

33 El Título Preliminar y los Títulos I, II, III, IV y V y la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia fueron derogados por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, a su vez derogado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

34 Derogada por el número 1 de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 4/2009, 22 junio, de Ordenación del Territorio de Aragón el 1 de julio de 2009.

35 Derogada por la letra a) del número 1 de la Disposición Derogatoria Única de la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo el 27 de marzo de 2003.

Madrid:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</li> </ul>
Galicia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo<sup>36</sup>.</li> </ul>
Castilla La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio.</li> <li>- Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.</li> </ul>
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística<sup>37</sup>.</li> <li>- Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística<sup>38</sup>.</li> <li>- Decreto Legislativo 1/2010, 18 mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</li> </ul>
Castilla León.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja<sup>39</sup>.</li> <li>- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.</li> </ul>
Extremadura:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.</li> <li>- Ley 3/2010, de 26 de marzo, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.</li> </ul>

36 Derogada, salvo los Títulos II, III y IV, por la disposición derogatoria única b) de la Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

37 Vigente hasta el 8 de febrero de 2005. Derogada por apartado 1.º de la Disposición Derogatoria del Decreto Legislativo 1/2004, 28 diciembre 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

38 Mantiene su vigencia en cuanto no se oponga al Decreto Legislativo 1/2010, 18 mayo.

39 Derogada expresamente por el número 1 de la disposición derogatoria única de Ley 5/2006, de 2 de mayo, el 4 de noviembre de 2006.

Las dos ciudades autónomas que no cuentan con legislación propia en materia de ordenación del territorio pueden, con carácter supletorio, utilizar con esta finalidad la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, regulada en los artículos 8 y 30 de la Ley del Suelo estatal de 1976.

Esta gran variedad de normativa de ordenación territorial tiene como resultado más elemental que cada Comunidad Autónoma define los objetivos de la ordenación del territorio, que suelen ser coincidentes<sup>40</sup>, y contemplan sus propios instrumentos de ordenación territorial, su contenido mínimo, su elaboración, el procedimiento de aprobación y el ámbito de los mismos (instrumentos regionales, subregionales y sectoriales), pues las comunidades autónomas no solo ostentan la competencia exclusiva en materia legislativa, sino que también tienen la potestad reglamentaria y de ejecución. Esto ha dado lugar a que en la actualidad exista una gran heterogeneidad en el grado de desarrollo de los mismos y una enorme variedad de instrumentos:

- Directrices generales de ordenación territorial.
- Directrices parciales de ordenación territorial.
- Directrices subregionales.
- Estrategias territoriales.
- Planes de ordenación territorial.
- Planes territoriales.
- Planes territoriales especiales.
- Planes territoriales parciales.
- Planes directores territoriales.
- Planes directores sectoriales.
- Planes de acción territorial.

En cuanto al número de instrumento de ordenación de carácter general para el ámbito regional, según se recoge en el Informe Anual del Observatorio de la Sostenibilidad en España 2010, se observa que el 60% de España está cubierto por instrumentos regionales, mientras que el 27% se encuentra en tramitación en el momento, y el 13% restante no lo tiene.

No obstante, esta capacidad normativa y la producción de planes de ordenación territorial, no está asegurado que la ejecución efectiva de estos planes ni que el grado de cumplimiento de los mismos sea del todo satisfactorio, por lo que para lograr buenas prácticas en el campo de la ordenación del territorio es necesario adoptar la gobernanza como ejemplo de una nueva cultura del territorio. Con este fin no solo es obligatorio identificar a los sujetos públicos que intervienen en la ordenación del territorio y establecer sus respectivas competencias y obligaciones, sino que es necesario regular las relaciones interadministrativas y asegurar la participación ciudadana, concretando en los instrumentos de ordenación la programación y la financiación de las actuaciones que de ellos se deriven.

---

40 Dentro del marco de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, el camino hacia la consecución del equilibrio territorial, demográfico, ambiental y económico que siguen las distintas legislaciones en materia de ordenación del territorio está basado en los siguientes objetivos habituales: promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma, el desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio o mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En cuanto a la participación del Estado en la ordenación territorial y en la urbanística, esta no queda limitada como pudiera derivarse de la Disposición Adicional Octava del Real Decreto Legislativo 2/2008, en la simple participación de los representantes de la Administración General del Estado en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando así lo determine la legislación autonómica, sino que sirviéndose de otros títulos competenciales reservados al Estado, éste enuncia los principios que la vertebran.

La legislación de las Comunidades Autónomas establece la primacía de los instrumentos de ordenación territorial sobre los urbanísticos, distinguiendo para ello entre normas, directrices y recomendaciones.

## 2.- PLANES DE ORDENACIÓN DE ÁMBITO REGIONAL Y SUBREGIONAL EN ANDALUCÍA.

Si bien en la Comunidad Autónoma de Andalucía ya en los años 80 se pusieron en marcha diferentes y enriquecedoras experiencias planificadoras a escala regional y subregional, no es hasta 1994 cuando se legisló en materia de ordenación del territorio.

A escala regional destacan las siguientes actuaciones:

- La propuesta de comarcalización de Andalucía de 1983.
- El Sistema de ciudades de Andalucía de 1986.
- Las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía de 1990.

En cuanto a la escala subregional, destacan:

- Las Bases para la Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz, promovido en 1982 por la Diputación Provincial y dirigido por el profesor Florencio Zoido.
- En 1985 y 1986 se acuerda la redacción de avances de ordenación del litoral para determinados ámbitos de las provincias de Cádiz, Granada, Huelva, Málaga y Almería.
- El Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las directrices regionales del litoral en Andalucía.
- Los Planes Especiales de Ordenación del Medio Físico y Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos de ámbito provincial, iniciados en 1983 y aprobados entre 1986 y 1987.
- El Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno aprobado en 1988.
- Las Directrices del área metropolitana de Sevilla de 1989.

La Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de la competencia exclusiva que en materia de Ordenación del Territorio le atribuyó el artículo 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981<sup>41</sup>, derogado por disposición de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>42</sup>, procedió en 1994 a regular esta actividad, estableciendo los objetivos, principios, instrumentos y procedimientos para su ejercicio efectivo.

De tal forma que en el BOJA de 22 Enero 1994 vio la luz la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTCAA), que aprovechando la experiencia aportada por los trabajos anteriormente mencionados estableció, aunque de forma muy sucinta, las bases para la conformación de la política autonómica en esta materia.

En la Ley 1/1994 la ordenación del territorio tiene la consideración de una *función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad*.

La planificación territorial se realizará, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley y siguiendo el modelo de leyes precedentes de otras comunidades autónomas, a través de dos instrumentos de planificación integral del territorio con vigencia indefinida:

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS).

Además, las actividades de planificación de la Administración Autónoma incluidas en el anexo de la Ley 1/1994 tendrán la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOTS), estableciéndose así una vinculación entre la planificación territorial y la planificación sectorial.

La Ley 1/1994 regula también el régimen de las Actuaciones Singulares con incidencia en la ordenación del territorio, no incluidas en planes y que se relacionan en el mismo Anexo de la Ley como actividades de intervención singular.

El capítulo VII del Título III de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras añadió un Título IV a la LOTCAA, denominado De las Actuaciones de Interés Autonómico, que con posterioridad fue modificado por la Disposición Final 2.<sup>a</sup> de la Ley 1/2008, 27 noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, e incorporó como nuevos instrumentos de ordenación del territorio las denominadas Actuaciones de Interés Autonómico<sup>43</sup>.

41 De acuerdo con el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

42 En la regulación normativa del nuevo Estatuto *corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental* (art. 56.5 Ley Orgánica 2/2007).

43 El Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la

La LOTCAA configura así un sistema de planeamiento jerárquico piramidal, aunque flexible, pues los planes subregionales pueden formularse sin la existencia del plan regional, aunque este puede modificar sus determinaciones.

Los Planes de Ordenación del Territorio a que se refiere el artículo 5.1 de la Ley serán públicos y vinculantes, dependiendo el grado de vinculación de la naturaleza de sus determinaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, según el cual las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales:

- *Las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.*
- *Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.*
- *Las recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.*

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. Por otra parte, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General.

A su vez, el planeamiento urbanístico, en aplicación de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 1/1994, deberá contener, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, *la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio*, y particularmente en:

- El sistema de ciudades.
- El sistema de comunicaciones y transportes.
- Los equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales.
- Los recursos naturales básicos.

Esta integración del planeamiento urbanístico en el territorial se estrecha con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), en cuya Exposición de Motivos se entiende que la LOTCAA, no solo *complementa el sistema normativo de la planificación territorial*, sino que también sirve de *referente a la ordenación urbanística*. Y el objetivo de la LOUA que aparece en primer lugar está *dotar a Andalucía de una legislación específica propia en materia de urbanismo, en el marco de la ordenación del territorio*, que en el momento de aprobación de la

---

estructuración territorial de Andalucía, las actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial. Asimismo podrán ser objeto de esta declaración las actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo.II de la LOTCAA.

LOUA tenía como *referente territorial* las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía aprobadas en mayo de 1999.

Ante ello, la LOUA *tiene como uno de sus objetivos desarrollar los instrumentos de relación, coordinación e incardinación entre la ordenación territorial y la urbanística.*

Con esta finalidad la LOUA insiste a lo largo de su articulado en la plena integración entre urbanismo y ordenación del territorio, y en el Título Primero regula:

- La actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio (artículos 2 y 3 LOUA).
- La ordenación urbanística se establece en el marco de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio en los términos dispuestos por la Ley 1/1994 (art. 7.1 LOUA).
- En el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística establecen la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo (artículo 8.1 LOUA).
- En el marco de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística deben optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren su adecuada integración en la ordenación dispuesta por los Planes de Ordenación del Territorio y la preservación del proceso de urbanización para el desarrollo urbano de los terrenos excluidos de dicho proceso por algún instrumento de ordenación del territorio (art. 9.A LOUA).

Por otro lado, en la Disposición Adicional Octava, que fue añadida por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, se regula el contenido del informe de incidencia territorial<sup>44</sup> previsto en el artículo 32.1, regla 2ª, de la LOUA, que sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística, ha de emitir en la fase de aprobación inicial, con carácter preceptivo, el órgano competente en materia de ordenación del territorio, y que analizará las previsiones que estas figuras de planeamiento deben contener según lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 1/1994, referidas a las estrategias de desarrollo territorial, así como su repercusión en el sistema de asentamientos.

En la LOUA se contempla, por tanto, la introducción por los planes de ordenación del territorio de contenidos de obligado cumplimiento a desarrollar en el planeamiento urbanístico, en tal sentido el artículo 10.1.B de la LOUA entre las determinaciones de ordenación estructural que han de contener los municipios de

---

44 Orden de 3 de abril de 2007, por la que se regula la emisión del informe de incidencia territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística y su tramitación ante la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística.

relevancia territorial introduce aquellas que se determinen por los Planes de Ordenación del Territorio y en concreto:

- *Definición de una red coherente de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, de aparcamientos y de los elementos estructurantes de la red de transportes públicos para la ciudad, y especialmente para las zonas con actividades singulares o población que generen estas demandas, así como para la comunicación entre ellas.*
- *Previsión de los sistemas generales de incidencia o interés regional o singular que requieran las características de estos municipios.*

Cuestión muy debatida, sobre todo a raíz de la entrada en vigor del POT, es la de la prevalencia del plan de ordenación del territorio sobre el planeamiento urbanístico, que no estaba definida en la Ley 1/1994<sup>45</sup> y que la LOUA introduce en el artículo 35.3 al determinar que la entrada en vigor sobrevenida de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional comportará:

- *La prevalencia de sus normas de aplicación directa cuando éstas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico.*
- *La adaptación de las normas del instrumento de planeamiento urbanístico en la forma que establezcan sus directrices.*
- *La obligación del municipio o municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a las de la planificación territorial en los términos previstos en éstas.*

La LOUA además regula otros aspectos relacionados con la ordenación del territorio, como puede ser el desarrollo de planes y de otros instrumentos en ejecución del plan de ordenación del territorio (art. 11.,b; art. 14.2,c; art. 73.1) o el modo en que el planeamiento urbanístico debe incorporar las determinaciones de los planes de ordenación del territorio en relación al suelo no urbanizable (art. 46.1,e; art. 46.2,b; art. 52.1,A).

Por último en la Disposición adicional quinta de la LOUA se establecen unas medidas cautelares para la plena eficacia de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y evitar que durante la redacción de los mismos puedan adoptarse decisiones urbanísticas que afecten a la ordenación territorial:

- El Consejo de Gobierno podrá acordar, simultáneamente a la formulación del POT o con posterioridad a la misma, la suspensión de la tramitación de las modificaciones del planeamiento urbanístico que afecten a la

---

45 Para Manuel Benavent si la "LOTCAA no explicitaba la vinculación directa al planeamiento urbanístico, quizás fuera porque la escala y ámbito de este Plan no parecía al legislador que daría lugar a determinaciones físicas de ordenación que pudiese producir una directa vinculación de sus determinaciones aplicables al planeamiento urbanístico. Cuestión que, a nuestro juicio, se ha corregido con la LOUA, que ya no habla en singular del POT sino, genéricamente, del plan de ordenación del territorio".

ordenación estructural y tengan incidencia o interés supramunicipal. El plazo máximo de vigencia de esta medida será de dos años, lo que en algunos casos incomprensiblemente puede resultar insuficiente.

- La resolución por la que se inicia la información pública de un POTS motivará por sí sola la suspensión de los contenidos de las innovaciones del instrumento de planeamiento que contravengan las determinaciones propuestas en aquel Plan. Esta medida tendrá una vigencia máxima de un año desde la resolución citada.

Como se ha visto, desde el punto de vista normativo andaluz ya están configurados los instrumentos de planificación y de ordenación integral que deben establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz para contribuir a un desarrollo territorial sostenible, tanto desde el punto de vista regional como subregional.

El marco de referencia de la planificación regional de la comunidad autónoma es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se aprobó por el Decreto 129/2006, de 27 de junio, y fue publicado en el BOJA de 17 Julio. El Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, adaptó el POTA a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acordó su publicación en el BOJA 29 Diciembre 2006.

Su elaboración y aprobación se realizó según lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acordó su formulación y el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprobaron las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

El POTA tiene su fundamento en el desarrollo del Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Como se establece en el artículo 2.3 del Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda su formulación, tiene como referencia obligada las políticas de la Unión Europea (principalmente la Estrategia Territorial Europea) y del Estado, así como el conjunto de políticas, planes y programas con incidencia territorial de la Comunidad Autónoma.

El contenido sustantivo del POTA queda establecido en la Memoria de Ordenación, organizada en un texto articulado con el carácter de determinaciones normativas, de acuerdo con el diferente alcance y finalidad establecidas en la Ley 1/1994, y se estructura en los siguientes apartados:

a) Memoria Informativa. Diagnóstico Territorial.

b) Memoria de Ordenación. Determinaciones.

- Título I. Bases de Ordenación, aplicación y desarrollo.
- Título II. Modelo Territorial de Andalucía.
- Título III. Estrategias de Desarrollo Territorial.
- Título V. Desarrollo y Gestión de la Política Territorial.
- Programa de Actuación.

El contenido material se compone de los siguientes documentos, además del Informe de Sostenibilidad como documento complementario:

- Memoria de Ordenación.
- Cartografía de Ordenación.
- Memoria Informativa. Diagnóstico Territorial.

Para asegurar el adecuado desarrollo y consecución de los objetivos y estrategias de la política territorial, en el POTA se establece un Programa de Actuación concebido como un instrumento que establece los compromisos de la Administración para el desarrollo territorial de Andalucía a través de su función planificadora en los distintos ámbitos competenciales, y de acuerdo con los criterios y orientaciones establecidos en el Plan.

Las actividades de planificación consideradas se refieren a los siguientes tipos de instrumentos:

- Los planes que forman parte del sistema de planificación previsto en la Ley 1/1994 (planes de ordenación territorial de ámbito subregional, planes con incidencia en la ordenación del territorio).
- Planes y Programas sectoriales previstos en su legislación.
- Un conjunto de instrumentos propios para el desarrollo del Plan denominados «Programas Coordinados» por la corresponsabilidad de diferentes departamentos en su impulso elaboración.
- Otras actuaciones de carácter instrumental asociadas a la gestión del Plan.

La aprobación del POTA ha supuesto un nuevo impulso a la planificación subregional, ya que en este programa de actuación el POTA establece para consolidar el modelo territorial de Andalucía la formulación y desarrollo de POTS para cada una de las Unidades Territoriales (centros regionales, redes de ciudades medias y redes de asentamientos en ámbitos rurales). Como es sabida la formulación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en Andalucía se adelantó incluso a la entrada en vigor del POTA, aunque esta labor de planificación subregional aún no ha finalizado.

En la actualidad el 48,05% de la superficie de la comunidad (40.093,9 km<sup>2</sup>) y el 50,84% de los municipios (392) están cubiertos por alguno de los 24 ámbitos de planeamiento subregional con los que cuenta Andalucía. De ellos, 12 tienen el plan aprobado, 9 están tramitando el plan, 1 tienen un plan en revisión y 2 ámbitos tienen el plan en estudio.

Ámbito	º Mun.	S up. (Km)	
Aglomeración urbana de Granada	2	8 59,3	Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.
Poniente de Almería		9 69,7	Decreto 222/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería, y se crea su Comisión de Seguimiento.

Ámbito	º Mun.	up. (Km) <sup>5</sup>	
Sierra de Segura (Jaén)	3	.932,7	Decreto 219/2003, de 22 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento.
Ámbito de Doñana	3	.736,4	Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento.
Bahía de Cádiz	6	06,1	Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.
Litoral Occidental de Huelva	7	32,1	Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento.
Litoral Oriental - Axarquía (Málaga)	9	85,9	Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.
Costa del Sol Occidental (Málaga)	9	41,5	Decreto 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.
Levante de Almería	1	.198,8	Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense y se crea su Comisión de Seguimiento.
Aglomeración urbana de Sevilla	6	.912,3	Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento.
Aglomeración urbana de Málaga	3	.332,1	Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga y se crea su comisión de seguimiento.
Costa Noroeste de Cádiz	3	60,7	Decreto 95/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.
Litoral de Granada	7	86,7	Decreto 59/2006, de 14 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada.
La Janda (Cádiz)	1	.536,9	Decreto 90/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área de La Janda.
Campo de Gibraltar (Cádiz)	1	.528,6	Decreto 88/2007, de 27 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Área del Campo de Gibraltar
Aglomeración urbana de Huelva	9	65,8	Decreto 522/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva.
Aglomeración urbana de Almería	1	.158,9	Decreto 521/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería.
Sur de Córdoba	3		Decreto 34/2009, de 17 de febrero, por el que se

Ámbito	º Mun.	5 up. (Km)	
Aglomeración urbana de Córdoba	1	.440,1	acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Sur de la provincia de Córdoba.
	4	.522,9	Decreto 242/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Córdoba.
Almanzora (Almería)	8	.768,2	Decreto 240/2011, de 12 julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Almanzora (Almería).
Aglomeración urbana de Jaén	5	.761,2	Decreto 243/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén.
Bahía de Cádiz-Jerez		.186,5	Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera.
Sierra de Huelva	9	.014,0	3 En estudio
Centro Norte de Jaén	5	.856,5	4 En estudio

Fuente: Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Octubre 2011.

Los planes son enunciados por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería Obras Públicas y Vivienda, o a petición de las Corporaciones Locales, en cuyo caso la iniciativa deberá ser respaldada al menos por los 3/5 de los municipios incluidos<sup>46</sup> en el ámbito del plan.

Antes de elevar su propuesta, el Consejero dará audiencia a las Corporaciones Locales afectadas por el ámbito del Plan.

El acuerdo de formulación establecerá el ámbito, los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración.

En la elaboración de los planes subregionales interviene una Comisión de Redacción en la que participan los organismos implicados y están representados los municipios incluidos en su ámbito. Una vez redactado el plan, se someterá a información pública, por un plazo no inferior a dos meses, y audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia. El Plan es aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, informándose al Parlamento de Andalucía y publicándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

46 El ámbito de los planes abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial y, en su caso, respetará las áreas definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (art. 14 LOTCAA).

### 3.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Independientemente que a nivel general el texto Constitucional en el art. 9.2 refiera la responsabilidad de los poderes públicos de *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*, en el campo territorial, y que el capítulo IV del Título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local verse sobre la información y participación ciudadanas en las corporaciones locales, a nivel de ordenación del territorio y ordenación urbanística, en la legislación estatal, el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo garantiza “*el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas*”.

A este respecto, en el artículo 11 del mismo cuerpo normativo se regula la publicidad y la eficacia de la gestión pública urbanística, que de manera explícita señala que “*todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública*”.

A nivel autonómico, el escenario es diverso. Basta señalar que mientras en comunidades autónomas como la de Aragón, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, se garantiza *la participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento territorial, arbitrando mecanismos de participación que incluyan información y asesoramiento a la ciudadanía, y buscando la colaboración de los diversos agentes sociales e instituciones implicados* y se han desarrollado medidas como el Proyecto Cuatro Valles del Pirineo-Ordenación Territorial y Desarrollo Sostenible que tiene como objetivo principal la implicación de la población local en la planificación y gestión del territorio a través de una oficina de desarrollo. En cambio en legislaciones de ordenación del territorio como la andaluza ni siquiera se menciona la participación ciudadana<sup>47</sup> y se limita a regular en el apartado 2 del artículo 28 que los acuerdos de formulación de los planes contendrán *las disposiciones necesarias para garantizar la participación de las Corporaciones Locales en la elaboración y modificación de los mismos*.

Distinto es el tema de la información pública que sí está garantizada por la LOTCAA:

---

47 En el nuevo Estatuto de Andalucía se ha introducido la participación ciudadana como un objetivo básico de la Comunidad Autónoma: “*la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa* (art. 10.3.19). Y en la Disposición final séptima de la Ley de Autonomía Local de Andalucía se establece el desarrollo de estructuras de participación ciudadana en todos los municipios, que deberán aprobar un *reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y participación de la ciudadanía en los programas y políticas públicas*. No obstante, el contar con un reglamento, sin la voluntad real de ponerlo en marcha, no garantiza la participación ciudadana.

- En el procedimiento de elaboración del POTA garantiza la información pública por un plazo no inferior a dos meses y la participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia (art. 8 LOTCAA)
- En la redacción de los POTS participará una representación de los municipios afectados y una vez redactado el plan, se someterá a información pública, por un plazo no inferior a dos meses, y audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia (art. 13 LOTCAA).

Con esta base legislativa que establece un escaso nivel de participación, la posibilidad de los ciudadanos, ya sea a título individual o colectivo, de participar activamente en el diseño del modelo territorial andaluz, depende en gran medida de la voluntad y el interés de los políticos autonómicos y locales por plantear procesos participativos, mecanismos y organismos eficaces.

Los procesos de participación como expresión de la coordinación y colaboración competencial garantizan la asunción de los contenidos de los instrumentos de ordenación territorial por parte de las administraciones que participan en su diseño, lo que garantiza su viabilidad y su continuidad al margen de coyunturas ajenas al proceso de ordenación.

Con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial los poderes públicos deberían promover el debate sobre los mismos, dando participación a los agentes sociales interesados en esta materia, y principalmente a las asociaciones ecologistas, las universidades o los profesionales relacionados con el territorio (geógrafos, geólogos, ambientólogos, etc.).

## **VI. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DESDE LA LEGISLACIÓN ANDALUZA**

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, declaró inconstitucionales, y por tanto nulos, una serie de preceptos del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por razones competenciales. El fallo del Tribunal Constitucional fijó los límites de la intervención estatal en las materias contempladas en el texto refundido de 26 de junio de 1992 y residencia en las Comunidades Autónomas la competencia para legislar en materia de urbanismo y suelo.

Esta circunstancia justificó una intervención urgente del Parlamento de Andalucía que, con carácter transitorio y hasta la aprobación de la Ley de Urbanismo y Suelo de Comunidad Autónoma de Andalucía, completase el ordenamiento jurídico urbanístico mediante la aprobación de una Ley autonómica cuyo contenido coincidía con los preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, declarados inconstitucionales por motivos competenciales.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma asumió, con algunas excepciones, entre ellas las referidas a las figuras de planificación territorial, como derecho propio y con carácter transitorio el texto de los preceptos que habían sido declarados

inconstitucionales por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, y el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

Posteriormente, las Cortes Generales aprobaron la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y sobre la que el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, que estimó parcialmente los recursos interpuestos en su día; contra ésta y, además de declarar inconstitucional algunos preceptos de la citada norma, expresó el sentido en el que se han de interpretar determinados artículos para que éstos no incurran en inconstitucionalidad. Con ello quedaron delimitadas las materias que han de considerarse propias del Estado, y en cuyo marco se ha de desarrollar la legislación urbanística de Andalucía.

Así pues, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía desarrolla, de acuerdo con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía; las competencias<sup>48</sup> que en materia de legislación urbanística tiene atribuidas la Comunidad Autónoma, y establece los elementos de incardinación con la LOTCAA, con la que viene a formar el cuerpo legislativo de la planificación territorial y urbanística en Andalucía.

Desde su entrada en vigor el día 20 de enero de 2003 ha sido modificada en las cuatro ocasiones:

- Ley 18/2003, 29 diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.
- Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
- Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
- Ley 11/2010, 3 diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.

La LOUA se estructura en una exposición de motivos, 7 títulos, 9 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final:

- Título Preliminar. Disposiciones generales (art. 1 a 6).
- Título I. La ordenación urbanística (art. 7 a 43).
- Título II. El régimen urbanístico del suelo (art. 44 a 68).
- Título III. Instrumentos de intervención del mercado de suelo. (art. 69 a 84).
- Título IV. La ejecución de los instrumentos de planeamiento. (art. 85 a 159).

---

48 La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, alcanza exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.

- Título V. La expropiación forzosa por razón de urbanismo (art. 160 a 167).
- Título VI. La disciplina urbanística (art. 168 a 190).
- Título VII. Las infracciones urbanísticas y sanciones (art. 191 a 226).

Los preceptos de los Títulos VI y VII de la LOUA se han desarrollado en el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía se estructura en cien artículos, encuadrados en un Título Preliminar, que contiene las disposiciones generales, y dos Títulos que se corresponden estrictamente con sus homónimos del texto legal, el primero dedicado a la disciplina urbanística y el segundo que desarrolla las infracciones urbanísticas y sus correspondientes sanciones.

Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final única de la LOUA, seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la medida en que sea compatible con dicha ley y otras disposiciones vigentes, de forma supletoria los siguientes reglamentos:

- a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.
- b) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

En el capítulo I del Título I se regulan los instrumentos de la ordenación urbanística que conforman el sistema urbanístico de la Comunidad.

En el artículo 7 se distingue entre los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo y los restantes instrumentos de la ordenación urbanística

- a) Planeamiento general: Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización.
- b) Planes de desarrollo: Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle.
- c) Catálogos.

Se establecen, asimismo, otros instrumentos de ordenación urbanística que resultan novedosas en nuestra legislación y contribuyen a la correcta integración de la ordenación urbanística y, en su caso, complementan la establecida por los instrumentos de planeamiento:

- Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.
- Las Ordenanzas Municipales de Edificación.
- Las Ordenanzas Municipales de Urbanización.

El Capítulo II del Título I está dedicado a los instrumentos de planeamiento, definiéndose en el artículo 8 el concepto del Plan General de Ordenación Urbanística, para en los artículos 9 y 10 definir, respectivamente, el objeto y las determinaciones que serán de carácter estructural y pormenorizado.

Los Planes de Ordenación Intermunicipal tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria y se regulan en el artículo 11.

En el artículo 12, se regulan los Planes de Sectorización, tienen por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, y su contenido sustantivo.

Los artículos 13, 14 y 15 se dedican a los Planes Parciales de Ordenación, a los Planes Especiales, que pueden ser municipales o supramunicipales, y a los Estudios de Detalle que tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido.

En cuanto a los Catálogos, regulados en el artículo 16, contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, por su valor, hayan de ser objeto de una especial protección. Tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

Por último, en el capítulo III se detallan los restantes instrumentos de la ordenación urbanística.

#### 1-. ESTADO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ANDALUCÍA

La disposición transitoria segunda de la LOUA estableció que los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal o Delimitaciones de Suelo Urbano y los restantes instrumentos legales formulados para su desarrollo y ejecución que, habiéndose aprobado conforme a la legislación sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, General o Autonómica, vigente a la fecha de entrada en vigor de la LOUA, estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en tal momento, conservarían su vigencia y ejecutividad hasta su revisión o su total cumplimiento o ejecución conforme a las previsiones de ésta.

No obstante, transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley, no podrían aprobarse modificaciones del planeamiento general que afectasen a las determinaciones propias de la ordenación estructural, a dotaciones o a equipamientos cuando dicho instrumento de planeamiento no hubiera sido adaptado a la LOUA, al menos, de forma parcial.

Con la finalidad de contribuir a una adecuada adaptación<sup>49</sup> de los planes a la legislación urbanística, estableciendo el contenido, plazo y alcance de dichas adaptaciones, se promulgó el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con

---

49 Se entiende por adaptación la formulación y aprobación de un documento que adecue las determinaciones de la figura de planeamiento general en vigor a las disposiciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

destino preferente a la construcción de viviendas protegidas y en el que se regularon las denominadas adaptaciones parciales a la LOUA.

La aprobación de este decreto de adaptaciones parciales ha supuesto un importante impulso del proceso de adaptaciones, pues de acuerdo con los últimos datos facilitados por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, 422 son los municipios andaluces que tienen ya su planeamiento urbanístico adaptado a las directrices marcadas por la LOUA y de ellos el 74% (312 municipios) de las adecuaciones realizadas a las directrices de la legislación urbanística andaluza se ha hecho efectiva mediante la adaptación parcial del planeamiento vigente, mientras que el 26% restante (110) se ha llevado a cabo a través del procedimiento normal de formulación de un nuevo PGOU.

Por provincias, en Almería ya son 36 los municipios adaptados a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía por la vía de la adaptación parcial, en Cádiz están adaptados 28, mientras que en Córdoba son 19 los adecuados por esta vía a la LOUA. Por su parte, en Granada 59 están adecuados, en Huelva 37 han finalizado este proceso y en Jaén 35 tienen la adaptación completada. En cambio, en Málaga han culminado sus nuevas normas 35 y en Sevilla son 63 los adaptados parcialmente.

Sin embargo, hay que ser críticos con lo que suponen estas adaptaciones parciales y cómo, en muchos casos, se podrían estar aprobando por silencio administrativo, sin que existan los controles oportunos.

La planificación urbanística en Andalucía en 2010 arroja estos datos:

<b>Plan general municipal</b>	
Nº de municipios	244
Superficie (km <sup>2</sup> )	37.255
Población	6.557.013
<b>Normas subsidiarias</b>	
Nº de municipios	349
Superficie (km <sup>2</sup> )	40.453
Población	1.656.723
<b>Delimitación de suelo urbano</b>	
Nº de municipios	117
Superficie (km <sup>2</sup> )	7.414
Población	107.282
<b>Sin planeamiento municipal</b>	
Nº de municipios	61
Superficie (km <sup>2</sup> )	2.476
Población	49.957

FUENTE: Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Dirección General de Urbanismo

## 2.- PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Tanto la legislación estatal como las legislaciones autonómicas reconocen los derechos de los ciudadanos a participar en la actividad urbanística mediante:

- El derecho a estar informados y a participar en los procedimientos.
- El derecho a acceder a la información urbanística y a obtener copias o certificaciones.
- El derecho a ejercer la acción pública.

Los ciudadanos no solo tienen derecho a *“acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”*, tal y como recoge el artículo 4.c del Texto Refundido de la Ley de Suelo, sino que también tienen derecho a *“participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”* conforme al apartado 2 del mismo artículo.

Con el fin de promover la transparencia, en aplicación de la disposición adicional primera de este mismo Texto Refundido, *la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.*

A este respecto, la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas conforme al Real Decreto 30/2011, de 14 de enero, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, asume el diseño, el mantenimiento y la actualización del sistema de información urbana (SIU) a que se refiere la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Suelo, para la recogida y tratamiento de datos estadísticos sobre urbanismo y suelo, en coordinación con las demás administraciones competentes en la materia.

En cuanto al ámbito de la comunidad autónoma andaluza, la LOUA en el artículo 6 regula la participación ciudadana en materia urbanística:

*1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, en las formas que se habiliten al efecto, y en todo caso, mediante la formulación de propuestas y alegaciones durante el período de*

*información pública al que preceptivamente deben ser aquéllos sometidos. También tienen el derecho a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante las acciones que correspondan.*

*2. En la gestión y desarrollo de la actividad de ejecución urbanística, la Administración actuante debe fomentar y asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.*

Dentro del procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento se incardina el trámite de información pública, que debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 32 de la LOUA, que indica que la aprobación inicial del instrumento de planeamiento obliga al sometimiento de éste a información pública por plazo no inferior a un mes, ni a veinte días si se trata de Estudios de Detalle, así como, en su caso, a audiencia de los municipios afectados, y el requerimiento de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos.

Cuando se trate de Plan General de Ordenación Urbanística, Plan de Ordenación Intermunicipal, Plan de Sectorización o Plan Especial de ámbito supramunicipal o cuando su objeto incida en competencias de Administraciones supramunicipales, se practicará, también de forma simultánea, comunicación a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial para que, si lo estiman pertinente, puedan comparecer en el procedimiento y hacer valer las exigencias que deriven de dichos intereses. Igual trámite se practicará con los Ayuntamientos de los municipios colindantes cuando se trate de Planes Generales de Ordenación Urbanística.

Igualmente, en el ámbito de Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales que tengan por finalidad ordenar áreas urbanas sujetas a reforma Interior, de ámbito reducido y específico, o Estudios de Detalle, debe llamarse al trámite de información pública a cuantos propietarios de terrenos figuren como tales en el Registro de la Propiedad y en el Catastro, mediante comunicación de la apertura y duración del período de información pública al domicilio que figure en aquéllos.

En la práctica, normalmente, el plan se somete a información pública en la fase de avance y tras la aprobación inicial pero como mero trámite con el objetivo de que no pueda ser impugnado, y sabiendo de antemano que hay pocas posibilidades de que se acepten proyectos alternativos de entidad que puedan modificar la propuesta que se somete a información, cualquiera que sea el contenido de las sugerencias o alegaciones que se presenten, por lo que pasa a ser un trámite excesivamente formal.

La LOUA sigue sin facilitar una clara y definitiva participación pública de la ciudadanía en el diseño de las ciudades, pues los planeamientos urbanísticos se siguen confeccionando en los estudios de los equipos técnicos y a los ciudadanos sólo les queda el posible refrendo o la oposición al modelo de ciudad diseñado.

A este respecto en el Informe Especial sobre ordenación del territorio y urbanismo del Defensor del Pueblo de Andalucía, presentado en el Parlamento de

Andalucía el 10 de octubre de 2009 y publicado en el BOPA nº 351 2-12-2009 VIII Legislatura, se realiza la recomendación de utilizar *el trámite de participación pública para conocer no sólo las alegaciones puntuales de intereses particulares y corrección de errores materiales que con frecuencia son aceptadas, sino para escuchar con receptividad las alternativas que razonablemente planteen las asociaciones y entidades representativas de intereses colectivos, el movimiento ciudadano y las de índole general que realicen los particulares, aunque ello pueda conllevar la modificación sustancial de la propuesta inicial o dejar sin efecto los convenios urbanísticos asumidos en principio por el Ayuntamiento, buscando como resultado un modelo de planeamiento que sepa atender las necesidades de la ciudadanía. De ello va a depender, cada vez más, la credibilidad de la decisión pública en éste y en otros ámbitos de la vida social.*

Aún hoy en día no son pocos los ayuntamientos que ponen trabas a los ciudadanos en lugar de facilitar el acceso a la información pública en el ámbito urbanístico.

En este sentido, aunque a un ritmo menor que el deseado, se están llevando a cabo una serie de iniciativas para conseguir el acceso a la información urbanística a través de Internet. Una de las principales medidas es la puesta en marcha del Programa Urbanismo en Red, que nació con el objeto de publicar los planes urbanísticos municipales, a través de internet, habilitando que los ciudadanos puedan acceder a ellos de forma fácil y personalizada, al efecto de aumentar y potenciar la transparencia en la gestión pública del sector urbanístico.

La experiencia de poca tradición participativa en la que no se valoran las propuestas planteadas, demuestra que el modelo de participación depende en gran medida de la voluntad política, por lo que quizás, y en esto coincidimos con las reflexiones del informe del Defensor del Pueblo Andaluz mencionado, sería conveniente incluir en la normativa actual la obligatoriedad de convocar una consulta popular no vinculante con el objeto de que los responsables autonómicos y municipales conozcan la posición de los ciudadanos respecto a las propuestas de ordenación que se vayan a realizar antes de la aprobación provisional de los planes generales por los Plenos de los Ayuntamientos.

### 3.- CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El modelo neoliberal, cuestionado a raíz de la crisis financiera actual, no es exclusivo del sistema económico sino que también se ha implantado este pensamiento neoliberal en la práctica urbanística local, lo que ha generado un modelo de planificación inaceptable e insostenible.

Es obligatoria una reflexión sobre el establecimiento de nuevas formas de control urbanístico, ya que son excesivas las polémicas y sospechas que tienen como protagonistas el planeamiento visto como un instrumento especulativo, no solo por la opinión pública, sino también por los propios los equipos técnicos que elaboran el planeamiento y que se ven abocados a justificar propuestas de crecimiento, en algunos casos poco legítimas, que ocultan intereses de carácter privado basados en la demanda de los propios agentes que intervienen en la promoción del suelo, bajo la apariencia de racionales argumentos de coherencia

Hay que actuar desde lo local pero pensando en lo global. Los problemas de planificación urbanística y territorial solo podrán resolverse mediante la colaboración entre las administraciones y la coordinación de los diferentes niveles de gobierno. Sobre todo, cuando el aumento de los conflictos territoriales y el surgimiento de las movilizaciones sociales que llevan asociadas suele ser evidencia de la existencia de descontento hacia las formas de gobierno y son una llamada de atención para conseguir una mejor gestión pública, hecho que hace necesario evolucionar hacia estilos de gobernanza en los que todos, como implicados en las cuestiones territoriales, podamos participar aportando propuestas de planeamiento.

Es muy cuestionable un modelo territorial de continuo crecimiento en unos municipios en los que, en muchos casos, si se analizan las variables demográficas de envejecimiento y las tasas de fecundidad se comprueba que no está garantizado el reemplazo poblacional.

El urbanismo no puede continuar siendo la principal fuente de financiación de las administraciones, necesariamente se deben impulsar nuevos modelos de creación de riqueza que sean más cohesionados y productivos y que estén orientados a la ciudadanía y no al enriquecimiento de los individuos.

Los gobiernos locales son actores clave en el diseño de los modelos de ciudad, pero por su cercanía a la ciudadanía y a las presiones locales quizás no son los más adecuados para ello, por lo que o bien no deberíamos dirigirnos hacia la autonomía local en materia urbanística, o bien se debería dotar a los municipios de recursos suficientes para evitar prácticas urbanísticas alejadas de la consecución del objetivo de la sostenibilidad y la cohesión territorial.

En los instrumentos de planificación urbanística las administraciones locales tienen una importantísima herramienta para alcanzar el desarrollo económico, social y medioambiental de los municipios. A pesar de ello, lamentablemente son numerosos los ejemplos de pésimos planes y actuaciones urbanísticas que, unas veces por desconocimiento y poca profesionalidad de los equipos técnicos encargados de su elaboración y otras por prácticas poco legítimas, sino ya ilícitas<sup>50</sup>, ponen en peligro no solo la sostenibilidad del territorio, con enormes consumos de suelos e impactos territoriales, sino también el propio sistema.

Sin ánimo de vulnerar la autonomía local<sup>51</sup>, es indiscutible que en el ámbito del la ordenación urbanística sería recomendable una mayor participación de la

---

50 A este respecto, son constantes las críticas a justicia española para atajar la corrupción administrativa relacionada con la comisión de delitos urbanísticos, por lo cual es muy oportuna e interesante, aunque insuficiente, la reforma del Código Penal aprobada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que ha provocado un endurecimiento del tratamiento penal de los delitos urbanísticos cometidos por particulares, la prevaricación urbanística y la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

51 A este respecto se reproduce parte del fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001 de 5 de julio, según el cual, "la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3.ª CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo

administración autonómica, máxime cuando el urbanismo no es un asunto de interés exclusivo del municipio sobre el que se planifica, y el personal al servicio de la administración autonómica debe dejar de actuar como meros “tramitadores” para convertirse también en planificadores que velen por el modelo de ciudad planificado, dada la relevancia que este cobra en la proyección supralocal de sus manifestaciones.

## **VII.- ¿COORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO?**

Nos se puede dudar de la cercanía conceptual entre la ordenación territorial y el urbanismo, dada la incidencia de ambas materias en el territorio a través de la localización espacial de los usos del suelo, aunque no siempre se consiga su optimización, y el establecimiento del modelo territorial elegido.

Existen en España 17 legislaciones distintas sobre el suelo y la ordenación del territorio, a lo que hay que unir la superposición de legislaciones sectoriales, es decir, 17 modelos territoriales como plasmación de 17 visiones supramunicipales del espacio autonómico, y el urbanismo, como decisión municipal que es, para adecuarse a esos modelos territoriales, debe articular el equilibrio entre el concepto de autonomía local y la salvaguarda de los intereses supramunicipales.

Los planeamientos urbanísticos se complementarían mejor si superasen las delimitaciones territoriales y se orientasen hacia objetivos de desarrollo territorial de ámbito supramunicipal. Para ello es necesaria la compatibilización del planeamiento urbanístico entre los municipios próximos y el fomento de la participación de los entes locales en los procesos de planificación territorial, lo que ayudaría a una mejor aceptación de ésta por parte de los municipios.

La consecución de un planeamiento urbanístico coordinado con la ordenación territorial y que actúe como documento de síntesis de las legislaciones sectoriales, tiene toda una serie de retos que conseguir:

- La formación de una red de ciudades que desarrollen funciones complementarias y aprovechen conjuntamente las instalaciones y los servicios.
- La modernización y la ampliación de las bases económicas de las ciudades o de las áreas rurales.
- Frenar el crecimiento disperso del desarrollo urbanístico y controlar la expansión urbana recurriendo a modelos como la “ciudad compacta” o la “recuperación de superficies”.

---

mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada”.

- Conseguir un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección de las zonas rurales que sufren la presión urbanizadora.
- El aumento de la eficacia de las infraestructuras de transporte y comunicaciones y la mejora de la accesibilidad.
- La conservación del patrimonio cultural y la conservación de las ciudades históricas.
- La destrucción de los paisajes.
- Evitar la pérdida de biodiversidad y de espacios naturales, así como evitar el fraccionamiento de las zonas protegidas.
- La contaminación y la sobreexplotación de las aguas superficiales y subterráneas.
- La prevención de inundaciones.

Quizás para conseguir esta coordinación necesaria entre urbanismo y ordenación del territorio, cada vez más las Comunidades Autónomas tienden a unificar ambas materias a nivel legislativo, como ocurre en Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, La Rioja, Madrid, Navarra y, la más reciente modificación, Extremadura, en cuya exposición de motivos se manifiesta que un elemento indispensable en una eficaz protección y gestión del territorio es la *sincronización entre instrumentos de planeamiento*, tanto urbanísticos como territoriales, pues *a falta de la suficiente claridad normativa, se producen disfunciones en la coordinación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que ponen en serio peligro presente y futuro la eficacia o validez de éstos.*

Es por tanto conveniente afrontar la regulación del urbanismo y la ordenación del territorio desde un cuerpo normativo único<sup>52</sup> ya que, si bien desde el punto de vista competencial la ordenación del territorio es el campo de actuación propio de la Administración de la Comunidad Autónoma, desde el punto de vista de sus fines no existe un deslinde nítido entre ambas materias, pues los instrumentos de planificación territorial cumplen una función urbanística y los de planeamiento urbanístico también ordenan el territorio dentro de su ámbito de aplicación. Además, la visión municipal del urbanismo ha de coordinarse e integrarse en el nivel superior que aporta la ordenación del territorio, que a su vez debe concretarse en la ordenación del suelo a escala municipal.

Para Menéndez Rexach *“no hay una diferencia de esencia entre los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo. El primero es más amplio y engloba al segundo, de modo que podría decirse que el urbanismo es ordenación del territorio «concretizada». No son idénticos, pero se superponen, por lo que no pueden servir de fundamento a la delimitación de competencias entre las Comunidades Autónomas y los Municipios. También aquéllas tienen competencias específicamente urbanísticas, además de las de ordenación del territorio. El criterio clave, aunque sea una obviedad, está en el ámbito territorial sobre el que se proyecta la planificación, con*

---

52 En esta línea son ya varias las comunidades autónomas que han integrado la legislación territorial en la urbanística.

*independencia de que se la califique como «territorial» o «urbanística», ya que puede ser ambas cosas a la vez. Así planteado, el problema estriba en determinar hasta dónde puede llegar la competencia autonómica de ordenación para que no vacíe de contenido la autonomía municipal en esta materia<sup>53</sup>”.*

## **VIII.- LA GOBERNANZA EN EL CAMINO DE ENCUENTRO DE LA PLANIFICACIÓN: LA RESPONSABILIDAD CIUDADANA, LA COOPERACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL**

Un buen gobierno se puede alcanzar solamente si existe un diálogo intensivo y continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial a todos los niveles, y para ello es necesario que todos los actores implicados puedan participar de manera informada en los procesos de toma de decisiones.

No obstante, conseguir algo tan aparentemente sencillo como un mayor y mejor diálogo entre las administraciones y los ciudadanos no siempre se lleva a la práctica y fruto de ello son muchos de los conflictos territoriales generados a raíz de las tensiones que rodean la elaboración y ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico y, en menor medida pues la ciudadanía lo ve como más lejano, durante los procesos de planificación del territorio.

Los representantes del interés público deben jugar un papel destacado en la movilización de la ciudadanía para que esta a su vez exija una Administración Pública implicada en la prestación de servicios públicos y que se aleje cada vez más de la imagen tradicional burócrata para orientarse a la eficacia y eficiencia, sin que ello suponga relegar aspectos fundamentales como la legalidad, la igualdad o la seguridad jurídica.

Es imprescindible terminar con la dinámica de revisión legislativa que origina esta especie de anarquía normativa a la que se enfrenta la planificación urbanística. Aunar materias tan importantes y transversales como son el urbanismo y la ordenación del territorio es un reto, y suscitar la más amplia participación ciudadana y garantizar los derechos de información y la iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses es una oportunidad para conseguirlo.

La finalidad de las leyes en materia de ordenación del territorio y urbanismo no debe ser otra que satisfacer las necesidades de los ciudadanos, fijando para ello como objetivo el desarrollo territorial sostenible, pues es obvio que la intervención humana sobre el territorio debe prever sus consecuencias sobre el mismo, manteniéndose los valores medioambientales. No obstante conseguir el objetivo del desarrollo sostenible no es solo tarea de una única administración pública, sino que debe conseguirse en el marco de la colaboración entre ellas, fundamentalmente entre la autonómica y las entidades locales. Pero además, la persecución de estos fines generales también es objeto de los ciudadanos que tienen derecho a colaborar y participar en la planificación urbanística y territorial.

---

53 Ángel Menéndez Rexach: “La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva Manual de Urbanismo del INAP, pág. 13-55.

La eficiencia en la gestión pública debería servir para facilitar un cambio en la actuación de personas y organizaciones como portadoras de intereses privados exclusivamente, ya que es frecuente que la dinámica del poder de los intereses particulares en un ámbito dado domine sobre los intereses generales y lleguen incluso a ser los verdaderos diseñadores de los modelos urbanísticos y territoriales.

Mientras los problemas a los que nos enfrentamos, ya sean ambientales, económicos, de déficit de infraestructuras, cohesión social, etc. son complejos y generan una multiplicidad de situaciones específicas, la política que dirige la planificación urbanística a escala local está movida por intereses a corto y medio plazo y la planificación territorial se empeña en dar respuestas homogéneas para todos los territorios.

La globalización no puede ser en la ordenación urbanística y territorial la manera de resolver los problemas, pues los instrumentos de planeamiento deben responder a las particularidades del territorio sobre el que se planea y no debemos conformarnos con instrumentos en los que la fase de información y diagnóstico es un mero trámite para cumplimentar el expediente administrativo. Hay que volver a los instrumentos de planeamiento como herramientas aglutinadoras y con una visión de conjunto del espacio geográfico sobre el que se asientan.

Bajo la influencia de la gobernanza se ha de dejar a un lado la visión rígida y jerárquica de la planificación urbanística y territorial para incorporar a los planes una verdadera evaluación ambiental estratégica que nos ayude a alcanzar la tan manida y ansiada sostenibilidad. Para ello, no solo se deben renovar los contenidos de los instrumentos de planificación, sino que además se debe enfatizar en la participación en la elaboración de los mismos, así como en su seguimiento y evaluación.

## **IX.-BIBLIOGRAFÍA**

ARAGÓN REYES, F. "El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales. Cuestiones constitucionales". *Revista mexicana de derecho constitucional*, N<sup>o</sup>. 1, 1999, págs. 25-47.

ACOSTA BONO, G. "Relaciones entre la planificación territorial-urbanística y la ambiental". *Cuadernos Económicos de Granada*, n<sup>o</sup> 10/1999-II., pp. 29-44.

BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup>. *Derecho urbanístico común*. Madrid: Ed. Iustel, 2009.

BENABENT FERNANDEZ DE CÓRDOBA, Manuel (2008): "Las vinculaciones entre la ordenación del territorio y la planificación urbanística y sectorial en Andalucía", en: *XXI Jornadas del Patrimonio de la Comarca de la Sierra. Arroyomolinos de León (Huelva)*, Diputación Provincial, Arroyomolinos de León, 177-188. 2008.

BENABENT FERNANDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. *La Ordenación del Territorio en España: Evolución del Concepto y de su Práctica en el Siglo XX*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2006.

- BURGUEÑO, Jesús. *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- CLAVERO ARÉVALO, M.F. "La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000". *Revista de Administración Pública* nº 150. 1999. pp. 33-56.
- DIOS DURÁN, R. *La organización del gobierno de la ciudad*. Sevilla: Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local, 2008.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. "El estudio geohistórico de las divisiones territoriales subestatales en Europa y América latina. Actualidad y renovación". *Investigaciones Geográficas* (Universidad de Alicante). Febrero-mayo, Nº 031. 2003, págs. 67-86.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Pamplina: Thomson Aranzadi, 2007
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. "La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas; balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 230. 2006, pp. 79-139.
- LACOMBA, Juan Antonio. "La articulación territorial del estado en España: de los reinos del antiguo régimen a las provincias". *Revista de Estudios Regionales*, nº 80, septiembre-diciembre. 2007, pp. 291-344.
- LÓPEZ MARTÍN, F.M, BÁGUENA LATORRE, J.A. Y MONGIL JUÁREZ, D. *Territorio y participación ciudadana*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, Dirección General de Participación Ciudadana, 2011.
- INFORME ECONÓMICO FINANCIERO DE ANDALUCÍA 2010. ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía): Ed. Caja Granada, 2010.
- LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN CATALUÑA. *Documentos de Debate* nº 5. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGOV) Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible. Generalitat de Cataluña. 2002.
- MANUAL DE URBANISMO. 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- PAREJO ALFONSO, L. "Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nº 309. 2009, pp. 9 – 57.
- PASCUAL ESTEVE, Josep Mª y FERNÁNDEZ PARICIO, Amelia. *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*. Sevilla: Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local, 2007.

PASCUAL ESTEVE, Josep M<sup>a</sup> y PASCUAL GUI TERAS, Júlia. *Cohesión social y gobernanza democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, 2009.

PASCUAL ESTEVE, Josep M<sup>a</sup> y TARRAGONA GORGORIÓ, Marta. *Estrategia territorial y gobierno relacional. Manual para la planificación estratégica de 2<sup>a</sup> Generación*. Sevilla: Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local, 2009.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”. *Revista de Administración Pública* n<sup>o</sup> 147. 1998. pp. 97-138.

SARTORIUS, N. (Dir.) *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*. Barcelona: Ed. Marcial Pons, 2010.

SERRANO MARTÍNEZ, J. M<sup>a</sup>. “El modelo territorial de la España Autónoma. Recapitulación y perspectivas”. *Investigaciones geográficas*. (Universidad de Alicante). n<sup>o</sup> 36. 2005 pp. 81-102.

## **APROXIMACIÓN A UN PLAN DE SOSTENIBILIDAD LOCAL: ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN PARA LA EFICIENCIA EN EL MUNICIPIO DE UGÍJAR (GRANADA) (2006-2011).**

María del Carmen MORENO MARTÍNEZ  
Secretaria-Interventora  
Ayuntamiento de Válor (Granada)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado con aprovechamiento del Curso Monográfico de Estudios Superiores: "Eficiencia, Simplificación y Ahorro en el Gasto de las Administraciones Locales", celebrado durante los días 13 y 14 de febrero de 2012 el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

### SUMARIO:

#### I.- INTRODUCCION.

#### II.- ESTRATEGIAS ADOPTADAS EN EL AYUNTAMIENTO DE UGÍJAR.

- 1.- EL PLAN DE SANEAMIENTO FINANCIERO (2007-2009).
- 2.-AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS.
- 3.- REVISIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA DEUDA.
- 4.-INTERVENCIÓN SOBRE LOS MEDIOS PERSONALES

#### III.- EL PUNTO DE PARTIDA PARA LA EFICIENCIA Y AHORRO EN EL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: LA EJEMPLARIDAD PÚBLICA.

#### IV.- BIBLIOGRAFÍA

### **I. INTRODUCCIÓN.**

En diciembre de 2006 inició su andadura un proyecto realmente ambicioso para la realidad de la dimensión de la mayoría de los Ayuntamientos de nuestro país: elaborar un instrumento que fuera operativo para buscar la eficiencia y ahorro en el gasto para el municipio de Ugíjar (Granada) y ejecutarlo.

El reto, además era que se pretendía articular un sistema que en realidad suponía la imposición de un modelo de saneamiento financiero tutelado y obligatorio para el Ayuntamiento de Ugíjar, con la finalidad de poder pagar a los proveedores y así aliviar el tejido empresarial municipal y al mismo tiempo alcanzar el equilibrio presupuestario.

El punto de partida para el diseño y desarrollo de la estrategia lo constituyó la orden del Alcalde a la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento para analizar la situación de la contabilidad, revisar qué se estaba haciendo y cómo y tramitar expedientes de contratación, cuestionando lo necesario, con la finalidad de lograr transparencia en su gestión.

El diagnóstico de la situación requirió un trabajo previo de contabilización de varios ejercicios presupuestarios, así como una labor de investigación y depuración de multitud de expedientes pendientes de resolución, en todas las áreas, especialmente, en el área de tesorería.

Así se tramitaron y resolvieron numerosos expedientes de solicitudes de reconocimiento de obligaciones, reclamaciones de pago y prescripciones de obligaciones, entre otros, que tuvieron asimismo su correspondiente reflejo contable. Se iniciaron expedientes de aprobación de liquidaciones y de rendición de las Cuentas Generales correspondientes a los ejercicios económicos que se iban contabilizando.

Dicho trabajo, realizado a lo largo de un período de ocho meses, incluía el diagnóstico de la situación de las diversas áreas, especialmente Urbanismo, Intervención y Tesorería y una serie de propuestas susceptibles de integrar en el Plan de actuación que se estaba gestando.

Llegados a este punto y por tanto, en el origen de la planificación, surgen preguntas y respuestas sobre cuestiones, que considero importantes, y que podrían ayudar a los responsables políticos y técnicos de los gobiernos locales a tomar la decisión de impulsar lo que puede ser un Plan de Sostenibilidad Local, con este u otro nombre, que en definitiva es lo de menos. Lo importante es asumir el reto de innovar<sup>1</sup>, de proponer un nuevo modo de hacer las cosas y asumir un claro liderazgo

Entre ellas se pueden exponer las siguientes:

¿Qué es un plan de Sostenibilidad Local?

El plan de Sostenibilidad Local es un instrumento de planificación orientado a alcanzar el objetivo de crecimiento duradero y equilibrado de la calidad de vida ciudadana mediante una correcta priorización de las políticas y asignación de los recursos.

¿Todo plan de ahorro consiste sólo en recortes?

No. Consiste en realizar operaciones combinadas de números enteros. Con signo negativo de ajuste del gasto. Con signo positivo, de mantenimiento de la inversión. Tiene un enfoque de austeridad que no consiste en hacer recortes, sino en priorizar y racionalizar.

---

<sup>1</sup> Ver el documento de IDeA (Improvement and Development Agency for local Government) sobre el poder de la innovación en los gobiernos locales, estrategia impulsada en el Reino Unido como consecuencia de la crisis financiera que desde 2008 también ha afectado a las haciendas locales.

¿Un Plan de Eficiencia o Ahorro es un documento?

No. Es un proceso de trabajo con unas orientaciones para las políticas públicas locales, y por tanto es pura acción. Si las distintas estrategias o intervenciones que se planifican no se implementan, no sirve para nada. Como señala el profesor Alberto GALOFRÉ ISART “(...) lo que les queda por delante es únicamente una cosa: trabajo”.

¿Tiene coste la elaboración de un Plan de Eficiencia o Ahorro?

Sí, elaborar y ejecutar un Plan de eficiencia implica una dedicación total, que requiere y consume, sobre todo, recursos humanos. Supone un enorme esfuerzo, especialmente para la Administración Local, puesto que la mayoría de los municipios son de menos de 5.000 habitantes, donde prácticamente todo el trabajo recae sobre el Secretario-Interventor.

¿Está preparado un Ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes para asumir este reto?

En una Administración donde se aborden por primera vez estrategias de búsqueda de eficiencia y puesta en valor, normalmente no, porque es durísimo. Para abordar este tipo de intervenciones es esencial el liderazgo y el apoyo político. Para la implementación de las estrategias será imprescindible la constancia en el trabajo. Y para ello es necesario que la ética pública en la Administración Local sea una realidad, que esté presente en las prácticas de los responsables políticos y los funcionarios.

¿Los resultados importan?

Sí, es muy importante poner de manifiesto que el esfuerzo y la implicación han dado resultados y que los proyectos y actuaciones diseñadas se están llevando a cabo y están ayudando a cumplir objetivos. Es esencial demostrar que se ha innovado: que se pueden ahorrar costes dando mejores servicios. Por ello se tiene que evaluar la consecución de los objetivos y los retos y comunicarlos a la sociedad civil y a todos los actores implicados en la consecución de los mismos.

## **II.- ESTRATEGIAS ADOPTADAS EN EL AYUNTAMIENTO DE UGÍJAR.**

En diciembre de 2006 se decidieron estrategias de intervención para lograr racionalidad y ahorro en diversos ámbitos del Ayuntamiento, que en definitiva, eran estrategias de planificación para la eficiencia, que dibujaron un auténtico Plan de Eficiencia y Ahorro.

Se revisaron todas las políticas de gasto, la organización de todo el Ayuntamiento y los servicios públicos que se venían prestando, e implicó cambios radicales, que originarían graves dificultades para el mantenimiento de la cohesión

del equipo de gobierno, y que habría sido inviable sin la responsabilidad del Alcalde y el compromiso del escaso personal administrativo.

El trabajo comenzó por lo más urgente: el establecimiento de medidas económicas que permitieran la viabilidad y el saneamiento de la hacienda municipal. En definitiva se intervino en un primer momento sobre los medios económicos a nivel de planificación.

#### 1.- EL PLAN DE SANEAMIENTO FINANCIERO (2007-2009).

Con fecha 11 de noviembre de 2006, por parte de la Intervención municipal se elabora un Plan Económico Financiero a tres años, que permita reducir a cero el ahorro neto negativo que presenta el Ayuntamiento en los últimos ejercicios, proponiéndose para ello una serie de medidas de gestión, financieras y tributarias.

Como antecedentes se adjuntan los siguientes documentos:

- ❑ Informe de la Secretaria- Interventora de la Corporación, de fecha 15 de noviembre de 2006, sobre cálculo del ahorro neto.
- ❑ Estudio económico de las variables que inciden en la cuantificación del ahorro neto del Excmo. Ayuntamiento de Ugíjar, de fecha 15 de noviembre de 2006, elaborado por la Intervención Municipal.
- ❑ Acuerdo del Ayuntamiento Pleno, sobre aprobación de Plan de Saneamiento, conforme a la propuesta formulada por la Alcaldía-Presidencia.
- ❑ Informe económico-financiero que acompaña al Presupuesto General para el ejercicio 2006 del Ayuntamiento de Ugíjar.
- ❑ Informe económico financiero que acompaña a la Liquidación del Presupuesto 2005 del Ayuntamiento de Ugíjar.

##### 1.1. Concepto.

¿Qué es un plan de saneamiento?

El plan de saneamiento es un instrumento de planificación económica que prevé a través de la adopción en el tiempo de una serie de medidas de gestión, fiscales y presupuestarias situar a la hacienda de un ente local dentro de los parámetros preestablecidos de salud financiera, que le permitan acometer con eficacia, eficiencia y economía su política de inversiones y gestión de servicios públicos.

##### 1.2 Antecedentes.

Es evidente que la situación económica que atraviesa el Ayuntamiento de Ugíjar en el momento de iniciar este proceso de planificación, es delicada: se encuentra con la necesidad de realizar algunas inversiones para las que no cuenta

con recursos propios y la única forma de financiar dichas inversiones es la concertación de una operación de crédito a largo plazo por importe de 2. 258.309,60€.

La concertación de dicha operación de crédito supone que el Presupuesto del ejercicio 2006 reflejará una momentánea situación de desequilibrio, al sobrepasar los capítulos 1 al 7 de gastos (donde se incluyen las inversiones) a los capítulos 1 al 7 de ingresos (donde se encuentra la operación de crédito, que figura en el capítulo 9).

Dada la situación de la liquidación del ejercicio 2005 con ahorro neto negativo y de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 53.1 del Texto Refundido de la LRHL, de 5 de marzo de 2004, es preceptiva la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda para la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo, como es el caso de la operación proyectada.

La necesidad de autorización viene establecida también por el Decreto 207/2002, de 23 de julio, por el que se aprueban medidas extraordinarias para el Saneamiento Financiero de los municipios de Andalucía con población comprendida entre 1.500 y 10.000 habitantes, mediante la creación de un consorcio que amortiza parcial o totalmente la deuda viva de estas entidades. De conformidad con el artículo 13.f, será obligación de los consorciados solicitar autorización para la concertación de cualquier operación a largo plazo, desde la fecha de presentación de la solicitud para incorporarse al Consorcio. Este es el caso del Ayuntamiento de Ugijar, que con fecha 09/09/02, aprobó su incorporación al Consorcio.

Asimismo, el último párrafo del apartado 1 del Art. 53, dispone que cuando el ahorro neto sea de signo negativo, el Pleno de la respectiva corporación deberá aprobar un Plan de Saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil. Dicho Plan deberá ser presentado conjuntamente con la solicitud de autorización correspondiente.

La decisión que se tomó en este municipio por parte de los responsables de su gobierno, no fue otra que proponer soluciones para un tiempo, que en 2006 ya era complejo para lo local.

### *1.3. Análisis de la situación de la Entidad.*

A tal efecto se utilizó el recurso a las siguientes magnitudes:

#### **- Liquidación del Presupuesto**

La Liquidación del Presupuesto del ejercicio 2005 arroja un Remanente de Tesorería de signo positivo por importe de 3.211.712,89€, mientras que el Resultado Presupuestario del ejercicio 2005 alcanzó la cifra de 2.620.153,38€, con las salvedades puestas de manifiesto en el informe de Intervención, de fecha 15 de noviembre de 2006, que acompaña a la liquidación del Presupuesto General 2005, en el apartado séptimo sobre el cálculo de esta magnitud, puesto que no se han realizado los ajustes necesarios a efectos del cálculo del Resultado Presupuestario ajustado.

**- Equilibrio presupuestario**

La situación de equilibrio presupuestario definida en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, requiere el estudio de la capacidad o necesidad de financiación de la Entidad, que se mide por la diferencia entre los capítulos 1 a 7 de ingresos y gastos.

La liquidación del Presupuesto del ejercicio 2005 arroja las siguientes cifras:

<b>CAPITULOS PRESUPUESTARIOS</b>	<b>DERECHOS LIQUIDADOS</b>	<b>OBLIGACIONES RECONOCIDAS</b>
<b>1</b>	249.953,91	487.215,43
<b>2</b>	51.956,30	401.454,47
<b>3</b>	180.750,24	24.220,85
<b>4</b>	633.655,18	38.463,56
<b>5</b>	11.225,42	0
<b>6</b>	0	488.563,45
<b>7</b>	2.980.047,56	33.186,25
<b>9</b>	0	14.210,42
<b>TOTALES</b>	<b>4.107.467,81</b>	<b>1.487.314,43</b>

Suma de los Capítulos 1 a 7 de Ingresos = **4.107.467,81** € (A)

Suma de los Capítulos 1 a 7 de Gastos = **1.473.104** € (B)

**CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN = (A) – (B) = 2.634.363,80** €.

Consecuentemente, de la Liquidación del Presupuesto del ejercicio 2005 se desprende que el Ayuntamiento de Ugíjar se encontraba, a 31 de diciembre de 2005, en situación de equilibrio presupuestario, en los términos establecidos por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

### - **Grado de liquidez**

La relación entre los fondos líquidos disponibles a 31 de diciembre de 2005 y las obligaciones pendientes de pago era la siguiente:

<b>(a) FONDOS LÍQUIDOS<sup>2</sup></b>	<b>2.220.552,65</b>
<b>(b) OBLIGACIONES PENDIENTES</b>	<b>1.487.314,43</b>
<b>(a/b) GRADO DE LIQUIDEZ</b>	<b>1,49%</b>

El valor recomendable de este parámetro se sitúa entre el 15 y el 30 %. De hecho, la media de los ayuntamientos andaluces que aparece en el Informe Anual del Sector Público Local del año 2000 emitido por la Cámara de Cuentas de Andalucía se situó en el 24,5 %. Consecuentemente, se puede afirmar que la liquidez que presentaba el Ayuntamiento de Ugíjar a 31 de diciembre de 2005 era extremadamente reducida.

### - **Esfuerzo fiscal**

Los ingresos de carácter fiscal obtenidos por el Ayuntamiento de Ugíjar en el ejercicio 2005 se reflejan en los Capítulos 1, 2 y 3:

<b>(1) IMPUESTOS DIRECTOS</b>	<b>249.833,11</b>
<b>(2) IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>51.956,30</b>
<b>(3) TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>180.750,24</b>
<b>TOTAL INGRESOS FISCALES</b>	<b>482.539,65</b>
<b>Censo de población a 1-1-2005</b>	<b>2.524 habitantes</b>
<b>ESFUERZO FISCAL por habitante</b>	<b>191,18 € / hab.</b>

Teniendo en cuenta que el promedio de esfuerzo fiscal de los habitantes de los municipios de la provincia de Granada en el ejercicio 1998 era, según el Informe de la Cámara de Cuentas correspondiente a ese año, de 171,64 €, la cifra que arroja el Ayuntamiento de Ugíjar se sitúa en torno a ese promedio.

### - **Gasto por habitante**

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2005 ascendieron a un total de 1.487.314,43€, lo que significa un promedio de 589,26€ por habitante, similar a la media de los ayuntamientos andaluces menores de 5.000 habitantes que refleja la

<sup>2</sup> Datos obtenidos del programa informático SICAL en el documento (E 580), sobre el estado de situación de existencias en tesorería, a fecha 31/12/2005.  
Aproximación a un plan de sostenibilidad local: Estrategias de innovación para la eficiencia en el municipio de Ugíjar (Granada) (2006-2011).  
María del Carmen MORENO MARTÍNEZ

Cámara de Cuentas en su Informe del Sector Público Local Andaluz referido al ejercicio 2000 (media que se situaba en 639,81 € por habitante).

- **Ahorro Bruto**

El ahorro bruto se calcula restando a los ingresos liquidados por operaciones corrientes (capítulos 1 a 5: 1.127.420,20€), las obligaciones reconocidas por los capítulos 1, 2 y 4 (927.133,46€)<sup>3</sup>. Resulta un **ahorro bruto** de 200.286,80€ es decir, un 17,80% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes.

- **Ahorro Neto**

El ahorro neto se obtiene restando al ahorro bruto el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos a largo plazo vigentes anteriormente, calculada de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 53.1 del Texto Refundido de 5 de marzo de 2004.

Tal como dispone el precepto citado, la diferencia anterior ha de ser minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

El cálculo de la anualidad teórica de amortización, que se ha efectuado con canon francés trimestral, de acuerdo con lo dispuesto en el Art.53.1 del Texto Refundido de la LRHL, de 5 de marzo de 2004, asciende a: **256.053,41€**.

Por lo tanto, el **ahorro neto -55.766,61€ asciende a 4,94%** de los ingresos liquidados por operaciones corrientes.

- **Volumen de capital vivo**

El volumen total de capital vivo al que hace referencia el artículo 53.2 del Texto Refundido de la LRHL, de 5 de marzo de 2004<sup>4</sup>, es de **2.574.248,90 €**, lo que supone el 228 % de los ingresos liquidados por operaciones corrientes. El cálculo seguido para el mismo es el siguiente:

**% DE DEUDA VIVA SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS.**

El capital vivo por las operaciones a largo plazo concertadas por este Ayuntamiento a fecha de 11 de noviembre de 2.006 es de 78.716,70 €. La operación proyectada asciende a un total de 2.258.309,60 €, ascendiendo la deuda concertada más la prevista a **2.337.026,30 €**.

<sup>3</sup> La última Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, modifica el art. 54.1 de la Ley de Haciendas Locales precisando que no se deberán restar de los ingresos corrientes aquellas obligaciones reconocidas derivadas de modificaciones de crédito financiadas con remanente de tesorería. Teniendo en cuenta esta modificación el saldo positivo del ahorro bruto y del ahorro neto sería aún mayor.

<sup>4</sup> Modificado también por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, al especificar que en el capital vivo ha de incluirse el de la operación proyectada.

El capital vivo de las operaciones vigentes tanto a largo como a corto plazo asciende a un total de 2.574.248,90 €.

Los ingresos corrientes liquidados correspondientes al ejercicio 2.005 suman 1.127.420,20€.

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>DEUDORES PENDIENTES DE COBRO</b>	<b>2.126.977,08</b>	<b>2.063.767,34</b>	<b>4.541.491,47</b>
<b>DE PRESUPUESTO CORRIENTE</b>	287.914,93	184.697,49	2.592.174,46
<b>DE PRESUPUESTOS CERRADOS</b>	1.961.342,93	2.014.660,34	2.057.635,71
<b>DE OPERACIONES NO PRESUPUESTARIAS</b>	0	0	27.271,79
<b>- INGRESOS PENDIENTES DE APLICACIÓN</b>	122.280,78	135.590,49	135.590,49
<b>ACREEDORES PENDIENTES DE PAGO</b>	<b>1.636.122,20</b>	<b>1.638.931,90</b>	<b>3.550.331,23</b>
<b>DE PRESUPUESTO CORRIENTE</b>	270.024,65	181.652,22	238.412,58
<b>DE PRESUPUESTOS CERRADOS</b>	1.064.210,45	1.144.431,07	1.134.873,64
<b>DE OPERACIONES NO PRESUPUESTARIAS</b>	301.887,10	312.848,61	2.177.045,01
<b>- PAGOS PENDIENTES DE APLICACIÓN</b>	0	0	-0
<b>FONDOS LÍQUIDOS DE TESORERÍA</b>	<b>43.860,98</b>	<b>162.151,15</b>	<b>2.220.552,65</b>
<b>REMANENTE LÍQUIDO DE TESORERÍA</b>	<b>534.715,86</b>	<b>586.986,59</b>	<b>3.211.712,89</b>

<b>REMANENTE PARA GASTOS CON FINANCIACIÓN AFECTADA</b>	0	0	<b>2.088.471,70</b>
<b>REMANENTE PARA GASTOS GENERALES</b>	<b>534.715,86</b>	<b>586.986,59</b>	<b>1.123.241,19</b>

El porcentaje de deuda viva es del 228 % y para este supuesto el Texto Refundido de la LRHL, dispone en su artículo 53.2 que “precisarán de autorización las operaciones de crédito a largo plazo de cualquier naturaleza, incluido el riesgo deducido de los avales, cuando el volumen total de capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, exceda del 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior”.

Por lo tanto, al contar con ahorro neto negativo y estar el porcentaje de capital vivo por encima del límite del 110 %, es necesario solicitar autorización a la Administración autonómica para la concertación del préstamo.

#### - **Evolución del Remanente de Tesorería**

Durante los últimos tres ejercicios liquidados (los de los años 2003, 2004 y 2005), las cifras del Remanente de Tesorería y sus componentes habían evolucionado de la siguiente forma:

Se observa que el Remanente tan positivo existente a 31 de diciembre de 2003, que ascendía a 534.715,86 € ha ido aumentando hasta llegar a un importe muy elevado de 1.123.241,19€ a 31 de diciembre de 2005. La principal causa de tal aumento reside en que los derechos de cobro del Ayuntamiento han crecido en mayor medida que las deudas con acreedores. El Ayuntamiento de Ugíjar se encuentra con la necesidad de realizar algunas inversiones para las que no cuenta con recursos propios. La única forma de financiar dichas inversiones es la concertación de una operación de crédito a largo plazo.

La concertación de dicha operación de crédito supone que el Presupuesto del ejercicio 2006 reflejará una momentánea situación de desequilibrio, al sobrepasar los capítulos 1 al 7 de gastos (donde se incluyen las inversiones) a los capítulos 1 al 7 de ingresos (donde no se encuentra la operación de crédito, que figura en el capítulo 9).

#### *1.4. Formulación de los objetivos del plan.*

Todas cuantas medidas tiendan al saneamiento financiero de una situación de desequilibrio de la Entidad Local han de actuar sobre la vertiente de los recursos de financiación, mejorando su rendimiento y, en su caso, acudiendo a incrementos de presión tributaria, o sobre la de los gastos, minorándolos o conteniéndolos.

Como operaciones de ajuste, que indudablemente han de poner de relieve los defectos y errores anteriores, tanto de estructura y dimensión como de

funcionamiento de los distintos servicios municipales, el mayor énfasis ha de ser puesto en la estructura permanente de los servicios, ya que el fin primario de la Entidad es su permanencia no sólo manteniendo, por supuesto, todas las atenciones básicas en términos de efectividad, con los recursos ordinarios, repetitivos, anuales, sino que la gestión administrativa permanente y constante ha de ser consciente, en su totalidad, de que tiene que provocar un excedente neto de tales operaciones ordinarias, que no es sino su ahorro bruto, cuyo montante debe ser de magnitud suficiente como para cubrir, al menos, la anualidad de amortización de los capitales tomados a crédito.

Siendo los recursos ordinarios la gran fuente de financiación permanente, hay que destacar el gran papel que las diferentes mejoras de gestión pueden acarrear en la liquidación y también en la recaudación de los diferentes ingresos.

La normalización, vigilancia y evaluación continuada de las adquisiciones y contrataciones en bienes corrientes y servicios pueden comportar economías significativas.

También pueden y deben hacerse esfuerzos sobre la funcionalidad económica del Patrimonio de la Entidad local, determinando aquellos que por su no necesaria afectación a los servicios públicos pueden constituir fuente de financiación de las inversiones reales.

#### 1.4.a) Incremento de los tipos impositivos y establecimiento de nuevas figuras tributarias

Pese a que el Ayuntamiento presenta unos presupuestos equilibrados, del examen de la contabilidad se deduce una enorme falta de cobertura financiera de ciertos servicios públicos, en los cuales los derechos reconocidos por las tasas que los financian no cubren siquiera los costes directos de los mismos.

Esta situación hace que los servicios deficitarios sean financiados con recursos generales (impuestos) que no pueden destinarse a una política de inversiones y de mejora de la infraestructura de los servicios, manteniéndose algunos de ellos en estado muy precario y en un proceso de descapitalización.

Por todo ello resulta aconsejable llevar a cabo incrementos fiscales en aquellos servicios que presentan un mayor déficit de cobertura, tanto como medida de justicia tributaria y de concienciación de los ciudadanos del coste de los servicios que reciben, como medida para una racional y eficiente financiación de la Hacienda Pública.

#### 1.4.b) Supresión de gastos voluntarios

Habrán de suprimirse, en la medida de lo posible, todos aquellos gastos que no respondan a los servicios que obligatoriamente deba prestar el municipio, de acuerdo con lo establecido en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

#### 1.4.c) Plan de disposición de fondos

Se deberá establecer un Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería en el que se habrá de recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones

contraídas en ejercicios anteriores, tal como establece el art. 65.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

Esto quiere decir que mientras no estén satisfechas todas las deudas procedentes de ejercicios anteriores no se podrán efectuar pagos por obligaciones contraídas en el ejercicio corriente, con excepción de los gastos de personal.

El Plan de Disposición de Fondos podría contener el siguiente orden de prelación:

- 1º Retribuciones del personal.
- 2º Seguros sociales.
- 3º Otros gastos de personal.
- 4º Obligaciones procedentes de ejercicios anteriores, por orden de antigüedad, a excepción de las derivadas de préstamos, que se atenderán en primer lugar en orden a no incurrir en gastos de demora.
- 5º Obligaciones adquiridas durante el ejercicio corriente.

#### *1.5. Programación temporal de las actuaciones y evolución de los saldos durante la vigencia del plan*

Se establece la previsión de aumento en el sistema de gastos para los ejercicios 2007 a 2009, en un incremento de tres puntos porcentuales para cada ejercicio, a excepción de las partidas en que se consignaba el crédito destinado a sufragar las cuotas de amortización así como los intereses de los préstamos vigentes o del que se proyectaba consignar.

Por su parte, la evolución previsible de los ingresos, para dichos ejercicios contempla un aumento de nueve puntos porcentuales cada año.

### **AHORRO BRUTO Y AHORRO NETO**

La evolución previsible de estas magnitudes para los tres ejercicios siguientes, podemos estimarla en las siguientes cifras:

	<b>MAGNITUD</b>	<b>PREVISIÓN 2007</b>	<b>PREVISIÓN 2008</b>	<b>PREVISIÓN 2009</b>
<b>A</b>	<b>CAPÍTULOS 1 a 5 del Presupuesto de INGRESOS</b>	1.593.583,20	1.737.005,69	1.893.336,20
<b>B</b>	<b>CAPÍTULOS 1,2 y 4 Presupuesto de GASTOS</b>	1.532.560,79	1.714.497,61	1.633.457,74
<b>C</b>	<b>AHORRO BRUTO ( A - B )</b>	61.022,41	22.508,08	259.878,46
<b>D</b>	<b>ANUALIDAD TEÓRICA DE AMORTIZACIÓN</b>	256.053,41	230.537,41	230.537,41
<b>E</b>	<b>AHORRO NETO ( C - D)</b>	-195.031,00	-208.029,33	29.341,05

Como se observa en el cuadro anterior, en el ejercicio 2009 ya se convierte en positivo el signo del ahorro neto.

## 2.- AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS

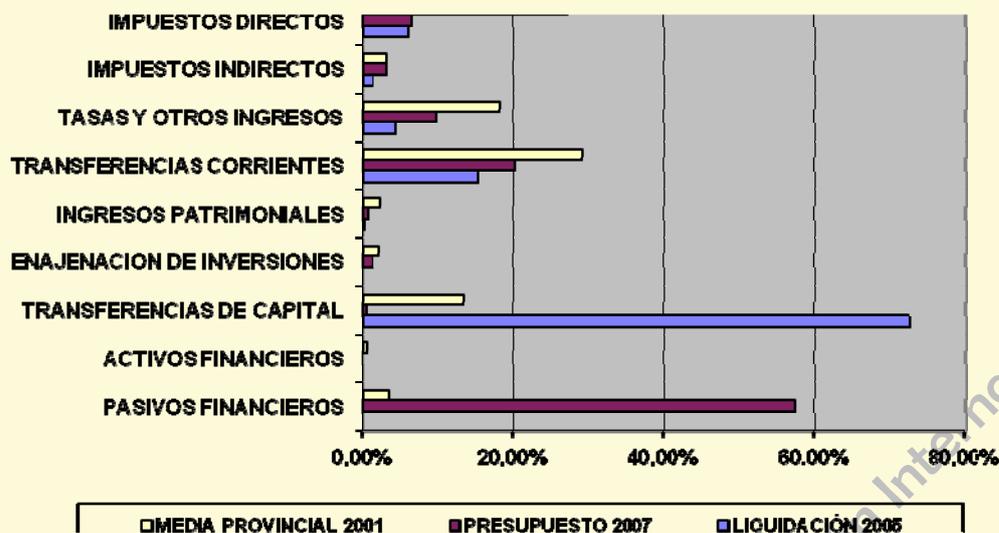
En el marco de los trabajos de elaboración del Plan de Saneamiento se abordó el análisis de la estructura presupuestaria, a partir de una composición porcentual por los diferentes capítulos de ingresos y de gastos.

A continuación se muestra la estructura por capítulos de los ingresos en la Liquidación del Presupuesto del ejercicio 2005 y en el Presupuesto del ejercicio 2007, comparándola con las cifras medias de los ayuntamientos de la Provincia de Granada que aparecen en el Informe Anual del Sector Público Local del año 2001 emitido por la Cámara de Cuentas de Andalucía.

La estructura porcentual de la liquidación del presupuesto de **ingresos** es la siguiente:

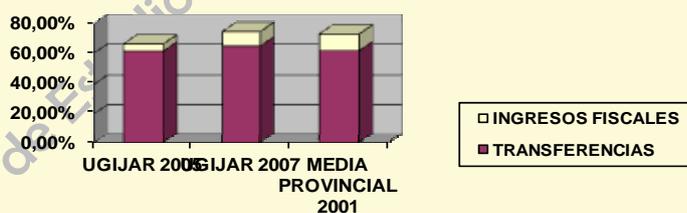
<b>INGRESOS</b>	<b>LIQUIDACIÓN 2005</b>	<b>PRESUPUESTO 2007</b>	<b>MEDIA PROVINCIAL Año 2001</b>
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	6,1%	6,6%	27,2%
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	1,3%	3,2%	3,2%
<b>TASAS Y OTROS INGRESOS</b>	4,4%	9,8%	18,2%
<b>TRANSFERENCIAS CTES.</b>	15,4%	20,3%	29,1%
<b>INGRESOS PATRIMONIALES</b>	0,3%	0,7%	2,4%
<b>ENAJENACION INVERSIONES</b>	0,0%	1,4%	2,2%
<b>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	72,6%	0,5%	13,5%
<b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>	0,0%	0,0%	0,6%
<b>PASIVOS FINANCIEROS</b>	0,0%	57,5%	3,5%
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Gráficamente, esta estructura se representa de la siguiente forma:



Como se puede observar, el Ayuntamiento de Ugíjar depende en gran medida, al igual que el resto de los municipios de la Provincia, de las transferencias de otras administraciones, especialmente las que se destinan a la financiación de inversiones. Su **autonomía financiera es reducida**, aportando los recursos fiscales, especialmente los impuestos directos (I.B.I., I.A.E, Impuesto de Vehículos), un porcentaje menguado de los caudales necesarios para cubrir las necesidades municipales.

Esto se puede ver aún más claramente en el siguiente gráfico, que compara la aportación de los ingresos fiscales y de las transferencias de otras administraciones en el Ayuntamiento de Ugíjar (Liquidación del ejercicio 2005 y Presupuesto del 2007) con el resto de la Provincia:



Con la documentación presentada se pretendía traducir a gráficos la situación de ausencia total de libertad de decisión del gobierno local, respecto al destino de sus recursos o la estructuración de sus gastos así como la necesidad de adoptar decisiones sobre los ingresos.

Habría que estudiar la implantación de todos los recursos financieros que permite la vigente normativa de las Haciendas Locales, que hasta el momento han sido despreciados por el Ayuntamiento de Ugíjar, lo cual incide negativamente de forma directa en la recaudación tributaria e indirectamente en la cuantía de las transferencias estatales en concepto de participación en los ingresos del Estado, pues estas transferencias se reparten entre todos los Ayuntamientos de acuerdo con distintos factores, uno de los cuales es el esfuerzo fiscal, que se exige a los ciudadanos por parte del Ayuntamiento.

A partir de este momento, se tramitaron las siguientes Ordenanzas fiscales, que serían de aplicación a partir de 1 de enero de 2007:

- ❑ Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos al amparo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- ❑ Ordenanza Reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- ❑ Ordenanza Reguladora de la Tasa por los documentos que expida o tramite el Ayuntamiento de Ugíjar a instancia de parte.
- ❑ Ordenanza Reguladora de la Tasa por la Utilización privativa o aprovechamiento especial del vuelo, suelo o subsuelo del dominio público local con materiales de construcción, vallas, puntales, asnillas, andamios, apertura de calicatas o zanjas, transformadores o postes, servicios de telecomunicaciones, suministros que afecten a la generalidad o una parte importante del vecindario y otras instalaciones análogas.

A partir de 1 de enero de 2008:

- ❑ Ordenanza Reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que fijó el tipo de gravamen aplicable en Bienes Inmuebles de naturaleza Urbana en el 1% y el aplicable a Bienes inmuebles de naturaleza Rústica en el 0,90%.
- ❑ Ordenanza Reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, que estableció la aplicación del coeficiente del 1'5 sobre las cuotas fijadas en el TRLHL.
- ❑ Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por prestación del Servicio de Depuración de Aguas.

Por otra parte se acogió la propuesta formulada por la Intervención municipal de impulsar la colaboración con la Gerencia Territorial del Catastro de Granada, para realizar una Revisión de los Valores catastrales, que se plasmó en el Convenio firmado entre el Ayuntamiento y la Gerencia, que implicaba una colaboración amplia, que dio lugar en un primer momento a la elaboración de una Ponencia Parcial de Valores, que permitió mejorar la eficiencia de este impuesto y que se proyectó en un aumento de las previsiones de Ingresos en el Presupuesto General del ejercicio 2008.

Un hito temporal más en esta fructífera colaboración, lo constituye la Ponencia de Valores Total de Bienes Inmuebles Urbanos, realizada por la Gerencia Territorial del Catastro de Granada con efectos para el ejercicio 2010, que va a

suponer a lo largo de los ejercicios 2010 y 2011, el recurso que permitirá al Ayuntamiento hacer frente a las Inversiones que se estaban ejecutando, así como a las anualidades de amortización e intereses del préstamo de inversiones concertado en el ejercicio 2006. En definitiva este trabajo de colaboración supuso la asunción de competencias en la gestión del Impuesto y permitió al equipo de gobierno tomar auténticas decisiones de gasto desde la responsabilidad, que hicieron posible la ejecución de proyectos como el de "Infravivienda I Fase".

Siguiendo las pautas marcadas por la Alcaldía, esta colaboración se trasladó a la labor de inspección, parcela en la que el Ayuntamiento comprometió de forma intensa sus escasos medios personales, para la elaboración de un riguroso Inventario de Construcciones en Suelo No Urbanizable. De este modo el trabajo realizado para colaborar con el Área de Rústica de la Gerencia Territorial de Granada, que dio lugar a numerosas altas por inspección, se rentabilizaría para actuar en el ámbito de la Disciplina Urbanística por la Administración municipal, lo que a su vez sentó las bases para generar nuevas fuentes financieras, que venían constituidas por los ingresos procedentes de las multas urbanísticas.

Y llegados a este punto, es obligado traer a colación las palabras de profesor D. Alberto GALOFRÉ ISART "(...) son medidas que requieren decisión, constancia y tiempo". Todos estos ingredientes fueron necesarios para tramitar y resolver expedientes sancionadores, de forma coordinada con los correspondientes expedientes de restitución de la realidad física alterada, resolviendo las alegaciones, los recursos de reposición contra la imposición de las multas, la preparación de los correspondientes recursos Contencioso-Administrativos, las anotaciones preventivas en el Registro de la Propiedad (que en ocasiones exigieron interponer recursos ante la Dirección General del Registro y el Notariado contra la calificación negativa del Registrador). Todo ello sin contar con las coacciones y denuncias penales en que se vieron incurso los funcionarios responsables de la tramitación de los expedientes. En definitiva, tras más de tres años de media hasta poder llegar a dictar las providencias de apremio en vía ejecutiva, y los numerosos recursos contencioso\_ administrativos ganados por el Ayuntamiento, en el ejercicio 2011 comenzaron a ingresarse en la tesorería municipal cargos de ejecutiva correspondientes a multas urbanísticas.

### 3.- REVISIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA DEUDA

La intervención en este ámbito responde a la necesidad de cumplir con los ratios legales y a una gestión responsable.

Entre las medidas de intervención inmediatas se optó, en primer lugar, por la conversión de la deuda a corto plazo, que venía generando un déficit sistemático, en largo plazo, empleando la tesorería como lo que es, un instrumento de gestión financiera de la entidad. Así, partiendo de una adecuada planificación temporal se utilizó la liquidez que imprimió a la Tesorería municipal el préstamo de Inversiones, concertado y dispuesto en diciembre de 2006, para cancelar dos operaciones de tesorería vigentes. Esta decisión aumentó los márgenes de la política financiera municipal.

En segundo lugar y antes de que finalizara el período de carencia de la operación vigente, se optó por la refinanciación del préstamo de inversiones cancelando anticipadamente 100.000 € de amortización. Con fecha 24 de octubre de

2008 se recibe autorización de la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda para la refinanciación del préstamo de inversiones del ejercicio 2006, que se formalizará en diciembre de 2008.

En tercer lugar, se utilizó el recurso a los mecanismos derivados sobre tipos de interés como instrumento de cobertura y gestión de riesgos, en relación con la operación a largo vigente, formalizando un contrato financiero FRA con una entidad bancaria.

En el ejercicio 2010, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 14.b) del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan Medidas Extraordinarias para la Reducción del Déficit Público, se cancela de nuevo anticipadamente amortización del préstamo de inversiones, por importe de 11.649,39 €, previa tramitación del oportuno expediente INT-10-12, de modificación de créditos del Presupuesto General en vigor, mediante la concesión de transferencias de créditos.

Por último, en el ejercicio 2011, el aumento de las previsiones de ingresos debido a la Ponencia de Valores Total de Bienes Inmuebles Urbanos realizada por la Gerencia Territorial del Catastro de Granada con efectos para el ejercicio 2010, permitió consignar créditos para cancelar anticipadamente amortización por importe de 57.000€.

Por todo lo anterior, en el ejercicio 2011, el Estado de la Deuda reflejaba que el porcentaje de endeudamiento, calculado por el capital vivo por operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, partido por los derechos liquidados por operaciones corrientes de la liquidación del ejercicio 2011, se encontraba dentro de los límites legales.

#### 4. INTERVENCIÓN SOBRE LOS MEDIOS PERSONALES

En una Administración de pequeño tamaño, como es el caso del Ayuntamiento de un municipio de 2.700 habitantes fue posible y positivo el recurso a medidas de racionalización de las plantillas.

Se comenzó por estudiar las cargas de trabajo de los distintos puestos para identificar qué funcionarios aportaban poco valor al servicio ciudadano. El proceso fue lento y generó conflictividad en personal que llevaba muchos años realizando las mismas tareas, pero se analizaron sus posibilidades y rendimiento en otros puestos, reasignando los efectivos, hasta encontrar el que mejor se adaptaba a sus capacidades. El resultado tras cinco años de trabajo fue exitoso y permitió que los funcionarios más antiguos se sintieran parte del proyecto y acometieran tareas realmente decisivas para el Plan de Eficiencia y Ahorro, como es el caso de:

-La elaboración impecable del Inventario General de Bienes del Ayuntamiento, con el laborioso trabajo previo de investigación y documentación que exige.

-La depuración del Padrón de Habitantes, con la importancia que tiene a nivel de ingresos como la Participación en Tributos del Estado.

-La informatización y actualización del Registro General de Entrada y Salida de documentos.

-La liquidación inmediata de Impuestos como el de Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, con el valor que añade al servicio ciudadano y el reflejo que tiene en la Hacienda municipal.

-La colaboración de los agentes del Servicio de Policía Local con la inspección y disciplina urbanística, así como con los trabajos de Elaboración de las Ponencias Parcial y Total de Valores.

-La firma de convenio de colaboración con la Dirección General de Tráfico.

Se invirtió en formación de todo el personal, a través de cursos de especialización en diversas áreas en el CEMCI, que redundaron en una mejora inmediata en los procesos, traducándose en una simplificación de trámites, elevada calidad de atención ciudadana y un conocimiento de la normativa vigente, que permitió la efectiva aplicación de la Directiva de Servicios, habiéndose formado una Administrativa del Ayuntamiento como Coordinadora para el IMI.

Asimismo, dentro de las medidas de racionalización se incluyó una Plaza de Arquitecto Técnico funcionario de carrera en la Plantilla del Ayuntamiento, que acompañó como Anexo al Presupuesto Municipal del ejercicio 2009, identificándose con el puesto de trabajo, que hasta el momento se ocupaba en régimen laboral indefinido.

Se incluyó dicha Plaza en la Oferta de Empleo Público del Ejercicio 2009, y se realizó su provisión por el procedimiento legalmente establecido, de modo que en febrero de 2011, se produjo la cobertura de la misma por funcionario de carrera, cesando la relación laboral indefinida en virtud de la que se estaba desempeñando hasta la fecha el puesto de Arquitecto Técnico, así como otra relación laboral temporal a la que hubo que acudir por la excesiva acumulación de tareas que se habían originado en el Área de Urbanismo.

El recurso al sistema de provisión de oposición libre permitió, que un funcionario acometiera con responsabilidad, las tareas que implican participación en el ejercicio de la función pública urbanística con una gran productividad tanto para el área de Urbanismo como para la de Contratación.

### **III.- EL PUNTO DE PARTIDA PARA LA EFICIENCIA Y AHORRO EN EL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL; LA ETICA PÚBLICA.**

La aproximación a este modesto supuesto práctico de búsqueda de la eficiencia con las limitaciones que el ámbito municipal conlleva, pone de manifiesto al mismo tiempo, las posibilidades que el ámbito local ofrece para la innovación. Y ello porque el gobierno local es el que se enfrenta diariamente a la paradoja de ahorrar y prestar servicios para dar respuesta a las demandas ciudadanas, para lo que hay que desarrollar estrategias.

Un gobierno estratégico es necesariamente un gobierno innovador<sup>5</sup>, en la medida en que la estrategia comienza por la evaluación de lo que se está haciendo, por reformularse para cambiar la forma de hacer las cosas. Ahora bien, cualquier plan estratégico es siempre integral, afecta a todas las áreas del gobierno y de la Administración local que lo impulsa y a toda la sociedad local en general. Por tanto, le corresponderá al máximo responsable político del territorio liderar tanto el proceso de elaboración de la estrategia, como su implementación para garantizar la implicación de toda la organización.

Llegados a este punto es obligado reivindicar el liderazgo en el gobierno local, que en mi humilde opinión conecta necesariamente con la ética pública. Y es que son necesarios líderes locales comprometidos con la innovación, con el interés general y sobre todo con las necesidades de los ciudadanos a los que sirven.

La total ausencia de ética, no sólo ha llevado a nuestras haciendas a la situación desesperada en que se encuentran, sino que está destruyendo nuestra democracia local. Si el líder municipal es corrupto ese es el ideal que está comunicando a la sociedad municipal.

Del mismo modo, los funcionarios tienen una responsabilidad ejemplarizante<sup>6</sup>. Estos han de ser conscientes de que sus decisiones influyen y orientan los comportamientos de muchos ciudadanos.

Y es que la ética pública ha de reivindicarse también en los funcionarios municipales, puesto que el trabajo ético en la administración es pieza clave para lograr eficiencia.

Lo más aborrecible es que se gobierne olvidando el bienestar de la gente.  
Confucio (los cuatro grandes libros)

EL hombre virtuoso es la regla y medida de los actos humanos  
Aristóteles (Ética Nicomaquea)

Sin la justicia qué son los reinos sino unos grandes latrocinios  
San Agustín (la Ciudad de Dios)

Es a la ética a la que corresponde determinar qué clase de hombre hay que ser para  
tener derecho a poner la mano en la rueda de la historia  
Max Weber (El Político y el Científico)

---

<sup>5</sup> Ver DOCUMENTO "CITIES AND INNOVATION IN EUROPE" (EUROCITIES 2010), de especial interés en cuanto a la vías de innovación municipal.

<sup>6</sup> Ver MERINO ESTRADA, VALENTÍN/ RIVERO ORTEGA, RICARDO "Gestionar mejor, gastara menos" Una guía para la Sostenibilidad Municipal, CEMCI, Granada. 2011.

#### IV.- BIBLIOGRAFÍA

- ALBRECHT: *La Misión de la empresa: Definir el espíritu, establecer los propósitos, fijar el rumbo*. Barcelona: Barcelona, 1996.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C.: *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.
- BARZELAY y O'KEAN: *Gestión pública estratégica: Conceptos, análisis y experiencias. El Caso IPIA*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1989.
- BLASCO y SISTERNAS: "Los Recursos Humanos en una Administración en cambio". Ponencia presentada a las *Jornadas sobre Nuevos retos en la Gestión de las Administraciones Públicas*. Lanzarote. Abril de 1996.
- BOIX, C.: "Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos." En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1. Madrid. INAP-EOI. 1994.
- BOZEMAN, B.: "Los fundamentos de la gestión pública estratégica." En BRUGUÉ y SUBIRATS: *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. MAP. 1996.
- BRUGUÉ, AMORÓS y GOMÁ: "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1. Madrid. INAP-EOI. 1994.
- BRUGUÉ y GOMÀ: *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona, 1998
- EADIE, D.: "Building the capacity for strategic management." En PERRY, editor: *Handbook of Public Administration*. New Cork: Prentice-Hall, 1989.
- ESTUDIO DELPHI *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 1990.
- GALOFRÈ, A.: *La modernización de las Administraciones Públicas en España: Guía de actuaciones y estrategias*. Santiago de Compostela: Escuela Gallega de Administración Pública, 1997.
- GALOFRÈ, A.: *Apuntes del Curso de Planificación, gestión y formación estratégicas de los recursos humanos en las organizaciones públicas locales*. Mimeografiado
- GUILLÉN ZANÓN y NÚÑEZ DE PRADO: "Administración por Objetivos". En: *Documentación Administrativa*. Nº 223. INAP. Madrid. 1990. Monográfico sobre Técnicas Gerenciales en la Administración Pública
- HAYS y REEVES: *Personnel management in the public sector*. C. Brown publishers. IOWA. 1989.

INGLEHART: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990.

KAUFMAN: "Son las organizaciones del gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no." En RAMIÓ y BALLART: *Lecturas de Teoría de la Organización. Volumen II: La dinámica organizativa: últimas tendencias en teoría organizativa*

KLINGNER y NALBANDIAN: *Public Personnel management: contexts and strategies*. New Jersey: Prentice-Hall, 1998. 2ª. Edición.

*La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. FEMP. 2006.

*Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos: Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2002. 2ª edición.

MAJONE, G.: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México: Ed.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MENDOZA, X.: "Técnicas gerenciales y administración Pública" En: *Documentación Administrativa*, nº 223, monográfico sobre técnicas gerenciales en la Administración Pública. Julio-septiembre 1990.

MUÑOZ LEIVA, Francisco, *Benchmarking y marketing estratégico de ciudades*, Granada, 2003.

NESTA, *Radical Efficiency: Different, Better, Lower Cost Public Services*. Junio, 2010.

## **Recopilación de Legislación Estatal**

### **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

#### **INFORMACIÓN TRIBUTARIA: CORPORACIONES LOCALES**

Resolución de 27 de marzo de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda ([BOE de 4 de abril de 2012, número 81](#)).

La Resolución tiene por objeto facilitar a los Ayuntamientos el cumplimiento de la obligación de suministrar la información precisa para la determinación del esfuerzo fiscal, necesario para que el Estado proceda a la liquidación definitiva de su participación en los tributos del Estado, establecido en el artículo 106 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2011, que, de conformidad con el artículo 10.2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, establece que, a efectos de la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal, las certificaciones correspondientes se deberán referir al año 2010 y se deberán suministrar a los órganos competentes antes del 30 de junio del año 2012, en la forma en la que éstos determinen.

Los datos a suministrar, referidos al ejercicio 2010, mediante certificación, y que son los siguientes:

- a) Recaudaciones líquidas de los siguientes tributos:
  - Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tanto rústicos como urbanos.
  - Impuesto sobre Actividades Económicas.
  - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- b) Base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana.
- c) Tipo de gravamen del anterior.
- d) Cuota tributaria del Impuesto sobre Actividades Económicas.

La información se puede suministrar en soporte papel o telemática; en cualquier caso antes del 31 de junio de 2012.

#### **PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES: INSTRUCCIONES TÉCNICAS**

Resolución de 9 de abril de 2012, de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica la Resolución de 23 de febrero de 2012, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas las Entidades Locales sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión y revisión del padrón municipal ([BOE de 14 de abril de 2012, número 90](#)).

Corrección de errores, BOE de 4 de mayo de 2012, número 107.

La Resolución modifica los anexos II y III de la Resolución de 1 de abril de 1997 de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal, y consiste en modificar los diseños de registro de los ficheros de comunicación de los nacimientos defunciones.

### **ENTIDADES LOCALES: AREA METROPOLITANA: LEY**

Ley 4/2012, de 12 de abril (de la Junta de Galicia), del Área Metropolitana de Vigo ([BOE de 9 de mayo de 2012, número 111](#)).

### **TRIBUNAL DE CUENTAS: CONTRATACIÓN LOCAL: FISCALIZACIÓN**

Resolución de 10 de mayo de 2012, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2012, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos, celebrados por las Entidades del Sector Público Local, al Tribunal de Cuentas ([BOE de 12 de mayo de 2012, número 114](#)).

La Resolución aprueba la Instrucción que concreta la información y documentación que le ha de ser remitida, en cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 40 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y 29 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para facilitar y normalizar el cumplimiento de estas obligaciones por parte de las entidades locales.

La Instrucción regula una doble remisión: la que se concreta en una relación anual de la contratación formalizada en el ejercicio precedente, consistente una relación certificada, comprensiva de todos los contratos formalizados por ellas y sus entidades dependientes en el ejercicio anterior, con independencia del régimen jurídico al que estén sometidas, exceptuados los contratos menores, identificados a estos efectos como los contratos de obras inferiores a 50.000 euros y los contratos de cualquier otra modalidad que no superasen el importe de 18.000 euros y la que se ha de remitir dentro de los tres meses siguientes a la formalización de cada contrato o su finalización, consistente en copia certificada del documento mediante el que se hubiere formalizado el contrato, acompañada de un extracto del expediente, siempre que el contrato supere las siguientes cuantías: contratos de obras, de concesión de obras públicas, de gestión de servicios públicos y de colaboración entre el sector público y el privado, cuya cuantía exceda de 600.000 euros; contratos de suministro de cuantía superior a 450.000 euros; contratos de servicios de cuantía superior a 150.000 euros, y contratos administrativos especiales de cuantía superior a 150.000 euros.

### **TRIBUNAL DE CUENTAS: CONTRATACIÓN LOCAL: GESTIÓN INFORMATIZADA**

Resolución de 10 de mayo de 2012, de la Secretaría General del Tribunal de Cuentas, por la que se amplía el ámbito de funcionamiento del registro telemático del Tribunal de Cuentas, para la recepción de las relaciones anuales de contratos remitidas

por las Entidades que integran el sector público local ([BOE de 12 de mayo de 2012, número 114](#)).

La Resolución amplía la regulación contenida en el Acuerdo de la Comisión de Gobierno, de 29 de marzo de 2007, sobre creación del Registro Telemático del Tribunal de Cuentas, hecho público por Resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas de 30 de marzo de 2007 (BOE número 90, de 14 de abril a la recepción de las relaciones anuales de contratos de los entes integrantes del sector público local a que se refiere el artículo 40.2, en relación con el 39 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

### COMERCIO: LICENCIAS PREVIAS MUNICIPALES: SUPRESIÓN

Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios ([BOE de 26 de mayo de 2012, número 126](#)).

El Real Decreto-ley elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que detalla en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados, sustituyendo la licencia previa por una declaración responsable. De la misma manera, todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, pueden en estos casos, iniciar la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que el empresario declara cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.

El control administrativo pasará a realizarse a posteriori aplicándose el régimen sancionador vigente en materia de comercio interior, ordenación del suelo y urbanismo, protección de la salud, del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico.

El Real Decreto-ley modifica, asimismo, las letras h) e i) del apartado 4 del artículo 20, del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a fin de permitir a las entidades locales establecer tasas en los casos de la sustitución de la licencia previa en los supuestos de declaración responsable o comunicación previa, así como los artículos 100.1, 101.2, y 103.1 del mismo texto legal, para adaptar a la declaración responsable o comunicación previa al Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

En cuanto a Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del real decreto-ley, y que tengan por finalidad la obtención de las licencias o autorizaciones que fuesen precisas con arreglo a la normativa anterior, su disposición transitoria dispone que se tramitarán y resolverán por la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud, si bien, el interesado podrá, con anterioridad a la resolución, desistir de su solicitud y, de este modo, optar por la aplicación de la nueva normativa en lo que ésta a su vez resultare de aplicación.

También modifica la disposición transitoria segunda de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación

de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora, en el sentido de que Las administraciones locales practicarán las notificaciones en la Dirección Electrónica Vial o, en su caso, en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico antes del 25 de mayo de 2014, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias y sus medios técnicos

## **AGRICULTURA Y GANADERIA**

### **AGRICULTURA Y GANADERÍA: PAGOS DIRECTOS**

Real Decreto 202/2012, de 23 de enero del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre la aplicación a partir de 2012 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería ([BOE de 24 de enero de 2012, número 20](#)).

El objeto del Real Decreto es establecer la normativa básica aplicable a partir del año 2012, a los regímenes de ayuda comunitarios relativos a la política agraria común, regulados en los Reglamentos del Consejo (CE), que se citan, así como establecer las bases para la aplicación en España del sistema integrado de gestión y control de determinados regímenes de ayudas comunitarios.

El régimen de pago único se regula en el título II, cuyos beneficiarios son los agricultores que posean, en propiedad o en régimen de arrendamiento, derechos de pago único, y que cumplan los requisitos que establece el artículo 7.

El título III regula los regímenes de ayuda a los siguientes cultivos: algodón, remolacha azucarera y frutos de cáscara; y el IV los regímenes de ayuda por ganado vacuno.

El título V regula las ayudas específicas por aplicación del artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero, que afecta

- Agricultores que ejerzan actividad agrícola:
  - Programa nacional para el fomento de rotación de cultivo en secano.
  - Programa nacional para el fomento de la calidad de las legumbres.
  - Programa nacional para el fomento de actividades agrícolas específicas que reporten mayores beneficios agroambientales en determinadas especies del sector de los frutos de cáscara.
  - Programa nacional para la calidad del tabaco.
  - Programa nacional para el fomento de la calidad del algodón.
  - Programa nacional para el fomento de la calidad de la remolacha azucarera.
- Agricultores que ejerzan actividad ganadera
  - Ayuda para la mejora de la calidad de la carne de vacuno.
  - Ayuda para compensar desventajas específicas que afectan a los agricultores que mantienen vacas nodrizas.
  - Ayuda para la mejora de la calidad de las producciones de ovino y caprino.

- Ayuda para compensar las desventajas específicas que afectan a los agricultores del sector ovino.
- Ayuda para compensar las desventajas específicas que afectan a los agricultores del sector caprino.
- Ayuda para compensar las desventajas específicas que afectan a los agricultores del sector vacuno de leche.
- Ayuda para la mejora de la calidad de la leche y los productos lácteos de vaca.

Finalmente, el título VI regula el régimen de las solicitudes, control de compatibilidad de las ayudas, pago de las mismas y comunicaciones.

## **DEFENSOR DEL PUEBLO**

### **DEFENSOR DEL PUEBLO: REGLAMENTO: MODIFICACIÓN**

Resolución de 25 de enero de 2012, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo ([BOE de 1 de marzo de 2012, número 52](#)).

La modificación tiene como objetivo modificar la regulación de esta institución para que asuma las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención a que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecho en Nueva York, el 18 de diciembre de 2002.

## **EMPLEO**

### **EMPLEO: COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL**

Orden ESS/184/2012 de 2 de febrero, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2012 ([BOE de 7 de febrero de 2012, número 32](#)).

La Orden determina las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social tanto del Régimen General para los trabajadores por cuenta ajena como del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, del Régimen Especial para la Minería del Carbón, la cotización en los supuestos de contratos a tiempo parcial, la cotización en los contratos para la formación y el aprendizaje.

De especial importancia, para el ámbito público en general, y dentro del mismo la local, son las disposiciones adicionales cuarta y quinta.

Según la primera que, lleva como título *Cotización de los empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social*, durante el año 2012, la base de cotización por todas las contingencias de los empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social a quienes hubiera sido de aplicación lo establecido en la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, en tanto permanezca su relación laboral o de servicio, será coincidente con la

habida en el mes de diciembre de 2010, salvo que por razón de las retribuciones que perciban pudiera corresponder una de mayor cuantía, en cuyo caso será ésta por la que se efectuará la cotización mensual.

A efectos de lo indicado en el párrafo anterior, de la base de cotización correspondiente al mes de diciembre de 2010 se deducirán, en su caso, los importes de los conceptos retributivos que tengan una periodicidad en su devengo superior a la mensual o que no tengan carácter periódico y que hubieren integrado dicha base sin haber sido objeto de prorrateo.

Por su parte, la disposición adicional quinta, titulada *Reducción en la aportación empresarial en la cotización por los funcionarios públicos*, dispone que, de conformidad con la disposición transitoria quinta del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes de los funcionarios públicos que hubiesen ingresado en su respectiva administración a partir de 1 de enero de 2011 y estén incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 20 del citado Real Decreto-ley, quedará reducida en un 50 por ciento de la que correspondería con arreglo a la normativa de aplicación.

## **ENERGIA ELECTRICA**

### **ENERGÍA ELÉCTRICA: RENOVABLES: SUPRESIÓN INCENTIVOS**

Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos ([BOE de 28 de enero de 2012, número 24](#)).

Convalidado mediante Resolución de 9 de febrero de 2012 del Congreso de los Diputados, por la que se ordena el Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley ([BOE de 15 de febrero de 2012, número 39](#)).

El Real Decreto-ley suprime, con carácter temporal, que, según dice su exposición de motivos, será al menos hasta la solución del principal problema que amenaza la sostenibilidad económica del sistema eléctrico: su déficit tarifario, los incentivos para la construcción de instalaciones para la producción de nuevas fuentes de energía, tales como eólica, termoeléctrica, solar fotovoltaica y residuos.

## **EXTRANJEROS**

### **EMPLEO: EXTRANJEROS: CONTRATACIONES EN ORIGEN PARA 2012**

Orden ESS/1/2012 de 5 de enero de 2012, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2012 ([BOE de 6 de enero de 2012, número 5](#)).

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, faculta en el artículo 39 al Ministerio para aprobar la previsión de los empleos que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en un período determinado para trabajadores extranjeros que no se hallen en España. La Orden desarrolla este artículo, así como el 169.3 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril que desarrolla aquélla, y que faculta a que por orden ministerial regule particularidades del procedimiento.

En base a lo anterior, la Orden regula de forma detallada esta materia.

Las ofertas de empleo presentadas por los empleadores deberán contener un número mínimo de diez puestos de trabajo y podrán ir dirigidas a la contratación de trabajadores para actividades temporales, ofertas de empleo que, de modo general habrán de formularse de forma genérica, sin perjuicio de que se puedan presentar de carácter nominativo relativas a un trabajador extranjero cuando se produzca algunos de los supuestos previstos en el artículo 14 de la Orden. En cualquier caso, finalizada la relación temporal los trabajadores deberán regresar a su país.

A estos trabajadores los empleadores les han de garantizar, además de las condiciones propias del contrato de trabajo y de la legislación laboral, la organización de los viajes de llegada y regreso a su país de origen, cuyo viaje de venida y los gastos de traslado de ida y vuelta entre el puesto de entrada a España y el lugar de alojamiento correrán a cargo del empleador; un alojamiento adecuado, y la actuación diligente para garantizar el regreso de los trabajadores a su país de origen concluida la relación laboral.

Las solicitudes se presentarán ante la Oficina de Extranjería de la provincia donde vaya a realizarse la actividad laboral con una antelación mínima de tres meses al inicio de la misma, con la documentación especificada en la Orden.

Podrán tramitarse a través de una sola solicitud diversas ofertas de empleo temporal para el desarrollo de actividades agrícolas cuando exista un plan de concatenación de campañas.

## **EMPLEO: EXTRANJEROS: CATÁLOGO DE OCUPACIONES DE DIFÍCIL COBERTURA**

Resolución de 30 de diciembre de 2012, del Servicio Público de Empleo Estatal, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social por la que se publica el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el primer trimestre de 2012 ([BOE de 10 de enero de 2012, número 8](#)).

## **FORMACIÓN**

### **PERSONAL: FORMACIÓN**

Resolución de 3 de abril de 2012, del Instituto Nacional de la Administración Pública, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se convocan cursos incluidos en el Plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2012, para su ejecución descentralizada ([BOE de 12 de abril de 2012, número 88](#)).

Los cursos y los lugares de celebración son los siguientes: Protección del patrimonio cultural (La Coruña); Nuevos entornos formativos en la Administración

Pública Local: Formación 2.0. (Alicante); Aspectos prácticos de la Contratación (Ávila); La Administración y Gestión de los Recursos Humanos en las Corporaciones Locales (Badajoz); Aplicación práctica de la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (Burgos); Control jurisdiccional de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales (Cantabria); Aplicación práctica del Urbanismo en las Entidades Locales (Cuenca); Dirección y gestión de equipos de trabajo (Gerona); Aplicación práctica de la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (Granada); La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Cuestiones prácticas del régimen sancionador (Guadalajara); Programación para Android (Huelva); Empleo Público Local (Huesca); Normativa estatal sobre suelo, valoraciones y actualizaciones legislativa en el Urbanismo de Andalucía (Jaén); Contabilidad Pública en el Ámbito Local (La Rioja); Expropiaciones, Valoraciones y actuaciones registrales (León); La Función de la Intervención en las entidades locales (Mallorca); Carrera profesional y evaluación del desempeño en el empleo público local a partir del EBEP (Palencia); Aspectos prácticos de la contratación administrativa en las Entidades Locales (Pontevedra); Nueva Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Aplicación a las Entidades Locales (Sevilla); La Administración y Gestión de los Recursos Humanos en las Corporaciones Locales (Soria); La Administración electrónica: una oportunidad para la Administración Local (Valencia); La gestión de los gastos en la Administración Local (Valladolid); Novedades y aspectos prácticos de la gestión económico-financiera y de la fiscalización de los pequeños municipios (Zamora); y, El presupuesto local, estabilidad presupuestaria y concertación de operaciones de endeudamiento (Zaragoza).

### PERSONAL: FORMACIÓN

Resolución de 25 de abril de 2012, del Instituto Nacional de la Administración Pública, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se convocan cursos incluidos en el Plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2012, para su ejecución descentralizada ([BOE de 16 de mayo de 2012, número 117](#)).

Los cursos y los lugares de celebración son los siguientes: Formación de Formadores (Almería); Administración y Recursos Humanos en las Corporaciones Locales (Ciudad Real); Modernización de la gestión pública local: los portales de transparencia (Córdoba); Carrera Profesional y Evaluación del desempeño en el empleo público local a partir del EBEP (Las Palmas de Gran Canaria); Administración y Gestión de los Recursos Humanos en las Corporaciones Locales (Lugo); Especialización en Dirección y Gestión Municipal en contratación y Patrimonio (Málaga); Análisis de la contratación en las Entidades Locales desde la vertiente jurídica y de fiscalización (Melilla); Gestión de los Recursos Humanos en tiempos de crisis (Murcia); Gestión de gastos en la Administración Local (Orense); Las subvenciones en el ámbito de las Corporaciones Locales (Salamanca); La gestión de gastos en la Administración Local (Segovia); Ajustando los servicios públicos y gestionando las personas en tiempo de crisis (Tarragona); Herramientas Web 2.0, Redes Sociales y nuevas tecnologías (Tenerife); Presupuesto municipal, control y fiscalización presupuestaria y sostenibilidad financiera (Teruel) y Control jurisdiccional de la actividad económico-financiera de las entidades Locales (Toledo).

## **HACIENDAS LOCALES**

### **HACIENDAS LOCALES: INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA**

Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción de déficit público ([BOE de 31 de marzo de 2012, número 78](#)).

En lo que se refiere al ámbito local el Real Decreto-ley permite a los Ayuntamientos la aplicación de la reducción de la base imponible del impuesto del Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana cuando se modifiquen los valores catastrales al alza como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, y da una nueva redacción, al efecto, al artículo 107.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

## **HACIENDA Y PRESUPUESTO**

### **HACIENDA Y PRESUPUESTOS: ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: LEY**

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ([BOE de 30 de abril de 2012, número 103](#)).

El capítulo I, lleva la rúbrica de *Ámbito de aplicación*, y de acuerdo con el artículo 2, es de aplicación a la Administración central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Administraciones de Seguridad Social, y que el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de la Ley que específicamente se refieran a las mismas.

Seguidamente, el capítulo II, recoge los principios generales de la ley, que son los de *estabilidad presupuestaria* (situación de equilibrio o superávit estructural), *sostenibilidad financiera* (capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea), *plurianualidad* (la elaboración de los presupuestos se habrá de encuadrar en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad), *transparencia* (la contabilidad ha de contener la información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia, correspondiendo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera, para lo que las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo), *principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*, *responsabilidad* (las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a

producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado; y, el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Corporaciones Locales), y *lealtad institucional*.

El capítulo III desarrolla los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo de destacar que el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto, y la deuda no podrá superar el 60 por 100 de aquél. Los mayores ingresos obtenidos con respecto a los previstos no podrán destinarse a financiar nuevos gastos, sino que han de ir destinados a disminuir el endeudamiento. Se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto.

El capítulo IV regula las medidas de prevención, de corrección y de coerción para lograr el cumplimiento de la Ley. Es de destacar, en este capítulo, que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios; que el incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año, y en caso de incumplimiento de este, la administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. Finalmente, se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer en su caso la disolución de la Corporación Local.

El capítulo V desarrolla el principio de transparencia.

En el capítulo VI, Gestión presupuestaria, es de destacar la obligación que se impone a las Corporaciones Locales de presentar un límite de gasto, y a dotar en sus presupuestos un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales.

Es de destacar la disposición adicional primera, cuya rúbrica es *Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*, que establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que lo soliciten. El acceso a este mecanismo estará condicionado a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y estará sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias. La Administración Pública que acceda a esta ayuda remitirá información trimestral sobre avales, líneas de crédito, deuda comercial, operaciones con derivados, etc.

Finalmente, la Ley deroga expresamente la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la de estabilidad presupuestaria, así como el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

## **MEDIACION**

### **MEDIACIÓN: LEY**

Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles ([BOE de 6 de marzo de 2012, número 56](#)).

Corrección de errores, BOE de 16 de marzo de 2012, número 65.

El Real Decreto-ley regula la mediación, entendiendo por tal aquel medio de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador. La mediación es contemplada en la exposición de motivos como instrumento complementario de la Administración de Justicia.

El Real Decreto-ley es de aplicación a las mediaciones en asuntos civiles o mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, siempre que no afecten a derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes. Expresamente queda excluido de su ámbito de aplicación, entre otras, la mediación en materia de consumo y la mediación con las Administraciones Públicas.

## **MEDIO AMBIENTE**

### **MEDIO AMBIENTE: INCLUSIÓN DE ESPECIES EN EL LISTADO DE ESPECIES SILVESTRES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL**

Orden AAA/75/2012, de 12 de enero del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se incluyen distintas especies en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial para su adaptación al Anexo II del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo ([BOE de 21 de enero de 2012, número 18](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: CUENCA DEL GUADIANA: NAVEGACIÓN DEPORTIVA O DE RECREO**

Resolución de 19 de diciembre de 2011, de la Confederación Hidrográfica del Guadiana del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, sobre limitaciones y condiciones al ejercicio de la navegación y flotación deportiva o de recreo, en los ríos y embalses de la cuenca del Guadiana ([BOE de 26 de enero de 2012, número 22](#)).

## **TURISMO**

### **TURISMO: APROVECHAMIENTO POR TURNOS Y ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS VACACIONALES DE LARGA DURACIÓN: REGULACIÓN**

Real Decreto-ley 8/2012, de 16 de marzo, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacaciones de larga duración, de reventa y de intercambio ([BOE de 17 de marzo de 2012, número 66](#)).

El Real Decreto-ley regula el ámbito de aplicación, la publicidad e información precontractual, la formalización de los contratos y el régimen jurídico de estos productos.

Se entiende por contrato de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico aquel de duración superior a un año en virtud del cual un consumidor adquiere, a título oneroso, el derecho a utilizar uno o varios alojamientos para pernoctar durante más de un período de ocupación.

En el contrato se hará constar, necesariamente, entre otros extremos, identificación del bien inmueble mediante su referencia catastral, descripción precisa del edificio, de su situación, expresión de que la obra está concluida o se encuentra en construcción, y en este último caso, se deberá indicar, entre otras circunstancias, referencia a la licencia de obra e indicación y domicilio del Ayuntamiento que la ha expedido.

Se entiende por contrato de producto vacacional de larga duración aquel de duración superior a un año en virtud del cual un consumidor adquiere, a título oneroso, esencialmente el derecho a obtener descuentos u otras ventajas respecto de su alojamiento, de forma aislada o en combinación con viajes u otros servicios.

Se entiende por contrato de reventa aquel en virtud del cual un empresario, a título oneroso, asiste a un consumidor en la compra o venta de derechos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico o de un producto vacacional de larga duración.

Se entiende por contrato de intercambio aquel en virtud del cual un consumidor se afilia, a título oneroso, a un sistema de intercambio que le permite disfrutar de un alojamiento o de otros servicios a cambio de conceder a otras personas un disfrute temporal de las ventajas que suponen los derechos derivados de su contrato de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico.

Los derechos que el Real Decreto-ley concede a los consumidores son irrenunciables.

El Real Decreto-ley deroga expresamente la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias.

## **VIVIENDA**

### **VIVIENDA: MÓDULO BÁSICO ESTATAL: CUANTÍA**

Resolución de 13 de febrero de 2012, de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras, del Ministerio de Fomento, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de enero de 2012, por el que se establece la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2012 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012). ([BOE de 28 de febrero de 2012, número 50](#)).

## **Recopilación de Legislación Andaluza**

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

#### **BOLETÍN OFICIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: INSERCIÓN: NORMAS**

Orden de 23 de abril, de la Consejería de la Presidencia, por la que se regula la inserción de documentos en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía ([BOJA de 4 de mayo de 2012, número 86](#)).

#### **CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN**

Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA de 7 de mayo de 2012, número 88](#)).

Las Consejerías que se establecen son las siguientes:

Consejería de la Presidencia e Igualdad.

Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.

Consejería de Justicia e Interior.

Consejería de Educación.

Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Consejería de Fomento y Vivienda.

Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

Consejería de Salud y Bienestar Social.

Consejería de Turismo y Comercio.

Consejería de Cultura y Deporte.

En el ámbito local, es de destacar que corresponden a la Consejería de Fomento y Vivienda las competencias que venía ejerciendo la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, excepto las relativas a planificación y ordenación territorial y urbanismo, que se le asignan a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

#### **CÁMARA DE CUENTAS: REGLAMENTO**

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía ([BOJA de 11 de enero de 2012, número 6](#)).

## **AGENCIA TRIBUTARIA ANDALUZA: ESTATUTO**

Decreto 4/2012 de 17 de enero de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Tributaria de Andalucía ([BOJA de 26 de enero de 2012, número 17](#)).

## **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

### **CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA: AUTORIDAD DE CERTIFICACIÓN: AGENCIA DE TECNOLOGÍA Y CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA**

Orden de 19 de marzo de 2012 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se da publicidad a la Agencia de Tecnología Electrónica como entidad acreditada para la prestación de servicios de certificación electrónica ante la Administración de la Junta de Andalucía ([BOJA de 2 de abril de 2012, número 64](#)).

### **CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA: ENTIDAD ACREDITADA: ANF**

Orden de 19 de marzo de 2012 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se da publicidad a ANF Autoridad de Certificación como entidad acreditada para la prestación de servicios de certificación electrónica ante la Administración de la Junta de Andalucía ([BOJA de 2 de abril de 2012, número 64](#)).

## **AGRICULTURA**

### **AGRICULTURA: DEHESAS: PLAN DIRECTOR**

Acuerdo de 21 de febrero de 2012, del Consejo de gobierno, de formulación del Plan Director de las dehesas de Andalucía ([BOJA de 6 de marzo de 2012, número 45](#)).

### **AGRICULTURA: OLIVAR: PLAN DIRECTOR**

Acuerdo de 21 de febrero de 2012, del Consejo de gobierno, de formulación del Plan Director del Olivar ([BOJA de 6 de marzo de 2012, número 45](#)).

## **BIENESTAR SOCIAL**

### **AYUDA A DOMICILIO: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA**

Orden de 21 de marzo de 2012 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que modifica la de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 3 de abril de 2012, número 65](#)).

La modificación tiene por objeto sustituir el Certificado de Profesionalidad de Atención Sociosanitaria a Personas en el Domicilio o equivalente, por otros documentos, hasta tanto el auxiliar de ayuda a domicilio no pueda disponer del referido Certificado, modificando al efecto la disposición transitoria única de dicha Orden.

### **PERSONAS MAYORES: CENTROS DE DÍA: CAMBIO DE DENOMINACIÓN Y ESTATUTOS**

Decreto 72/2012, de 20 de marzo, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se aprueba el Estatuto de los Centros de Participación Activa para las Personas Mayores ([BOJA de 4 de abril de 2012, número 66](#)).

El Decreto dispone la modificación de la denominación de los actuales Centros de Día para personas mayores por la de Centros de Participación Activa para personas mayores.

El Decreto regula los requisitos de las personas socias y usuarias de estos centros, siendo de destacar la eliminación del requisito de ser pensionista; los órganos de participación y representación, con la atribución de nuevas funciones y facultades tanto a la Asamblea General como a la Junta de Participación y de Gobierno y dando una participación más amplia a los socios y usuarios en los distintos órganos; la Dirección del centro; el régimen electoral; y el régimen disciplinario.

El Decreto entra en vigor al día siguiente al de su publicación en el BOJA.

Los actuales Centros de Día deberán adaptar su organización y funcionamiento a las disposiciones del Decreto en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, si bien el régimen de derechos, deberes y competencias, se aplicará desde su entrada en vigor.

Queda derogado el Decreto 122/1997, de 22 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de los Centros de Día para personas mayores.

## **COMERCIO**

### **COMERCIO INTERIOR: LEY**

Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía ([BOJA de 30 de marzo de 2012, número 63](#)).

El objeto de la Ley es la regulación administrativa del comercio interior en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la finalidad de ordenar y modernizar el sector de la distribución comercial.

Corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía y a los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, la inspección de productos, actividades, instalaciones y establecimientos comerciales, así como solicitar cuanta información resulte precisa.

Se crea el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, de carácter público y administrativo, siendo obligatorio para quienes ejerzan esta actividad, la comunicación al Registro del inicio y finalización de la actividad. Por su parte, los Ayuntamientos han de comunicar al Registro el otorgamiento de la licencia municipal de obras para grandes superficies minoristas en el plazo máximo de diez días desde su notificación a la persona interesada.

Se crea con el carácter de órgano consultivo y de participación social el Consejo Andaluz de Comercio, el cual, habrá de ser oído preceptivamente, entre otros supuestos, en el procedimiento de concesión del Certificado Municipal del Comercio de Andalucía, y está compuesto, entre otros, por dos representantes de los municipios y provincias de Andalucía.

La Ley regula, asimismo los horarios comerciales, estableciendo de la siguiente manera:

Se establecen dos regímenes: el régimen general de horarios y el régimen de libertad horaria.

#### 1.- Régimen general de horarios.

a) Horario diario. El horario de apertura y cierre de locales comerciales en días laborables y domingos y festivos de actividad autorizada, será libremente acordado por cada comerciante, respetando, en todo caso, los límites máximos establecidos en la Ley.

b) Horario semanal. El horario en el que los comercios podrán desarrollar su actividad durante los días laborables de la semana será, como máximo, de setenta y dos horas.

c) Domingos y festivos. Los domingos y días festivos en que los comercios podrán permanecer abiertos al público serán, como máximo, ocho al año, que los establecerá la Consejería competente en materia de comercio interior con anterioridad al comienzo del año de aplicación.

2.- Régimen de libertad horaria. Tendrán plena libertad para determinar los días y horas de apertura al público:

a) Los establecimientos de venta de pastelería y repostería, pan y platos preparados, prensa, combustibles y carburantes y floristerías y plantas.

b) Las denominadas tiendas de conveniencia, que son aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a quinientos metros cuadrados, permanezcan abiertas al público, al menos, dieciocho horas al día, y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, y artículos varios.

c) Los establecimientos instalados en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, que tengan acceso restringido para los viajeros. En el caso de no existir zonas restringidas, la libertad horaria sólo se aplicará a un total de quinientos metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta al público. Esta superficie será determinada por quien posea la titularidad de los puntos fronterizos, estaciones y medios de transporte excepto en el caso de establecimientos de carácter colectivo, que será determinada por la entidad promotora de los mismos.

d) Los establecimientos situados en las zonas de gran afluencia turística, que son los términos municipales o parte de los mismos en los que, en determinados períodos del año, la media ponderada anual de población sea significativamente superior al número de residentes o en los que tenga lugar una gran afluencia de visitantes por motivos turística. En estas zonas, la libertad de apertura sólo será aplicable en los períodos del año que se determinen.

e) Los establecimientos comerciales individuales, que no formen parte de un establecimiento colectivo, y dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a trescientos metros cuadrados, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente o que operen bajo el mismo nombre comercial de dichos grupos o empresas.

En todo caso, no se podrán expender fuera del horario del régimen general otros artículos que aquellos que hayan justificado, en su caso, la consideración de establecimiento con libertad horaria.

El Título IV define y regula los establecimientos comerciales, que los clasifica en establecimientos mayoristas y minoristas, establecimientos comerciales de carácter colectivo y grandes superficies minoristas-

Las grandes superficies minoristas son aquellos establecimientos comerciales minoristas que tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a 2.500 metros cuadrados, y que a efectos de la aplicación de la Ley, constituyen un único establecimiento comercial. Para implantar una o más superficies minorista en un municipio deberá preverse en el planeamiento urbanístico, previa valoración del suelo comercial previsto y los problemas de infraestructuras, estableciendo la Ley los criterios para el emplazamiento urbanístico y el complejo procedimiento para la autorización de las grandes superficies minoristas, que culmina en la licencia municipal de obras de gran superficie minorista. En ningún caso pueden instalarse estas superficies en suelo no urbanizable.

La Ley regula el certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía, que podrán solicitarlo los Ayuntamientos a la Consejería competente en materia de comercio, para lo que se valorará la adaptación de su Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones de este texto refundido y al Plan de Establecimientos Comerciales; la estrategia para el mantenimiento y mejora de la estructura comercial urbana; la previsión de zonas de rehabilitación de espacios comerciales; la previsión de mecanismos de mejora de la calidad del comercio; y la información, educación, orientación y asesoramiento de las personas consumidoras y usuarias y la tramitación de quejas, reclamaciones y denuncias que éstas formulen a través de la oficina de información al consumidor de su ámbito territorial.

Los efectos de la concesión del Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía son la prioridad del Ayuntamiento y de los establecimientos comerciales de su término municipal a la hora de obtener subvenciones para urbanismo comercial de la Consejería competente en materia de comercio interior; y usar el distintivo del Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía en los establecimientos comerciales del municipio.

A continuación la Ley regula las ventas especiales, siendo éstas las ventas celebradas fuera de establecimiento comercial como las ventas promocionales; las primeras a su vez, se subdividen en ventas a distancia, venta ambulante, la cual la Ley la excepciona y declara que se rige por la ley que regula el comercio ambulante en la Comunidad, las ventas automáticas, ventas domiciliarias y las ventas en pública subasta; y considera como ventas promocionales las ventas con prima, las ventas en rebaja, las ventas de saldos y las ventas en liquidación.

Finalmente, la Ley regula la potestad sancionadora, que queda atribuida a la Administración de la Junta de Andalucía.

### **COMERCIO AMBULANTE: LEY**

Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Ambulante ([BOJA de 30 de marzo de 2012, número 63](#)).

El objeto de la Ley es la regulación del comercio ambulante, entendiéndose por tal el que se realiza fuera de establecimiento comercial permanente, con empleo de instalaciones desmontables, transportables o móviles, en la Comunidad Autónoma Andaluza, entendiéndose por tal:

a) El comercio en mercadillos que se celebren regularmente, con una periodicidad determinada, en los lugares públicos establecidos.

b) El comercio callejero, entendiéndose por tal el que se celebre en vías públicas, sin someterse a los requisitos expresados en el párrafo anterior.

c) El comercio itinerante, realizado en las vías públicas a lo largo de itinerarios establecidos, con el medio adecuado, ya sea transportable o móvil.

La Ley excluye expresamente, sometiéndose a la competencia de los respectivos Ayuntamientos, las siguientes modalidades de comercio ambulante:

a) El comercio en mercados ocasionales, que tienen lugar con motivo de fiestas, ferias o acontecimientos populares, durante el tiempo de celebración de los mismos.

b) El comercio tradicional de objetos usados, puestos temporeros y demás modalidades de comercio no contemplados en los apartados anteriores.

c) Las actividades ambulantes industriales y de servicios no comerciales.

d) Los mercados tradicionales de flores, plantas y animales arraigados hondamente en algunos lugares de nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, quedan excluidas las actividades comerciales que entran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía de Andalucía.

El ejercicio de las modalidades de comercio ambulante regulada en la Ley, queda sometido a autorización previa, correspondiendo a los Ayuntamientos el otorgamiento de la autorización, así como establecer el procedimiento para la concesión de la misma, garantizando la incorporación de los informes preceptivos exigidos por la legislación administrativa especial, la transparencia, imparcialidad y publicidad adecuada de su inicio, desarrollo y fin. La duración de la autorización podrá ser de uno a cuatro años.

La Ley regula los requisitos generales para la obtención de la autorización municipal, los datos que han de constar en ésta, las obligaciones que han de cumplir en el ejercicio de la actividad a los vendedores autorizados, correspondiendo a los Ayuntamientos garantizar el cumplimiento de las disposiciones de policía y vigilancia de las actividades desarrolladas en los espacios públicos destinados al comercio ambulante en sus municipios y de los puestos que se ubiquen en los mismos.

Las personas físicas y jurídicas que ejerzan el comercio ambulante en la Comunidad Autónoma de Andalucía podrán solicitar su inscripción en el Registro General de Comerciantes Ambulantes. Este Registro tiene naturaleza administrativa, y carácter público y gratuito. La inscripción tiene una validez de cuatro años, y los comerciantes inscritos podrán obtener los siguientes beneficios:

a) Ser reconocidas como profesionales del sector, pudiendo expedirse a tal efecto una certificación acreditativa de la inscripción en el Registro.

b) Solicitar el otorgamiento de alguno de los distintivos de calidad que reglamentariamente se pudieran determinar.

c) Solicitar posibles incentivos que la Consejería competente en materia de comercio interior pudiera acordar relacionados con el ejercicio de la actividad.

d) Participar en cursos, conferencias y demás actividades de esta índole que organice la Consejería competente en materia de comercio interior, o en las que colabore dicha Consejería.

Los Ayuntamientos habrán de facilitar a la Dirección General competente en materia de comercio interior, una relación anual, desagregada por sexo, de las autorizaciones concedidas en su municipio para el ejercicio del comercio ambulante y, a su vez, a solicitud de los Ayuntamientos la Dirección General deberá facilitar información sobre si las personas físicas o jurídicas que solicitan la autorización municipal prevista en el artículo 3 del presente texto refundido están inscritas en el Registro de Comerciantes Ambulantes.

Además, los municipios donde se lleve a cabo el ejercicio del comercio ambulante deberán contar con una ordenanza reguladora de la actividad que desarrolle los preceptos recogidos en el presente texto refundido, que podrá establecer el régimen interno de funcionamiento de los mercadillos y, en todo caso, habrán de contemplar:

a) Las modalidades de comercio ambulante que se puedan realizar en los espacios públicos de su municipio.

b) La duración de la autorización.

c) Los lugares donde se puede realizar la actividad.

d) Las fechas y horarios autorizados.

e) El número, tamaño, estructura y localización de los puestos.

f) Las tasas que en su caso puedan establecer los Ayuntamientos para la tramitación de las licencias que autoricen el ejercicio del comercio ambulante en su municipio, sin perjuicio de la regulación en la ordenanza fiscal correspondiente.

g) El procedimiento para el otorgamiento de la autorización en el que se ha de cumplir lo prevenido por la ley.

Las Ordenanzas Municipales y sus modificaciones, antes de su aprobación y publicación en el boletín oficial correspondiente, habrán de ser informadas por el Consejo Andaluz de Comercio. El informe versará sobre su adecuación a las previsiones recogidas en el presente texto refundido y su normativa de aplicación, y será preceptivo y no vinculante. No obstante, en caso de que la ordenanza se separe del criterio expresado en el informe, el ayuntamiento deberá, mediante resolución motivada y notificada al citado Consejo Andaluz de Comercio, indicar las razones de dicha discrepancia.

La Ley prevé que el Pleno de la corporación podrá crear una Comisión Municipal de Comercio Ambulante, que deberá ser oída con carácter preceptivo y no vinculante en el procedimiento de elaboración de las Ordenanzas Municipales, y en todos los casos que reglamentariamente se determinen.

Corresponde a los Ayuntamientos la inspección y sanción de las infracciones al presente texto refundido y disposiciones de desarrollo, sin perjuicio de otras atribuciones competenciales establecidas en la legislación vigente, y en especial en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía.

Cuando sean detectadas infracciones de índole sanitaria, los Ayuntamientos deberán dar cuenta inmediata de las mismas, para su tramitación y sanción si procediese, a las autoridades sanitarias que correspondan.

Con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, así como la protección provisional de los intereses implicados, en el caso de infracciones graves o muy graves, se podrán adoptar motivadamente como medidas provisionales la incautación de los productos objeto de comercio no autorizados, y la incautación de los puestos, instalaciones, vehículos o cualquier medio utilizado para el ejercicio de la actividad.

Las medidas provisionales podrán ser adoptadas una vez iniciado el procedimiento, o bien, por razones de urgencia, antes de la iniciación por el órgano competente para efectuar las funciones de inspección. En este caso, las medidas deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. Estas medidas se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

La Ley regula las infracciones y las sanciones, destacando entre éstas, aparte de las pecuniarias, en el caso de infracciones graves o muy graves y con carácter accesorio, la revocación de la autorización municipal, así como el decomiso de la mercancía que sea objeto de comercio y el decomiso de los

puestos, instalaciones, vehículos o cualquier medio utilizado para el ejercicio de la actividad.

### COMERCIO: FERIAS COMERCIALES: LEY

Decreto Legislativo 3/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ferias ([BOJA de 30 de marzo de 2012, número 63](#)).

La Ley define las ferias comerciales oficiales como las muestras profesionales con finalidad comercial en las que, de forma colectiva, temporal y periódica, un grupo de operadores expone bienes u ofrece servicios, con objeto de favorecer su conocimiento y difusión, y promueve contactos e intercambios comerciales facilitando el acercamiento entre la oferta y la demanda en un entorno propicio a los operadores económicos, no siendo su finalidad la venta directa, y que se celebren con arreglo a referida Ley y así sea reconocido por la Consejería competente en materia de comercio interior.

Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley:

- a) Las ferias internacionales.
- b) Las muestras y mercados populares dedicados fundamentalmente a promover transacciones de productos agrícolas y ganaderos.
- c) Las exposiciones de carácter esporádico.

Las ferias comerciales oficiales se clasifican:

1. Atendiendo a la procedencia territorial de las personas expositoras y al origen de los bienes y servicios expuestos, las ferias comerciales oficiales se clasificarán en nacionales, regionales, provinciales, comarcales y locales.

2. En función de la oferta exhibida, las ferias comerciales oficiales se clasificarán en:

- a) Generales: Aquellas en las que se incluyan bienes y servicios pertenecientes a todas o varias ramas de los distintos sectores de la actividad económica.
- b) Sectoriales: Aquellas en las que los bienes y servicios pertenecen a varias ramas de un mismo sector de la actividad económica.
- c) Monográficas: Aquellas en las que los bienes y servicios pertenecen a una sola rama o producto de la actividad económica.

Las ferias comerciales oficiales serán inscritas en un registro específico.

La Ley regula las cualidades para ser entidad organizadora de ferias comerciales oficiales, así como los requisitos y procedimiento para la declaración de feria comercial oficial.

Finalmente, la Ley regula el régimen sancionador.

## **MEDIO AMBIENTE**

### **RESIDUOS: REGLAMENTO**

Decreto 73/2012, de 22 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, por le que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía ([BOJA de 26 de abril de 2012, número 81](#)).

El Reglamento de residuos consta de ocho títulos y dieciséis Anexos.

El Título I comprende las disposiciones generales relativas al objeto, ámbito de aplicación, definiciones, consideraciones relacionadas con los subproductos, el fin de la condición de residuo y el Catálogo de Residuos de Andalucía, así como las competencias en materia de residuos.

Define los residuos municipales como aquellos cuya gestión es de competencia municipal en los términos regulados en las ordenanzas locales y en la normativa básica estatal y autonómica en la materia. En todo caso, tendrán la consideración de residuos municipales los siguientes:

1º.- Residuos domésticos generados en los hogares.

2º.- Residuos domésticos procedentes de actividades comerciales y del resto de actividades del sector servicios, de acuerdo con lo establecido en el apartado p) anterior.

3º.- Residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

4º.- Asimismo, podrán tener la consideración de residuos municipales, los domésticos procedentes de actividades industriales y los comerciales no peligrosos, cuando así se recoja expresamente en las ordenanzas municipales y en los términos en ellas indicados y sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

Y considera residuos no municipales aquellos cuya gestión no compete a las administraciones locales. Se consideran incluidos:

1º.- Los comerciales, salvo los previstos en el apartado s).4.º

2º.- Los industriales.

3º.- Los agrícolas.

En particular serán residuos no municipales, entre otros:

1º.- Los neumáticos fuera de uso (NFU) que no estén en posesión del usuario o propietario del vehículo que los utiliza.

2º.- Los residuos de construcción y demolición (RCD) generados en las obras mayores.

3º.- Los lodos residuales de depuración.

4º.- Los vehículos al final de su vida útil (VFVU).

5º.- Los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) no domésticos.

6º.- Los residuos sanitarios de los grupos III, IV y V definidos en el artículo 109 del Reglamento.

7º.- Los residuos producidos en explotaciones agrícolas y en particular, los plásticos agrícolas.

Clasifica los residuos atendiendo, entre otros criterios, según el ámbito de las competencias de gestión en municipales y no municipales

Regula el reparto competencial entre las administraciones autonómica y locales.

Concretamente, dispone que los municipios serán competentes para la gestión de los residuos municipales en el marco previsto en el artículo 12.5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio; en la Ley 7/2007, de 9 de julio; en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y demás normativa específica en materia de régimen local.

Particularmente, el Reglamento atribuye a los municipios:

a) Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma que establezcan sus respectivas ordenanzas, en el marco jurídico de este reglamento y de las restantes normas tanto comunitarias como estatales y autonómicas en materia de residuos, así como en lo establecido en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio se podrá llevar a cabo de forma independiente o asociada.

b) La recogida de los residuos peligrosos domésticos para su entrega a la persona o entidad gestora autorizada, sin perjuicio de que no les sean de aplicación a estos residuos las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos hasta que no sean aceptados por una persona o entidad registrada para su recogida o tratamiento, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

c) La vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

d) Las entidades locales podrán:

1º.- Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.

2º.- Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus

respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, podrá imponer de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.

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

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

e) Cualesquiera otras que, en relación con los residuos, le sean atribuidas de conformidad.

El Título II regula el régimen de la producción y posesión de los residuos, junto con los aspectos relacionados con la minimización.

Los residuos municipales tienen su asiento, con esta rúbrica en el capítulo IV, destacando el llamamiento que hace el Reglamento a los municipios para que fomenten el reciclaje y la valorización de los residuos de esta clase, la regulación de los derechos y las obligaciones de las personas o entidades productoras o poseedoras de residuos de esta clase.

El Título III está dedicado a la gestión de residuos.

Al tratar la prevención de los residuos, atribuye a las entidades locales la potestad de elaborar programas locales o supramunicipales de prevención y gestión de residuos municipales, cuya aprobación definitiva corresponde a la entidad local, previo informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente, pudiendo desarrollar los siguientes aspectos:

a) Los tipos, cantidades y origen de los residuos de competencia local que han de prevenirse, reutilizarse, reciclarse, valorizarse o eliminarse.

b) La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector, teniendo en cuenta la perspectiva de género, para lo cual se aportará la información disponible sobre la situación de ambos sexos en el sector.

c) La especificación de los objetivos y medidas territoriales de gestión y prevención a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales de la gestión de los residuos de competencia local.

d) Las infraestructuras previstas para el cumplimiento de los objetivos previstos tanto por la planificación local como autonómica y, cuando sea posible, los criterios para la determinación del emplazamiento.

e) La planificación territorial y temporal prevista para el desarrollo y ejecución de las actuaciones previstas.

f) Los circuitos de recogida, los lugares de ubicación de los contenedores, los equipos e infraestructuras necesarias para la recogida y tratamiento de los residuos así como el resto de los elementos relativos a la adecuada organización del servicio.

g) Las previsiones financieras.

Estos programas se evaluarán y revisarán, al menos, cada seis años.

Asimismo, los municipios en uso de su potestad reglamentaria elaborarán y aprobarán ordenanzas municipales en materia de residuos con el fin de regular la prevención y gestión de los mismos en el ámbito de su término municipal. El contenido de tales disposiciones reglamentarias se ajustará a los términos previstos en la legislación estatal y autonómica.

El Reglamento concede el plazo de dos años, desde su entrada en vigor, para que los municipios aprueben las ordenanzas, de no ser así, transcurrido dicho plazo, se aplicarán las normas que se aprueben mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

Los instrumentos para la ordenación del territorio establecerán criterios para la ubicación de instalaciones de gestión de residuos. El planeamiento urbanístico general desarrollará las previsiones de los planes de ordenación del territorio e incluirá las reservas de suelo necesarias para la construcción de puntos limpios en los términos previstos en los planes de gestión de residuos, así como las determinaciones correspondientes dentro del sistema de equipamientos o de servicios técnicos que resulten necesarios.

Se crea la Comisión para la coordinación en materia de residuos como órgano colegiado de colaboración entre las administraciones competentes en esta materia, de la que forman parte nueve representantes de los gobiernos locales designados por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.

El Título IV, relativo a la responsabilidad de la persona o entidad que de forma profesional, desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos que con el uso se convierten en residuos.

El Título V regula los residuos específicos.

Entre estos, son de destacar los siguientes, puesto que el Reglamento atribuye la cualidad de municipales:

a) Los residuos de construcción y demolición cuando se generen en las obras consideradas «obras menores de construcción y reparación domiciliaria» según la definición del apartado d) del artículo 2 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, y atribuye a éstos la competencia para la regulación de su régimen de producción y gestión, así como la vigilancia, inspección y sanción, conforme a lo regulado en las ordenanzas locales.

Los proyectos que acompañen a la solicitud de licencias municipal de obras para la ejecución de obras deberán incluir la estimación de la cantidad de residuos de construcción y demolición que se vayan a producir, tengan estos el carácter de municipal o no, y las medidas para su clasificación y separación por tipos en origen, de conformidad con el artículo 104.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio. Para el otorgamiento de la licencia municipal de obras, las personas o

entidades productoras tendrán que constituir a favor del Ayuntamiento una fianza o garantía financiera equivalente, que se fijará en la ordenanza municipal, regulando el Reglamento el porcentaje mínimo de aplicación, a fin de asegurar la correcta gestión de los residuos generados, en ningún caso, se podrán conceder licencias municipales de obra sin que se haya constituido previamente la fianza, la cual se reintegrará a la persona o entidad productora en el momento en que aporte el certificado emitido por persona autorizada acreditativo de la operación de valorización y eliminación a la que han sido destinados los residuos.

Y en el caso de de obras menores que no requieran presentar un proyecto técnico, los entes locales establecerán la fianza sobre la base del presupuesto de ejecución material de la obra o bien fijarán una cuantía mínima regulada en las ordenanzas aprobadas al efecto.

En el caso de las obras promovidas por las administraciones y entes públicos, las declaradas de interés y utilidad general del Estado, o declaradas de interés autonómico por la Junta de Andalucía, y los proyectos e infraestructuras cuyo ámbito territorial sea supramunicipal que estén exentas de licencia municipal de acuerdo con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía o en la normativa básica estatal en materia de suelo, urbanismo y edificación, tendrán que cumplir con las obligaciones de gestión definidas en este Título. Cuando la actuación u obra de titularidad pública sea ejecutada por persona o entidad contratista o adjudicataria, ésta deberá constituir una fianza o garantía financiera equivalente a favor de la Consejería competente en medio ambiente, para asegurar la correcta gestión de los residuos generados.

La forma de constitución de la fianza y el importe de la misma se determinarán en base al presupuesto de ejecución material de la obra, aplicándole los criterios de cálculo establecidos en el artículo 81.

La constitución de la fianza estará integrada en los procedimientos de autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada que sean de aplicación, según la naturaleza de las obras, de modo que se deposite el importe requerido antes de emitirse la correspondiente resolución de autorización ambiental.

Las Administraciones locales dispondrán de un plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento, para regular mediante ordenanza la constitución de la fianza.

Cuando se trate de obras promovidas por las administraciones públicas, las personas o entidades promotoras:

1. Aplicarán medidas tendentes a la prevención y minimización en la generación de residuos de construcción y demolición.
2. Emplearán productos procedentes de la valorización de residuos de construcción y demolición, cuando existan materiales adecuados, para aquellas obras promovidas por la Administración de la Junta de Andalucía.

En las obras promovidas por las demás administraciones públicas, fomentarán el uso de dichos productos.

3. En contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, de conformidad con el artículo 150.2.h) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se valorarán en la adjudicación condiciones ambientales mensurables entre las que se podrán incluir el empleo de productos procedentes de la valorización de residuos de construcción y demolición, la consideración de alternativas de diseño y constructivas que generen menos residuos en la fase de construcción y de explotación o que favorezcan el desmantelamiento ambientalmente correcto de la obra al final de su vida útil, las alternativas que contribuyan al ahorro en la utilización de recursos naturales y la aplicación de medidas que favorezcan el reciclado de estos residuos.

Con independencia de lo anterior, los entes locales aprobarán una ordenanza que regule la prevención, producción, posesión, transporte, gestión y destino de los residuos de construcción y demolición en su ámbito territorial de actuación así como los mecanismos para el cálculo, la prestación y el retorno de la fianza. La elaboración de esta ordenanza podrá omitirse cuando sus previsiones estén incluidas en la ordenanza para la prevención y gestión de los residuos.

b) Los residuos de pilas y acumuladores, siguientes:

1.- Residuos domésticos y las baterías de automoción usadas procedentes de vehículos privados cambiadas por su propietario.

2.- Las pilas y acumuladores comerciales usados generados en comercios, oficinas, servicios u otros lugares asimilables a estos, de naturaleza no peligrosa, cuando así se recoja expresamente en las ordenanzas municipales y en los términos en ellas indicados.

Por tanto, las administraciones locales responsables de su gestión establecerán puntos de recogida selectiva, sin perjuicio de la repercusión de los costes a las personas o entidades productoras que los hayan puesto en el mercado a través de los mecanismos previstos al efecto por la legislación vigente.

Los puntos de recogida selectiva deberán permitir una primera clasificación de las pilas y acumuladores usados, separando al menos las pilas botón del resto de pilas y acumuladores.

La recogida y transporte desde los puntos de recogida selectiva hasta los centros de almacenamiento temporal, antes de su entrega a las plantas de tratamiento y reciclaje, es competencia de las administraciones locales, en la forma establecida en la legislación en materia de régimen local y en las respectivas ordenanzas, sin perjuicio de la repercusión de su coste a quienes pongan en el mercado las pilas y acumuladores o a los sistemas de gestión que éstos constituyan.

Alternativamente, y previa autorización o concesión de las entidades locales competentes, la recogida y transporte a que hace referencia el párrafo anterior, también podrá realizarse por cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 10.4 del Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero.

El transporte final desde los centros de almacenamiento temporal hasta las plantas de tratamiento y reciclaje podrá ser asumido por personas o entidades productoras mediante sistemas de gestión, individual o colectivos, o bien a través de terceros autorizados o registrados.

Las administraciones locales, o los sistemas de gestión autorizados o concesionarios, definirán la red de puntos de recogida selectiva en función de la densidad de población, con el objeto de que se recupere el máximo número posible de pilas y acumuladores portátiles usados. Se establece como valor de referencia mínimo disponer de un punto de recogida selectiva cada 500 habitantes, a 31 de diciembre de 2012.

c) Los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos siguientes:

1.- Los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos domésticos.

2.- Los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos generados en comercios, oficinas, servicios u otros lugares asimilables a estos, de naturaleza no peligrosa, cuando así se recoja expresamente en las ordenanzas municipales y en los términos en ellas indicados.

Igualmente, las administraciones locales serán responsables de su recogida de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 4.3 del Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, sin perjuicio de la repercusión de los costes a las personas o entidades productoras que los hayan puesto en el mercado a través de los mecanismos previstos al efecto por la legislación vigente.

En este sentido, las entidades locales de más de 5.000 habitantes tienen que asegurar a través de sus sistemas municipales, en el marco de sus competencias, la recogida selectiva de estos residuos a través de la que realicen directamente en la vía pública, mediante recogida puerta a puerta, mediante puntos de recogida selectiva en número suficiente, distribuidos de acuerdo con criterios de accesibilidad, disponibilidad y densidad de población, entre otros; así como su transporte a las plantas de almacenamiento temporal y, en su caso, la actividad de selección, clasificación o separación que pudiera realizarse en el citado centro.

En municipios de 5.000 habitantes o menos, o sus agrupaciones, la recogida selectiva de estos residuos se efectuará mediante puntos limpios fijos o móviles, o mediante sistemas de recogida en la vía pública.

En los convenios suscritos conforme a lo dispuesto en los artículos 72 y 73 entre los entes locales y los sistemas de gestión habrán de tenerse en cuenta, al menos, los siguientes conceptos para fijar el coste de la recogida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65:

a) Los costes indirectos, considerados todos fijos, ya que no dependen de la cantidad de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos recogidos. Incluirán:

1º.- Los costes del personal indirectamente implicado en la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

2º.- Los costes de depreciación de instalaciones y maquinaria.

3º.- Los costes financieros.

b) Los costes directos, todos variables, que incluirán:

1º.- Los costes del personal directamente implicado en la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

2º.- Los costes de operación de la instalación repercutibles a la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, compuestos, entre otros, por los costes de reparación y mantenimiento, suministros, contenedores, consumos de agua, electricidad, teléfono, seguridad, vigilancia, limpieza o seguros.

La recogida y transporte desde los puntos de recogida selectiva o centros municipales de acopio hasta las instalaciones autorizadas de tratamiento corresponderá a las personas o entidades productoras, a través de sistemas de gestión individuales o colectivos, con independencia del estado de deterioro de los residuos.

Los sistemas de gestión, a través de acuerdos específicos de colaboración con los comerciantes y las cadenas de distribución, podrán disponer en los puntos de distribución y venta de aparatos eléctricos y electrónicos contenedores específicos para el depósito de pequeños residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Asimismo, las personas o entidades titulares de los puntos de distribución y venta deberán informar anualmente a la Dirección General competente en materia de residuos sobre las cantidades de aparatos eléctricos y electrónicos vendidas y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos entregados a empresas gestoras.

En cuanto a los neumáticos fuera de uso, el Reglamento atribuye la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones de uso de neumáticos recauchutados, así como de información a la Administración, las entidades públicas o las empresas privadas adjudicatarias de una concesión o autorización administrativa que exploten servicios de transporte público de personas viajeras, así como las entidades o instituciones que sean titulares o que tengan adscritos los vehículos de este tipo.

Las entidades e instituciones anteriores, deberán utilizar neumáticos recauchutados según el calendario que se establece a continuación, en las proporciones mínimas siguientes:

a) Para el 31 de diciembre de 2012, el uso de neumáticos recauchutados deberá alcanzar, al menos, el 35 % del total utilizado por la flota.

b) Para el 31 de diciembre de 2015, el uso de neumáticos recauchutados deberá alcanzar, al menos, el 50 % del total utilizado por la flota.

c) Para el 31 de diciembre de 2017, el uso de neumáticos recauchutados deberá alcanzar, al menos, el 75 % del total utilizado por la flota.

d) Para el 31 de diciembre de 2019, el uso de neumáticos recauchutados deberá alcanzar, al menos, el 100 % del total utilizado por la flota.

El Título VI regula los puntos limpios. Son puntos limpios municipales las instalaciones para la recogida selectiva de los residuos municipales, peligrosos y no peligrosos, que estén incluidos en la relación de residuos admisibles de la instalación, los cuales son aportados voluntariamente por la ciudadanía.

La gestión de estas instalaciones corresponde a las administraciones locales en los términos previstos en la Sección segunda del Capítulo I del Título II de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

Con el objetivo de fomentar la recuperación de los residuos, un reciclado de alta calidad y la valorización de los materiales contenidos en los mismos, las administraciones locales dispondrán de las infraestructuras necesarias, pudiéndose tomar como referencia las previsiones establecidas en el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía para el periodo 2010-2019, aprobado por Decreto 397/2010, de 2 de noviembre.

Los municipios fomentarán la recogida de residuos peligrosos domésticos dentro de su ámbito de actuación en los puntos limpios municipales.

Asimismo, fomentarán el uso de las instalaciones entre los ciudadanos mediante programas de concienciación, campañas divulgativas y otras iniciativas similares.

Las normas reguladoras del funcionamiento de los puntos limpios estarán definidas por las ordenanzas elaboradas por las administraciones locales, en el caso de puntos limpios municipales, o por los reglamentos internos de funcionamiento, cuando se trate de puntos limpios industriales.

Independientemente de su forma jurídica, las normas reguladoras de los puntos limpios estarán a disposición de las personas usuarias y determinarán, entre otros aspectos:

- a) Los tipos y cantidades de residuos peligrosos y no peligrosos admisibles por usuario y jornada.
- b) Las condiciones de entrega de los residuos.
- c) El régimen y prestaciones del servicio de recogida o entrega que ofrece el punto limpio.

Las entidades que realizan la explotación de los puntos limpios tendrán que:

- a) Estar debidamente autorizadas o registradas para la gestión de los residuos que se depositen en los mismos y comunicar, en su caso, previamente al inicio de sus actividades la producción de residuos peligrosos, así como cumplir con las obligaciones establecidas en este Reglamento y en la legislación vigente en materia de residuos.

Con carácter adicional, los titulares de las instalaciones de los puntos limpios o, en su defecto, las entidades explotadoras de los mismos deberán comunicar a la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de medio ambiente la entrada en funcionamiento de la instalación.

b) Dotar al punto limpio del personal y los medios materiales y económicos para una gestión adecuada.

c) Recibir sólo los residuos calificados como admisibles en las normas reguladoras.

d) En el caso de residuos municipales que no sean admisibles, informar a la ciudadanía sobre la Administración local responsable de la gestión de los mismos.

e) Mantener debidamente segregados, almacenados y controlados los residuos bajo su custodia, en función de cada tipo de residuo, aplicando la normativa correspondiente en cuanto a control, almacenamiento y entrega a persona o entidad gestora.

f) Disponer de un registro de entrada y salida de residuos, en el que se indiquen las cantidades entregadas a persona o entidad gestora, su destino final y los justificantes correspondientes a cada entrega.

g) Remitir anualmente a la Delegación Provincial de la Consejería con competencias en materia ambiental, información sobre los residuos recibidos en la instalación, los entregados a personas o entidades gestoras y las incidencias que pudieran producirse, en la forma que se establezca.

h) Emitir, a petición de la persona usuaria que lo solicite, un justificante de la recepción de los residuos admitidos.

Las instalaciones de los puntos limpios tendrán que cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

a) Recinto cerrado perimetralmente en su totalidad.

b) Puesto de control de acceso donde se prestan los servicios de información a las personas usuarias, vigilancia y control de la admisión y expedición de residuos.

c) Pavimento impermeable en todo el recinto, dotado de red de drenaje perimetral e instalaciones de recogida de derrames en las zonas de almacenamiento temporal de residuos líquidos.

d) Señalización horizontal sobre el pavimento indicando las zonas de almacenamiento de residuos y vertical junto a cada contenedor indicando los residuos que se pueden depositar.

e) Carteles de acceso a las instalaciones, situados en la vía pública y cuya función es indicar el recorrido a seguir por el usuario para llegar al punto limpio.

f) Cartel informativo del horario de la instalación situado a la entrada de la misma y visible desde el exterior del recinto.

g) Cartel informativo con la relación de los residuos admisibles y las cantidades de cada uno de ellos, situado en lugar visible a la entrada de las instalaciones junto al puesto de información y vigilancia.

h) En instalaciones que admitan residuos peligrosos, zonas cubiertas para almacenamiento de estos residuos dotadas de cerramiento perimetral, con

puerta provista de un mecanismo de cierre y sistemas de contención de derrames.

i) Zonas específicas para aparcamiento de los vehículos de las personas usuarias, camiones y otros vehículos pesados encargados del transporte y la recogida de residuos a fin de evitar una ocupación inadecuada de los viales y problemas de circulación.

Las dimensiones se calcularán teniendo en cuenta los tipos y cantidades de residuos a gestionar, las dimensiones de los contenedores y la duración del periodo de almacenamiento, además de las necesidades de espacio para permitir la movilidad de las personas.

Los puntos limpios industriales son instalaciones ubicadas en polígonos y parques industriales, parques empresariales o suelos de uso industrial o de servicios con concentración de actividades industriales o empresariales, en las que los titulares de las actividades ubicadas en estas zonas depositan de forma voluntaria sus residuos. Se podrán integrar en una misma instalación los puntos limpios industriales y municipales siempre y cuando las administraciones locales y los titulares de los puntos limpios industriales establezcan convenios de colaboración o contratos en los que se regulen las condiciones de uso compartido de la instalación.

El Título VII regula la gestión de residuos en vertedero.

Sólo podrán depositarse en vertedero los rechazos o residuos procedentes de un proceso de valorización o eliminación de residuos, para garantizar que todos los residuos se someten a operaciones de valorización.

Todos los vertederos, tanto nuevos como existentes, que reciban residuos biodegradables deberán disponer de sistemas de recogida y aprovechamiento del biogás. En los casos en los que no sea técnica y económicamente viable, deberán al menos disponer de un sistema para su combustión.

El Título VIII regula la inspección, vigilancia, control y régimen sancionador, cuya competencia atribuye el Reglamento a la Junta de Andalucía.

Expresamente, el Decreto que aprueba el Reglamento deroga el Decreto 283/1995, de 21 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto 104/2000, de 21 de marzo, por el que se regulan las autorizaciones administrativas de las actividades de valorización y eliminación de residuos y la gestión de residuos plásticos agrícolas, y el Decreto 257/2003, de 16 de septiembre, por el que se regula el procedimiento de autorización de grupos de gestión o sistemas lineales de gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, así como de pilas y baterías usadas.

A su vez, da nueva redacción a los epígrafes 3.º y 4.º del artículo 48.1.e) del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos

orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental

El Reglamento entra en vigor en el plazo de un mes a contar desde su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

### **MEDIO AMBIENTE: EMISIONES ATMOSFÉRICAS: INSTRUCCIONES TÉCNICAS**

Orden de 19 de abril de 2012, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se aprueban instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control de las emisiones atmosféricas ([BOJA de 28 de mayo de 2012, número 103](#)).

La Orden establece una serie de Instrucciones Técnicas que definen la sistemática de toma de muestra para los distintos contaminantes, así como los criterios y formatos que contribuyan a que las medidas realizadas sean representativas y se lleven a cabo de modo que se obtengan resultados fiables y comparables con independencia de quien realice las medidas.

Igualmente, aprueba nuevas Instrucciones Técnicas relativas a las medidas de emisiones, sobre todo en lo referente a las características que deben cumplir los focos de emisión, periodicidad y duración de las medidas y sustituye, en las materias que regula, a la Orden de 18 de octubre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación de origen industrial, derogada en virtud del apartado segundo de la disposición derogatoria del Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación.

### **ENERGÍAS ALTERNATIVAS: BIOMASA FORESTAL**

Orden de 29 de diciembre de 2011 de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula el aprovechamiento de la biomasa forestal con destino energético ([BOJA de 19 de enero de 2012, número 12](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: AUTORIZACIÓN AMBIENTAL: REGULACIÓN**

Decreto 5/2012 de 17 de enero de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada ([BOJA de 27 de enero de 2012, número 18](#))

El Decreto desarrolla la Sección 2ª del Capítulo II, del Título III de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, respecto del procedimiento para la obtención, renovación, modificación y caducidad de la autorización ambiental integrada.

Asimismo modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las

actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y modifica, también, el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio.

El órgano con competencia para la instrucción y resolución del procedimiento de autorización ambiental integrada es la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de medio ambiente en cuyo ámbito territorial vaya a estar ubicada la instalación sometida a dicho procedimiento, y si afecta a más de una provincia, la Dirección General competente.

La solicitud de autorización ambiental integrada se dirigirá al órgano ambiental competente en y se ajustará al modelo oficial que figura en el Anexo IV del Decreto, acompañada de la documentación exigida en el artículo 14, entre la que destaca el informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento territorial y urbanístico, y, en su caso, licencia municipal de actividades, así como, de la documentación establecida por la normativa aplicable para aquellas otras autorizaciones que se integren en la misma.

En lo que se refiere al informe del Ayuntamiento de compatibilidad con el planeamiento territorial y urbanístico. El plazo máximo de emisión de este informe, que tendrá carácter vinculante, será de treinta días. En caso de que el Ayuntamiento no emita el mismo en este plazo, el promotor podrá presentar junto a la solicitud de autorización ambiental integrada copia de la solicitud del mismo, con los efectos previstos en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el caso de que la actividad afecte a más de un municipio, se deberán presentar los informes de compatibilidad urbanística de los municipios afectados o sus solicitudes, si hubiera transcurrido el plazo para su emisión.

El expediente se someterá a información pública durante un plazo de 45 días que será común para las autorizaciones sectoriales que se integran en la autorización ambiental integrada, así como, en su caso, para el procedimiento para la obtención de la autorización sustantiva y el de la licencia municipal de actividad. Simultáneamente al trámite de información pública, el órgano ambiental competente notificará al Ayuntamiento del municipio afectado la apertura de la información pública para que dirija notificación a las personas vecinas inmediatas al lugar donde vaya a emplazarse la actividad, en la que se comunicará el lugar en el que tendrán a su disposición el expediente completo, para su consulta y formulación de las alegaciones que consideren pertinentes en un plazo de treinta días. A estos efectos, se considera que son personas vecinas inmediatas las personas propietarias de las parcelas o inmuebles colindantes a aquella en la que radique o se pretenda ubicar la actividad para la que se solicita la autorización ambiental integrada. Una vez cumplimentado el trámite anterior, el Ayuntamiento deberá remitir al órgano ambiental competente las alegaciones recibidas de las personas vecinas inmediatas.

Una vez recibidos los informes sectoriales, el órgano ambiental competente remitirá copia del expediente completo al Ayuntamiento del municipio donde se vaya a ubicar la instalación, a los efectos de que éste emita informe sobre la adecuación de la instalación proyectada a todos aquellos

aspectos ambientales que sean de su competencia, entre otros, en materia de atmósfera, ruido, vibraciones, contaminación lumínica y residuos; informe habrá de ser remitido en un plazo máximo de treinta días desde la recepción del expediente, y si transcurre sin que el informe haya sido emitido, se continuará con el procedimiento, sin perjuicio de que deba ser valorado en caso de que sea emitido fuera de plazo pero recibido antes de dictar y notificar la resolución.

Una vez considerada la actividad proyectada viable desde el punto de vista ambiental, con carácter previo a la propuesta de resolución, se someterá el expediente al trámite de audiencia a las personas o entidades interesadas durante un plazo mínimo de quince días, y finalizado éste, el órgano ambiental competente elaborará propuesta de resolución de autorización ambiental integrada.

El órgano ambiental competente dictará y notificará resolución sobre el otorgamiento de la autorización ambiental integrada que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de diez meses desde que la solicitud haya tenido entrada su registro. Transcurrido este plazo sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada.

La autorización ambiental integrada se otorgará por un plazo máximo de ocho años.

La resolución por la que se otorga la autorización ambiental integrada se notificará, entre otros, al Ayuntamiento del municipio donde se vaya a ubicar la instalación.

La obtención de la autorización ambiental integrada no eximirá a las personas o entidades titulares o promotoras de cuantas autorizaciones, concesiones, licencias o informes resulten exigibles según lo dispuesto en la normativa aplicable para la ejecución de la actividad.

La autorización ambiental integrada caducará si no se hubiera comenzado la ejecución de la actividad en el plazo de cinco años desde la notificación a la persona o entidad titular de la actividad para la que se ha obtenido autorización ambiental integrada de la resolución de otorgamiento.

Una vez otorgada la autorización ambiental integrada, si, se hubiese previsto así en la autorización, la instalación no podrá iniciar su actividad hasta que se compruebe el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización, sin perjuicio del resto de licencias o autorizaciones que, en su caso, se requieran conforme a la normativa sectorial aplicable.

El órgano que otorgó la autorización ambiental integrada podrá suspender o revocar la autorización en caso de incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la misma o cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de infracción muy grave o grave.

Cuando el progreso técnico y científico o cambios sustanciales de las condiciones ambientales existentes justifiquen la fijación de nuevas condiciones de la autorización ambiental integrada, y siempre que sea económicamente viable, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá modificarla de oficio o a instancia de la persona o entidad titular de la actividad para la que se ha obtenido autorización ambiental integrada.

La persona o entidad titular de la autorización comunicará al órgano ambiental competente y al Ayuntamiento en donde esté ubicada la instalación el cese de la actividad, indicando si es por cierre temporal o por cierre definitivo de la instalación.

En el caso de cierre definitivo, junto a la comunicación de cese, la persona o entidad titular de la instalación presentará para su aprobación por parte del órgano ambiental competente, un proyecto suscrito por persona técnica competente en el que se especificarán las medidas y precauciones a tomar para la clausura y desmantelamiento de la instalación.

Para cierres temporales inferiores a un año, será suficiente la comunicación al órgano ambiental competente y al Ayuntamiento en donde esté ubicada la instalación, tanto del cierre como de la reanudación de la actividad. En este supuesto, no se suspenderá la vigencia de la autorización; previa la reanudación de la actividad, deberá ser comunicada aquella al Ayuntamiento con una antelación mínima de un mes.

Corresponde a las delegaciones provinciales de la Consejería competente en materia de medio ambiente el ejercicio de las funciones de vigilancia, inspección y control ambiental de todas las actividades e instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada, sin perjuicio de las que correspondan a los organismos de cuenca respecto a los vertidos a cuencas intercomunitarias de competencia estatal, a otros órganos de la administración de la Junta de Andalucía en materias de su competencia y a los Ayuntamientos respecto a los vertidos a la red de saneamiento municipal u otras materias de su competencia.

La competencia sancionadora en esta materia corresponde a la Junta de Andalucía.

### **MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y LUMÍNICA: NORMATIVA**

Decreto 6/2012, de 17 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética ([BOJA de 6 de febrero de 2012, número 24](#))

El objeto del Decreto es el desarrollo del Título IV, Capítulo II, Sección 4ª, de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad

Ambiental, en lo que se refiere a la regulación de la calidad del medio ambiente atmosférico para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación acústica por ruidos y vibraciones, para proteger la salud de los ciudadanos, el derecho a su intimidad y mejorar la calidad del medio ambiente, y es de aplicación a cualquier infraestructura, instalación, maquinaria o proyecto de construcción, así como a las actividades de carácter público o privado, incluidas o no en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, que se pretendan llevar a cabo o se realicen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y produzcan o sean susceptibles de producir contaminación acústica por ruidos o vibraciones, con las excepciones de: las actividades militares, que se regirán por su legislación específica; las actividades domésticas o comportamientos de la vecindad cuando la contaminación producida por aquellos se mantenga dentro de los límites permitidos en las ordenanzas municipales o, en su defecto, en los usos locales; y la actividad laboral, respecto de la contaminación acústica producida por ésta en el correspondiente lugar de trabajo, que se regirá por lo dispuesto en la legislación laboral.

A los municipios le atribuye las siguientes competencias:

a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica.

b) La tipificación de infracciones en las ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica, en relación con:

1.º El ruido procedente de usuarios de la vía pública.

2.º El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites que en cada ordenanza se establezcan, en función de los usos locales.

c) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica, en relación con las actuaciones públicas o privadas que no estén sometidas a autorización ambiental integrada ni a autorización ambiental unificada, sin perjuicio de aquéllas cuya declaración corresponda, en razón de su ámbito territorial o de la actividad a que se refieran, a la Administración de la Junta de Andalucía o a la Administración General del Estado.

d) La delimitación y su correspondiente aprobación tras el período de información pública, de las áreas de sensibilidad acústica y de las zonas acústicas especiales, así como la declaración de las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto. En las aglomeraciones de población igual o inferior a 250.000 habitantes, la zonificación acústica deberá estar realizada antes del 24 de octubre de 2012.

e) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido.

f) La elaboración, aprobación, revisión y ejecución de los planes de acción en materia de contaminación acústica.

g) La suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en un área acústica, cuando existan circunstancias especiales que así lo aconsejen.

El Decreto deroga expresamente, entre otra normativa, el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 26 de julio de 2005, por la que se aprueba el modelo tipo de Ordenanza municipal contra la contaminación acústica, y la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 18 enero de 2006, por la que se desarrolla el contenido del sistema de calidad para la acreditación en materia de contaminación acústica.

### **MEDIO AMBIENTE: RESIDUOS PELIGROSOS: PLAN DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN**

Decreto 7/2012, de 17 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2012-2020 ([BOJA de 10 de febrero de 2012, número 28](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS**

Decreto 14/2012, de 31 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se crea la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía y se regula su organización, funcionamiento y atribuciones ([BOJA de 10 de febrero de 2012, número 28](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: CLIMA**

Acuerdo de 31 de enero de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima: Programación de Comunicación ([BOJA de 10 de febrero de 2012, número 28](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: PARAJES NATURALES: PLAN DE ORDENACIÓN**

Decreto 18/2012, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos de los Parajes Naturales Cola de Embalse de Bornos y Cola del Embalse de Arcos y se amplía el ámbito territorial de los citados Parajes Naturales ([BOJA de 21 de febrero de 2012, número 35](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: PLAN HORIZONTE 2017**

Acuerdo de 14 de febrero de 2012, del Consejo de gobierno, por el que se aprueba el Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017 ([BOJA de 24 de febrero de 2012, número 38](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: AGUA: OBSERVATORIO**

Decreto 52/2012, de 29 de febrero de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se regula el Observatorio del Agua de Andalucía ([BOJA de 13 de marzo de 2012, número 50](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: FLORA Y FAUNA SILVESTRE: CONSERVACIÓN Y USO**

Decreto 23/2012, de 14 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora la fauna silvestre y sus hábitats ([BOJA de 27 de marzo de 2012, número 60](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: ESPECIES SILVESTRES Y HÁBITATS: PLANES RECUPERACIÓN Y CONSERVACIÓN**

Acuerdo de 13 de marzo de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los planes de recuperación y conservación de determinadas especies silvestres y hábitats protegidos ([BOJA de 27 de marzo de 2012, número 60](#)).

### **MEDIO AMBIENTE: PAISAJE**

Acuerdo de 6 de marzo de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia del Paisaje de Andalucía ([BOJA de 29 de marzo de 2012, número 62](#)).

La Estrategia se fundamenta en el desarrollo de siete objetivos de calidad paisajística: la protección, gestión y ordenación de los paisajes. Estos siete objetivos consisten en: impulsar la recuperación y mejora paisajística del patrimonio natural, impulsar la recuperación y mejora paisajística del patrimonio cultural, cualificar los espacios urbanos, cualificar los paisajes asociados a actividades productivas, cualificar las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones, implementar instrumentos de gobernanza paisajística y potenciar la sensibilización, la educación y la formación en materia de paisaje. Para cada uno de estos objetivos se definen líneas estratégicas que se desagregan en actuaciones de diverso tipo a desarrollar en los programas de todas las Consejerías implicadas.

## **SANIDAD**

### **SANIDAD: POLICÍA MORTUORIA: REGLAMENTO: MODIFICACIÓN**

Decreto 62/2012, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 95/2001, de 3 de abril ([BOJA de 27 de marzo de 2012, número 60](#)).

La finalidad de la modificación es la nueva regulación de la ubicación y requisitos de los tanatorios, crematorios, y cementerios, destacando que los tanatorios habrán de ubicarse en edificios de uso exclusivo, y los crematorios en edificios aislados y de uso exclusivo.

En lo que se refiere a los cementerios de nueva construcción, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Los terrenos serán permeables.
- b) Alrededor del suelo destinado a la construcción del cementerio se establecerá una zona de protección de 50 metros de anchura, libre de toda construcción, que podrá ser ajardinada.
- c) A partir del recinto de esta primera zona de protección se establecerá una segunda zona, cuya anchura mínima será de 200 metros, que no podrá destinarse a uso residencial.

Los cementerios existentes deberán cumplir con los requisitos anteriores, salvo que quede acreditado que no existe otra posibilidad de crecimiento urbanístico dentro del término municipal que la franja de terreno adyacente al cementerio, las zonas de protección anteriores, podrán reducirse hasta un mínimo de 25 metros, permitiéndose a partir de dicha distancia un uso residencial, previo informe de evaluación de impacto en salud, preceptivo y vinculante.

## **TRANSPORTE**

### **TRANSPORTE: PLAN DE INFRAESTRUCTURAS: REVISIÓN**

Acuerdo de 27 de diciembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se formula la revisión del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía ([BOJA de 13 de enero de 2012, número 8](#)).

### **INFRAESTRUCTURAS: ACCESIBILIDAD: MODELOS**

Orden de 9 de enero de 2012 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se aprueban los modelos de fichas y tablas justificativas del Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las

infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, aprobado por el Decreto 293/2009, de 7 de julio, y las instrucciones para su cumplimiento ([BOJA de 19 de enero de 2012, número 12](#)).

## **TURISMO**

### **TURISMO: CAMPOS DE GOLF: INTERÉS TURÍSTICO**

Orden de 13 de marzo de 2012, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, por la que se desarrolla el procedimiento para obtener la declaración de campos de golf de interés turístico en Andalucía ([BOJA de 22 de marzo de 2012, número 57](#)).

## **VIVIENDA**

### **VIVIENDAS: REGISTRO MUNICIPAL DE DEMANDANTES DE VIVIENDA PROTEGIDA. REGLAMENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: MODIFICACIÓN**

Decreto 1/2012 de 10 de enero de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 27 de enero de 2012, número 19](#))

En lo que se refiere al Reglamento regulador de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, éste regula el marco jurídico y los criterios generales a seguir por las bases reguladoras de cada Registro municipal en relación al procedimiento de selección de las personas adjudicatarias de vivienda protegida. Así, los Registros municipales son gestionados por cada municipio de forma autónoma e independiente, pero la información que contengan se pondrá a disposición de la Consejería competente en materia de vivienda con la finalidad de coordinar los distintos registros públicos municipales y obtener una base de datos única, común y actualizada permanentemente.

El Reglamento establece los requisitos que habrán de reunir las personas demandantes de vivienda protegida y los datos básicos que deberán figurar en las solicitudes de inscripción, sin perjuicio de que cada registro pueda requerir datos adicionales. En lo que se refiere a los requisitos, es de destacar que pueden ser demandantes de vivienda protegida aquellas personas que, teniendo otra vivienda en propiedad necesiten una vivienda adaptada a sus circunstancias familiares, y que las bases de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida puedan regular la puesta a disposición de la vivienda poseída con anterioridad, a la Administración titular del Registro o la cesión a la misma de la propiedad o del derecho de uso. Como consecuencia de esto último, el Reglamento prevé la posibilidad de que puedan seleccionarse a través del correspondiente Registro, no solo las personas adjudicatarias de las

viviendas protegidas de nueva construcción, sino también las de otras viviendas protegidas en segunda transmisión o libres, nuevas o usadas, ofrecidas, puestas a disposición o cedidas al Registro.

Los datos aportados por los demandantes deberán ser comprobados con carácter previo a la inscripción.

En lo que se refiere a la modificación del Reglamento de Viviendas Protegidas, y de acuerdo con la Ley de Autonomía Municipal que atribuye a los municipios la competencia del otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos que establezca la normativa autonómica, se regulan estos requisitos.

En consecuencia, la vivienda protegida se define como la que, sujeta a un precio máximo de venta o alquiler, se destine a residencia habitual y permanente, tenga la superficie útil o construida establecida para cada programa en los correspondientes planes de vivienda y suelo y cumpla los restantes requisitos previstos en las disposiciones que resulten de aplicación, y sea calificada por el correspondiente ayuntamiento como tal de conformidad con la normativa autonómica.

Además, el Reglamento regula, con sus especificidades, los alojamientos protegidos destinados a colectivos específicos que, con el fin de atender a necesidades habitacionales transitorias, sean calificados de conformidad con la normativa autonómica.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## Recopilación de Jurisprudencia

### **CUÁNDO SE HA DE ENTENDER QUE PIERDEN VIGENCIA LAS PONENCIAS CATASTRALES A EFECTO DE APLICAR EL MÉTODO DE VALORACIÓN RESIDUAL EN LOS SUPUESTOS DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 de abril de 2012

Recurso de casación núm.: 1725/2009.

Ponente: Juan Carlos Trillo Alonso.

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, únicamente se puede acudir para la obtención de los valores de repercusión al método residual en los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencias de los valores de las ponencias catastrales, interpretando el TS que tal pérdida ha de ser formal, no material o económico, diciendo en la sentencia el TS que lo decisivo para aplicar o no las ponencias es si el momento al que han de referirse las valoraciones estaban vigentes, concepto el de la vigencia perfilado por una reiterada doctrina jurisprudencial que advierte que la pérdida de vigencia de las ponencias catastrales debe ser entendida en sentido formal, no meramente material o económico; es decir, que hay pérdida de vigencia cuando ha expirado el plazo para el que las ponencias catastrales fueron aprobadas o, en su caso, cuando ha habido una modificación sobrevenida del planeamiento urbanístico, incompatible con ellas, y que la simple circunstancia de que las ponencias catastrales se desvíen de lo que, con mayor o menor fundamento, se reputa como el valor real no constituye, en cambio, pérdida de vigencia, y que la Ley 53/97 establece como plazo de vigencia de las ponencias catastrales el de diez años.

### **LA RESOLUCIÓN QUE DENIEGA LA PROLONGACIÓN DEL SERVICIO A UN FUNCIONARIO QUE CUMPLE LOS 65 AÑOS DE EDAD HA DE SER MOTIVADA Y BASADA EN NECESIDADES REALES Y EXISTENTES, NO MERAMENTE FUTURAS EN EL MOMENTO DE DICTARLA.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 de abril de 2012

Recurso de casación núm.: 3014/2010.

Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas.

La Sentencia declara que la obligación de la Administración de motivar en todo caso, tanto si es favorable, como si no, la decisión sobre la prolongación de permanencia en servicio activo solicitada por el funcionario en función de unas necesidades de la organización, implica que las necesidades que se citen como fundamento de la decisión que se adopte sean ajustadas a la realidad y que se

pruebe su existencia, lo que no sucedió en el caso de autos, pues la motivación argüida por la Administración se basaba en la futura -y por ello carente de certeza- creación (en virtud de un proyecto de ley, en tramitación en esa fecha) de la Agencia Cántabra de Consumo, cuya previsible puesta en funcionamiento impide la persistencia del puesto de trabajo ocupado por el funcionario interesado, sin que ese decisivo particular (es decir, la no existencia de la citada Agencia a la fecha en que el recurrente solicitó la prolongación, ni a la fecha en que se dictaron las resoluciones administrativas recurridas en el proceso de instancia) haya sido desvirtuado en la casación, por todo lo cual procede desestimar el motivo de casación.

**LA EXCLUSIÓN CONSENTIDA DE UN LICITADOR DE UN PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN LE PRIVA DE LEGITIMACIÓN PARA POSTERIORMENTE INTERPONER RECURSO JURISDICCIONAL CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18 de abril de 2012

Recurso de casación núm.: 5139/2010.

Ponente: José Díaz Delgado.

La exclusión de un licitador durante el procedimiento de contratación, exclusión consentida por el propio licitador, le priva de legitimación *ad causam* para, posteriormente poder interponer recurso jurisdiccional contra la resolución del procedimiento que resuelve la adjudicación del procedimiento, pues una vez que el recurrente fue excluido del procedimiento de contratación y consintió dicha exclusión, se convierte en un tercero ajeno a dicho procedimiento, por lo que carecía de legitimación *ad causam* para impugnar el resultado del mismo,.

El TS, en la Sentencia recoge pronunciamientos anteriores sobre la legitimación que han declarado que la legitimación activa en el orden contencioso-administrativo va referida a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un efecto positivo o beneficio o la eliminación de un efecto negativo o perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial, debiendo tratarse de una ventaja concreta y efectiva; que la legitimación ha de predicarse con respecto a aquellas personas a las que la anulación pretendida produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto; y que, presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.

**NUEVA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS PARA APROBAR ORDENANZAS QUE REGULEN LAS CONDICIONES DE AUTORIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIÓN.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 de abril de 2012

Recurso de casación núm.: 4964/2008.

Ponente: Antonio Martí García.

Si bien el TS, en esta Sentencia estima parcialmente el recurso de casación interpuesto por una operadora de telefonía móvil contra la Sentencia del TSJG que estimó parcialmente el recurso de dicha operadora contra la Ordenanza sobre la materia aprobada por el Ayuntamiento de La Coruña, son interesantes, dentro del debate abierto sobre estas infraestructuras, las consideraciones del TS, que resaltamos a continuación.

El TS declara en la Sentencia que la competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales. Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de "calas y canalizaciones" o instalaciones en edificios (art. 4.1 a) LRBRL y 5), tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos (artículo 25.2 a)), ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (artículo 25.2 b)), protección civil, prevención y extinción de incendios (artículo 25.2 c)), ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (artículo 25.2 d)), protección del medio ambiente (artículo 25.2 f)), patrimonio histórico-artístico (artículo 25.2 e)) y protección de la salubridad pública (artículo 25.2 f)). El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas. Por ello puede resultar útil, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala, el examen de los preceptos cuestionados desde las perspectivas de los parámetros que sirven para determinar la existencia de proporcionalidad; esto es, la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar. Pero, claro está, sin negar in radice la competencia municipal para establecer mediante ordenanza una regulación que contemple los intereses indicados.

Centrándose el TS a los particulares de la sentencia del TSJG objeto del recurso y que son controvertidos, el fundamento jurídico cuarto analiza la consideración del funcionamiento de las infraestructuras y equipos de radiocomunicación como actividad clasificada, al efecto de la impugnación del proceso de participación previsto en la Ordenanza, en cuanto contempla un trámite de participación ciudadana e intervención de un Comité municipal de Planificación de Redes de Telecomunicación, que acuerda desestimar sobre la base de los siguientes razonamientos: "CUARTO: Lo precedentemente expuesto en el fundamento de derecho segundo, impide acoger la impugnación de Capítulo .IV DEL Título I de la Ordenanza controvertida, en cuanto se apoya en la inexistencia de competencia municipal. Sorprende por otro lado que la participación ciudadana prevista en el art. 9 puede erigirse en motivo impugnatorio máxime cuando nos encontramos ante una actividad clasificada. Quizá convenga recordar lo que decíamos en nuestra Sentencia de 9 de febrero de 2005 al respecto: "Sostiene la parte recurrente con relación al artículo 17 de la Ordenanza, en la que se establece el carácter clasificado de la actividad y en el que se somete la concesión de las licencias al régimen previsto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que es suficiente la licencia urbanística. Frente a ello, no parece superfluo recordar por un lado la creciente preocupación social y por otro, el no ofrecimiento de pruebas concluyentes sobre la inocuidad de la actividad. La masiva proliferación de fuentes generadoras de campos electromagnéticos (líneas de alta tensión, aparatos eléctricos, antenas de telefonía móvil) ha generado incertidumbres en la sociedad en general que los estudios científicos no han despejado hasta el momento. Bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud se ha iniciado en el año 1996 un estudio, en el que participan más de 40 países y siete organizaciones internacionales (Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, Comisión Electrotécnica Internacional, Comisión Europea, Comisión Internacional de Protección sobre las Radiaciones No Ionizantes, Oficina Internacional del Trabajo, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Unión Internacional de Telecomunicaciones) y tras mas de 25000 artículos publicados, dada la complejidad del tema, la controversia suscitada y las enormes contradicciones encontradas se está a la espera de que se hagan públicas las conclusiones finales. Por razones temporales las instalaciones de telefonía móvil no se encuentran recogidas en el anexo del RAMINP, pero atendiendo a la naturaleza de la actividad, parece incuestionable que la autorización de aquellas estén sometidas al procedimiento autorizador en él previsto. El mínimo principio de precaución permite incluir las instalaciones de mención entre las actividades descritas en el artículo 3 del Reglamento de referencia cuyo anexo no contiene una lista cerrada y exige además ser integrada por el artículo 13 de la Ley 1/1995, de 2 de enero de la Comunidad Autónoma de Galicia. Dicho lo anterior resta indicar que la impugnación referida al artículo 17 está condenada al fracaso. Los informes preceptivos y previos que la norma exige (Dirección General de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y los urbanísticos,

jurídicos y de sanidad propios del Ayuntamiento), son consecuencia del procedimiento, previsto en el RAMINP y no tiene porque incidir en la competencia estatal. Una lectura atenta de la norma revela que la misma se refiere a competencias propias municipales en la concesión de la licencia de obras y de actividad (clasificada) y no invade la competencia estatal. Recordemos que el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radiadas y medidas de protección frente a las planificación y la inspección de las emisiones, así como que la Orden de 9 de marzo de 2000, a que se refiere el Real decreto 1066/2002, al establecer en el artículo 10 , último párrafo que: la autorización de los emplazamientos de las estaciones fijas queda condicionada, en cualquier caso, a la ausencia de perturbaciones a otros servicios radioeléctricos, así como al cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de servidumbres radioeléctricas o aeronáuticas, de medio ambiente, ordenación del territorio o cualquier otra que resulte de aplicación, reconoce la concurrencia de autorizaciones estatales y locales con un ámbito objetivo distinto.

El artículo 50, relativo a la adaptación al progreso y a las nuevas instalaciones así como a la revisión de las licencias, y el artículo 51 relativo a la caducidad y extinción de estas, requerían para su impugnación un mínimo desarrollo argumental; pero al margen de ello no se alcanza a comprender que normativa sectorial infringen. El que se exija a las operadoras para la ubicación de sus instalaciones en los Ayuntamientos que acrediten reunir las condiciones normativamente establecidas para el sector, o que acrediten mantenerse en esas condiciones de operatividad; o que en caso de abandono de las instalaciones, se les obligue a su retirada, no parece que constituya exceso normativo alguno. Y tampoco lo parece un régimen de revisión de licencias tendente a minorar por los adelantos técnicos los impactos negativos que la instalación genera.

### **LOS PACTOS Y LOS ACUERDOS ENTRE SINDICATOS Y ADMINISTRACIÓN QUEDAN CONDICIONADOS PARA SU VALIDEZ A SU INCORPORACIÓN A UNA DISPOSICIÓN GENERAL.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 de mayo de 2012

Recurso de casación núm.: 2746/2012.

Ponente: José Díaz Delgado.

Las Administraciones Públicas tienen atribuida competencia para la organización de sus servicios y de su función pública, potestad que es indeclinable.

En el caso que nos ocupa, la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de Castilla y León aprobó un Decreto por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros de salud adscritos a la misma. Este

Decreto fue recurrido por el sindicato UGT, ante el correspondiente TSJ que desestimó el recurso, por lo que interpone recurso de casación ante el TS, entre otras razones, porque, a juicio de la recurrente, se vulnera el artículo 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007 de 12 de abril, debido a que el Decreto impugnado quebranta el principio de jerarquía normativa proclamado en el art. 9.3 de la Constitución Española, de forma que conforme al art. 62.2 de la Ley 30/1992, Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estemos ante una disposición administrativa nula de pleno derecho, por haber vulnerado una ley de rango superior y, en todo caso y de forma subsidiaria ante la anulabilidad del decreto impugnado, por su infracción del ordenamiento jurídico.

El art. 38 del Estatuto Básico del Empleado Público establece, en lo que aquí nos interesa que:

*"1. En el seno de las Mesas de Negociación correspondientes, los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las Organizaciones Sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones.*

*2. Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente.*

*(...)*

*10. Se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.*

*En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación".*

La Exposición de Motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público sostiene que esa Ley define con mayor precisión que la legislación hasta ahora vigente las materias que han de ser objeto de negociación y las que quedan excluidas de la misma y clarifica los efectos jurídicos de los Pactos y Acuerdos, en particular cuando versan sobre materias que han de ser reguladas por ley, supuesto en el que el órgano de gobierno competente queda vinculado a presentar el proyecto de ley correspondiente, o cuando pueden sustituir lo dispuesto por normas reglamentarias o por otras decisiones de los órganos de gobierno o administrativos, supuesto en que tienen eficacia directa, en su caso tras su aprobación o ratificación. Asimismo se precisa la solución legal aplicable para el caso de que no se alcance el acuerdo en la negociación colectiva. En fin, se regula la vigencia de los

Pactos y Acuerdos, que sólo pueden ser válidamente incumplidos por la Administración por causa excepcional y grave de interés público, derivada de circunstancias imprevistas cuando se firmaron.

Y esto es lo que se dispone en el artículo 38.3 de esta norma legal, cuando sostiene que:

*“Los Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos. Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente. Si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de Ley que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa. No obstante, en este supuesto, el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del correspondiente proyecto de Ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado”.*

Es decir, en el caso de las Administraciones Públicas, el contenido solo sería directamente aplicable cuando hayan sido ratificados, esto es, cuando los órganos de gobierno y no quienes han negociado y firmado el pacto, acuerden su ratificación adoptando las debidas medidas normativas, y como se trata de un acuerdo con contenido reglamentario, es evidente que si se adoptan por la misma autoridad competente para dictar la norma reglamentaria derogan entonces aquellos reglamentos de igual o inferior rango que se le opongan, de ahí que la previsión de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación de normas reglamentarias es redundante por innecesaria. Si por el contrario se precisa de una ley, especialmente la presupuestaria, el Gobierno solo se obliga a presentar un Proyecto de Ley. En el presente caso el Decreto impugnado se dicta por la Consejera de Administración de la Junta de Castilla León, en ejercicio de su potestad propia, que no quedó limitada por el Acuerdo alcanzado, cuya publicación, que no ratificación, se verificó por Resolución del Director General de Trabajo y Prevención de Riesgos de esa misma Junta. Como señalamos en nuestra ya citada S.T.S. de 13 de octubre de 2009, para estimar la limitación de la potestad reglamentaria de la Consejera habría que partir de que el acuerdo había sido ratificado posteriormente por la Administración competente, y en consecuencia se había transformado en una norma, siendo solo desde entonces, desde su entrada en vigor, válido y eficaz frente a

terceros como reglamento, y sin perjuicio de que pudiera ser derogado por otro reglamento posterior de igual o superior rango.

En cuanto a las consecuencias jurídicas del incumplimiento del acuerdo por parte de la Administración, es evidente de que nos movemos en relaciones que se han de basar en la buena fe entre las partes y en la confianza legítima de quienes intervienen en las mismas. El Estatuto de la función pública dispone en dicho precepto que:

*“Cuando exista falta de ratificación de un Acuerdo o, en su caso, una negativa expresa a incorporar lo acordado en el Proyecto de Ley correspondiente, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes”.*

Es decir, la sanción es simplemente la reanudación, a petición de cualquiera de las partes, de nueva negociación, que no necesariamente ha de concluir en un acuerdo, ni tiene que respetar el contenido mínimo de lo ya pactado e incumplido unilateralmente.

En consecuencia, no comparte esta Sala el criterio planteado por la parte recurrente en impugnación de la sentencia dictada y por ello, al no estimarse infringidos los preceptos alegados por la actora, sólo cabe declarar la íntegra desestimación del recurso de casación presentado.

## **CEMENTERIOS: REGLAMENTO: GESTIÓN INDIRECTA**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 de abril de 2012

Sentencia núm.: 176/2012

Recurso de contencioso-administrativo núm.: 629/2008.

Ponente: Mariano Montero Martínez

El Ayuntamiento de Illescas aprobó una modificación del Reglamento Regulador del Servicios de Cementerios. Contra esta modificación, la Asociación Ciudadana de Illescas interpone recurso contencioso administrativo, ante el TSJ, que es rechazado por el mismo.

Entre otras cuestiones, la modificación del Reglamento regula el traslado de restos del cementerio antiguo al nuevo, a cargo del concesionario, que será el que, como gestor del servicio, pueda designar las unidades de enterramiento, con la posibilidad de elegir ubicación el titular, con el pago de una cantidad determinada en tal caso, si se adquieren los derechos funerarios con anterioridad al fallecimiento. La Sentencia considera que tal previsión normativa no implica merma alguna de los derechos de los afectados.

El concesionario, asimismo puede percibir el abono de los servicios prestados por parte de los usuarios del servicio, así como acudir a la vía de apremio para el

cobro de los impagados en período voluntario, según facultad otorgada por la Administración Pública concedente, que ya la contemplaba el art. 128.4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales: *"utilización de la vía de apremio para la percepción de las prestaciones económicas que adeuden los usuarios por razón del servicio"*, vigente en la actualidad.

Igualmente, el TSJ examina el art. 143 del Reglamento, que establece como plazo máximo de vigencia de cualquier concesión el de cincuenta años, *"sin perjuicio del respeto de los derechos funerarios que ostenten sus respectivos titulares en el cementerio antiguo, a los que se aplicará el derecho transitorio establecido en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, esto es, noventa y ocho años a contar desde el primer enterramiento"*, y declara que el TSJ no puede asumir una hipotética vulneración, dice, de no sabemos bien qué precepto legal, porque, por un lado, el artículo es claro en sus términos, con un plazo general de cincuenta años para los nuevos derechos y la reserva y respeto de los derechos relativos al antiguo cementerio, con el plazo máximo del que ya gozaban. El hecho de que el concesionario del servicio quede encargado de redactar un inventario de los derechos, y que además tenga la competencia para elevar propuesta de resolución sobre el reconocimiento de títulos en nada parece violentar el Ordenamiento Jurídico. En efecto, la competencia irrenunciable de la Corporación Local para resolver sobre el reconocimiento de los títulos y derechos funerarios no varía en nada, ni se infringe disposición legal alguna por el solo dato de que el concesionario sea quien efectúe la propuesta de resolución, sin que la cita genérica a la vulneración de la Ley de Expropiación Forzosa y de los arts. 1 a 4 de la Ley 30/1992, de veintiséis de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común vuelque esta argumentación, ante la abstracción del argumento.

De la misma manera, el TSJ declara la validez del artículo 164 del Reglamento por la facultad que se le otorga al concesionario de proponer al sucesor en la titularidad del derecho, puesto que quien resuelve es el Ayuntamiento, insistiendo la Sentencia que no se modifica, con la regulación reglamentaria, el período posible de vigencia de los derechos funerarios, toda vez que éstos, en cuanto negocios jurídicos sobre dominio público, tienen una naturaleza necesariamente temporal.

### **FUNCIONARIOS: REDUCCIÓN SALARIAL POR APLICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 8/2010, DE 20 DE MAYO: VALIDEZ**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 de abril de 2012

Sentencia núm.: 183/2012

Recurso de contencioso-administrativo núm.: 170/2011.

Ponente: Luís Miguel Blanco Domínguez

El recurrente, funcionario, considera que el Real Decreto-ley es contrario a diversos artículos de la Constitución y por tanto previa declaración de inconstitucionalidad ha de dejarse sin efecto y con él las reducciones en la nómina que se han acordado con los oportunos reintegros. Concretamente los artículos siguientes: 37, derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos; 86, en cuanto a las condiciones para dictar Reales Decretos-ley; 14, 35 y 31 al establecer progresividad en las reducciones, sin respetar el principio de capacidad contributiva y el derecho a la propiedad privada y los derechos adquiridos del art. 33; y 9.3, seguridad jurídica e interdicción de la irretroactividad de las normas restrictivas de derechos.

Sobre estas cuestiones el TSJ declara que ya ha sido examinado el encaje constitucional de la norma, y en este sentido esta Sala ha tenido conocimiento de la valoración realizada al respecto por recientes sentencias de la Audiencia Nacional ante las que se planteaban las mismas dudas de constitucionalidad del citado Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de Mayo de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, como son las de la Sección 6 del 21 de Diciembre del 2011, Recurso: 629/2010; de 10 de Noviembre del 2011, Recurso: 412/2010; la de 10 de noviembre de 2011, Recurso 635/2010; y la de 27 de Octubre del 2011, Recurso: 638/2010, referidas todas ellas a distintos recursos planteados tanto por funcionario como por representaciones sindicales., y cuyos criterios son acertados a juicio de la Sala, de cuya doctrina hace un resumen en la Sentencia.

La misma doctrina encontramos en la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, de fecha 13 de noviembre de 2011, recurso 62/2011, y que glosamos en el número 14 de la Revista.

### **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR CAIDA EN LA VÍA PÚBLICA: DESESTIMACIÓN**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 de abril de 2012

Sentencia núm.: 384/2012

Recurso de apelación núm.: 14/2011.

Ponente: Leonor Alonso Díaz-Marta

La Sentencia declara que no ha lugar a la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por la caída sufrida por una persona al tropezar con una isleta al cruzar la calzada por un lugar no habilitado al paso de peatones.

En este sentido, la Sala considera que los daños sufridos por la apelante no se debieron al funcionamiento anormal de un servicio público municipal en el sentido amplio en el que lo viene exigiendo la jurisprudencia. La Sala declara que no constituye el objeto del recurso interpuesto en su día, ni la apelación, el determinar si la isleta de hormigón está o no correctamente realizada, sino que lo que es objeto del

recurso es determinar si la caída de la actora y, por tanto, los daños sufridos por ella son imputables o no al Ayuntamiento, y la Sala coincide con la Juzgadora de instancia que efectivamente de la prueba practicada no ha quedado acreditado que la caída sea debida a la colocación de la isleta que no se encontraba en la acera que era por donde circulaba la apelante, ni tampoco se produjo la caída cuando iba a cruzar la calle y tropezarse con la isleta que está en la carretera y no en la acera, ni en lugar habilitado para al tránsito normal de peatones, como se aprecia, de acuerdo con las pruebas practicadas. Por tanto, no queda acreditada la existencia del necesario nexo causal entre la lesión patrimonial y el funcionamiento de los servicios públicos. Tampoco, de acuerdo con las pruebas practicadas, cabe concluir que hubiera otra causa de la caída de la que fuera responsable la Administración. Por lo que, con independencia de su conveniencia, adecuación o no a la normativa, y mayor o menor visibilidad, lo cierto es que la isleta constituye un elemento constructivo urbanístico situado fuera del lugar de paso habilitado para los peatones. Por lo que ninguna responsabilidad se puede exigir al Ayuntamiento en cuanto a que la cuña de hormigón fuera la causa de la caída de la recurrente.

### **BIENES PATRIMONIALES DE LAS ENTIDADES LOCALES; SU ENAJENACIÓN, COMO REGLA GENERAL HA DE HACERSE MEDIANTE SUBASTA.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 de mayo de 2011

Recurso de casación núm.: 3413/2007.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

Dos concejales del grupo municipal Bloque Nacionalista Valenciano y una entidad mercantil interponen recurso contencioso-administrativo contra Acuerdos del Ayuntamiento de Burjassot de 18 de febrero de 2005 sobre aprobación definitiva de la modificación de PERI y enajenación directa de parcela existente en el subsuelo de la destinada a zonas verdes en la mencionada modificación del planeamiento, fue estimado parcialmente por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 4 de mayo de 200, anulando la mencionada enajenación de parcela. Interpuesto recurso de casación, el Tribunal Supremo declara no haber lugar al mismo.

El Ayuntamiento de Burjassot enajenó a la entidad "Promociones Espacio Cisa Habitat S.L.", en su cualidad de agente urbanizador dos parcelas de subsuelo de zona verde pública resultantes del Proyecto de Modificación del Plan de Reforma Interior del PAI Cementos Turia.

El acto municipal que la sentencia del TSJCV anula, en su epígrafe primero resuelve "aprobar la enajenación a la entidad mercantil "Promociones Espacio Cisa Habitat, S. L.", Agente Urbanizador del PAI "Cementos Turia" de las fincas adquiridas por el Ayuntamiento en virtud de la aprobación del Proyecto de Reparcelación correspondiente al PAI Cementos Turia identificadas en el mismo como Subsuelo de la zona verde pública ZV-1 y subsuelo de la zona verde pública ZV-2 por el importe

total de 1.652.783 euros. Se trata, por tanto, de un contrato cuya naturaleza jurídica es la de compraventa.

Tal naturaleza, determina, la inaplicación de los artículos 141,159, 182 y 210 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio , que son invocados por los recurrentes, normativa de contratación aplicable por razones temporales en la fecha de adjudicación de las parcelas, pues el contrato celebrado tenía la calificación de privado (ex artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos 2/2000 ), y por su carácter de contrato privado, su régimen jurídico era el previsto en el artículo 9 de ese texto legal, con arreglo al cual la normativa aplicable en cuanto a su preparación y adjudicación eran las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas, lo que remite directamente a la regulación contenida en la legislación de régimen local, en concreto, a lo dispuesto en el artículo 80 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RDL 781/1986, de 18 de abril , que establece que " las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse mediante subastas pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario". Además de lo anterior, tampoco podían resultar aplicables los preceptos invocados porque todos ellos regulan la adjudicación de contratos administrativos, no privados, y de naturaleza distinta a la compraventa. En concreto, el artículo 149 regula el procedimiento negociado sin publicidad en la adjudicación del contrato de obras; el artículo 159 regula el procedimiento y forma de adjudicación del contrato de servicios públicos; el artículo 182 regula el procedimiento negociado sin publicidad como forma de adjudicación del contrato de suministros, y, en fin, el artículo 210 regula también este mismo procedimiento de adjudicación, negociado sin publicidad, referido a los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios.

Precisa, además la sentencia que es doctrina de la Sala que la regla general es la enajenación mediante subasta, y que la permuta sólo es admisible previo expediente en el que queda asegurada su necesidad. El significado de esa regla va mas allá de ser una mera formalidad secundaria o escasamente relevante, pues tiene una estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad y eficacia de las Administraciones públicas que proclaman los artículos 14 y 103 de la Constitución. Y la razón de ello es que, a través de la libre concurrencia que es inherente a la subasta, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las opciones posibles del Ente Local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes.

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: LAS ENTIDADES LOCALES  
NO TIENEN LA CUALIDAD DE CIUDADANO A EFECTOS DE EJERCITAR EL  
ART 35 DE LA LRJAP Y PAC EN EL ACCESO A REGISTROS Y ARCHIVOS  
PÚBLICOS DE OTRAS ADMINISTRACIONES.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-  
Administrativo de 20 de mayo de 2011

Recurso de casación núm.: 3413/2007.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

El Tribunal Supremo casa y anula la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 3 de octubre de 2005 que declara que los Ayuntamientos tienen, en su condición de ciudadano e interesados el derecho de acceder a los registros y archivos públicos de conformidad con los artículos 31, 35, y 37 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre y 105 b) de la Constitución Española, y, en consecuencia, autorizó al Ayuntamiento de Longuida (Navarra) que Técnicos Asesores del referido Ayuntamiento puedan acceder a los terrenos en los que se desarrollan las obras de ejecución del Embalse de Itoiz y de sus dos presas principal y accesoria.

El Tribunal Supremo declara que los Ayuntamientos no tienen la condición de ciudadano a los efectos prevenidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Reguladora del Régimen Jurídico de la Administración y del Procedimiento Administrativo Común, pues por mucha extensión que quiera darse a la expresión legal de ciudadano antedicha no puede comprender a los Ayuntamientos, pues la relación entre las distintas Administraciones Públicas tiene otra ubicación sistemática en la Ley 30/1992, se regula en el Título I, concretamente en los artículos 4 y siguientes. Y específicamente las relaciones entre la Administración General del Estado con la Administración Local se abordan en el artículo 9, cuando indica que se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aunque se aplique supletoriamente lo dispuesto en el citado Título I. Es decir, nos remite a los principios que igualmente establece el artículo 55 de la Ley de Bases de Régimen Local. El artículo 4 se refiere a los principios que ha de regir en las relaciones entre las Administraciones Públicas, que además de actuar con lealtad institucional, han de respetar el legítimo ejercicio de competencias de cada Administración, ponderar todos los intereses públicos implicados en el ejercicio de las competencias propias, facilitarse información, prestarse cooperación y asistencia activa. Y, respecto de las relaciones entre la Administración General del Estado y las Entidades locales, como acabamos de señalar, la remisión al artículo 55 de la Ley de Bases nos conduce a un elenco similar de principios por los que han de regirse las relaciones interadministrativas.

A la luz del citado régimen de aplicación a las Administraciones, las dudas que sobre la seguridad de la ejecución de la obra albergaba el Ayuntamiento recurrido se hubieran podido disipar acudiendo a estos mecanismos de comportamiento y relación. Singularmente a la petición de información, ex artículo 4.c) de la Ley 30/1992, sobre todos los extremos relativos a la ejecución y llenado del embalse. La Administración General del Estado debía, en ese caso, haber remitido los informes que avalaban la seguridad de la ejecución de la obra para satisfacer la legítima preocupación del Ayuntamiento recurrido. Y desde luego la negativa a remitir dicha documentación se hubiera podido impugnar ante esta jurisdicción.

**COSTAS Y PLAYAS: OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO: CONCESIÓN ADMINISTRATIVA: LA ADMINISTRACIÓN NO ESTÁ OBLIGADA A OTORGAR LA CONCESIÓN.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 de septiembre de 2011

Recurso de casación núm.: 4954/2007.

Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

La Administración no tiene la obligación de otorgar concesión administrativa para ocupación y uso del demanio marítimo-terrestre, y ello aunque venza una concesión, ni aunque con posterioridad al vencimiento de la concesión la Administración autonómica incoe procedimiento sobrevenido para la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio histórico andaluz, en este caso, de los inmuebles cuya concesión ha sido denegada, pues la resolución autonómica no determina, en modo alguno, la pertinencia del otorgamiento de la concesión ni afecta a la titularidad del Estado sobre el demanio y sus accesiones, como resulta del artículo 9.1 LC y ha declarado esta Sala en la sentencia citada de 28 de enero de 2004.

**TELEVISIONES LOCALES; PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR CARECER DE TÍTULO HABILITANTE. COMPETENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA LA INCOACIÓN, TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. ENERVA EL PROCEDIMIENTO EL HECHO DE QUE EXISTAN OTRAS TELEVISIONES EN LA MISMA SITUACIÓN QUE LA SANCIONADA**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 de noviembre de 2011

Recurso de casación núm.: 2552/2010.

Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas.

La Junta de Andalucía incoa expediente administrativo a la mercantil Marina Televisión 2000, S.L, por la presunta emisión de señales de televisión local por ondas terrestres sin el preceptivo título administrativo habilitante, y adopta, como medida cautelar el cierre de la actividad presuntamente infractora, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. Recurrída la resolución por la mercantil ante el TSJ de Andalucía, este la mantiene, y contra dicha sentencia, la mercantil interpone recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo desestima el recurso considerando que la Junta de Andalucía es competente para incoar el procedimiento sancionador desde el momento en que el Estatuto de Autonomía para Andalucía le atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre los medios de comunicación social (artículo 69.3); que La presunción de inocencia no ha sido lesionada por una resolución que se limita a iniciar el procedimiento disciplinario, y será, por tanto, en su seno y, en el eventual proceso judicial que se entable contra la resolución dictada en él, donde deberán valorarse los elementos de hecho a partir de los que la Administración ha considerado procedente incoar un expediente sancionador; y que tampoco cabe apreciar la desigualdad alegada por la recurrente porque otras emisoras se hallan en las mismas condiciones no han sido objeto de expediente sancionador, pues no consta esa identidad, y, en todo caso, no puede servir para eludir ese procedimiento argumentar que a otros, que también incumplen las normas sobre la televisión, no se les ha incoado, pues no hay igualdad en la ilegalidad.

**MEDIO AMBIENTE: CALIDAD DE LAS AGUAS LITORALES; SANCIÓN POR VERTIDO AL AYUNTAMIENTO AUNQUE GESTIONE LA MISMA UN CONSORCIO, POR NO HABER COMUNICADO FORMALMENTE ESTA CIRCUNSTANCIA EL AYUNTAMIENTO, TITULAR DE LA AUTORIZACIÓN DEL VERTIDO, AUNQUE FUERA CONOCIDO POR LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA QUE LA GESTIÓN LA REALIZA EL CONSORCIO.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de noviembre de 2011

Recurso de casación núm.: 6391/2008.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

La Junta de Andalucía impone una sanción al Ayuntamiento de Lebrija por importe de 150.253,03 euros por incumplimiento de la normativa de calidad de aguas litorales en materia de vertidos. El Ayuntamiento recurre la sanción al TSJ de Andalucía, alegando que el mismo tiene transferidas las competencias sobre el ciclo integral del agua al Consorcio del Huesna, quien abona el canon y gestiona y controla el vertido, declarando el TSJ que el ilícito administrativo no puede imputarse al Ayuntamiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo declara que el hecho de que el Ayuntamiento de Lebrija haya encomendado la gestión del servicio al Consorcio de Aguas del Huesna, y aunque este dato fuera conocido por la Administración autonómica, no determina que el Ayuntamiento quede exonerado de responsabilidad, porque, según resulta de la resolución originaria y es asumido por la sentencia de instancia, el titular de la autorización del vertido al dominio público marítimo-terrestre era el Ayuntamiento, sin que éste hubiese notificado a la Administración autonómica la transmisión de la autorización de vertidos. De manera que las obligaciones del titular del vertido, si no ha sido objeto de la oportuna solicitud de cambio de la titularidad de la autorización, no se enervan porque haya optado por la gestión indirecta de un servicio público de su competencia (artículo 25.l/ de la Ley de Bases de Régimen Local) acudiendo a un Consorcio, ente al que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, el 87 de la Ley de Bases de Régimen Local y el art. 3.1.e/ de Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público .

Por el contrario, el Ayuntamiento es responsable cuando menos a título de simple inobservancia, lo que se acomoda al régimen de imputación contenido en el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, según el cual "*sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia*".

En relación con lo anterior procede recordar que la conducta omisiva sancionada consiste en el incumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización de vertidos, no solo por no analizarse todos los parámetros requeridos y no haber presentado la declaración anual de vertido correspondiente al año 2002, sino también por no efectuar las obras de regularización de los vertidos de aguas pluviales del Polígono Industrial y por no haber ejecutado las obras de acondicionamiento del vertido. Y tampoco debe olvidarse que la Administración Local conserva y retiene la titularidad del servicio -contemplado en la Legislación de Régimen Local entre los que obligatoriamente han de prestar los ayuntamientos-, de manera que el Ayuntamiento no es ajeno a las vicisitudes de su prestación aunque acuda a un Consorcio para la gestión, y, de hecho, debe estar presente en los órganos

del Consorcio (artículo 6.5 de la Ley 30/1992). Esto no significa la atribución de la responsabilidad al Ayuntamiento por un hecho ajeno, que no tendría cabida en materia sancionadora, pues su responsabilidad resulta de la inobservancia de las condiciones a que se encuentra sometida la autorización de vertidos que le fue otorgada, habiendo sido sancionado precisamente por realizar la hipótesis típica descrita en la norma sancionadora, esto es, *"...el incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones de vertidos"*.

En consecuencia, el Tribunal Supremo casa y anula la Sentencia del TSJ de Andalucía.

**PRESUPUESTO Y CATÁLOGOS DE PUESTO DE TRABAJO: NECESIDAD DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA: VALIDEZ DE LA MISMA CELEBRADA CON POSTERIORIDAD A LA APROBACIÓN PROVISIONAL DEL PRESUPUESTO Y ANTES DE LA DEFINITIVA.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de noviembre de 2011

Recurso de casación núm.: 6505/2008.

Ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén.

Si bien con carácter previo a la aprobación inicial y provisional del Presupuesto no fue convocada la Junta de Personal para negociar el catálogo de puestos de trabajo, negociación preceptiva, después de la aprobación provisional del Presupuesto fue convocada la Junta de Personal a una reunión para subsanar la inicial omisión, con lo que la Sentencia del Tribunal Supremo entiende cumplido el preceptivo requisito de negociación colectiva, y matiza que, para poder considerarse válidamente cumplido, lo que precisa es que se haya ofrecido a los representantes de los funcionarios, a través de un debate realizado en condiciones de igualdad y realmente contradictorio, la posibilidad de participar en el proceso de formación de la decisión administrativa que esté legalmente sujeta a la necesidad de dicha negociación.

**URBANISMO: CARÁCTER DE NORMA GENERAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. LA NO PUBLICACIÓN DE UN PLAN GENERAL NO SUPONE LA NULIDAD DEL MISMO, SINO SU INEFICACIA, PERO EL PLAN PARCIAL QUE LO DESARROLLE EN ESTAS CIRCUNSTANCIAS SI ES NULO.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 2 de diciembre de 2011

Recurso de casación núm.: 6116/2007.

Ponente: María del Pilar Teso Gamello.

La Sentencia del Tribunal Supremo recuerda que las disposiciones generales, naturaleza que tiene el planeamiento urbanístico, no pueden ser objeto de impugnación directa en vía administrativa, sino que ha de acudir directamente a la jurisdicción contenciosa-administrativa.

La falta de publicación de este planeamiento comporta la ineficacia del mismo, y no su nulidad, y por tanto, la modificación de aquél adolece de ineficacia, pero tampoco supone su invalidez.

Pero distinto del anterior supuesto es el caso de la aprobación de un Plan Parcial que desarrolle el Plan General ni publicado, pues aquél, como instrumento de desarrollo de un plan general ineficaz, sí adolece de invalidez, y por tanto es nulo.

### **URBANISMO: SILENCIO NEGATIVO DE SOLICITUD DE LICENCIAS CONTRARIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 de diciembre de 2011

Recurso de casación núm.: 227/2009.

Ponente: Mariano de Oro-Pulido López.

La Sentencia recuerda que existe una consolidada doctrina de esta Sala y Sección que declara la imposibilidad de obtención de licencias de urbanismo por silencio *contra legem*. Así, en la sentencia de 28 de enero de 2009, Recurso de Casación en Interés de *Ley 45/2007*, declaró el TS, a propósito de tal precepto, que imposibilita la obtención por silencio de licencias *contra legem* ya que se trata de un precepto estatal básico de "raigambre en nuestro ordenamiento urbanístico (artículo 178.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976), que rigen en todo el territorio español y que los ordenamientos urbanísticos autonómicos no pueden contradecir (Disposición final primera 1 del Texto Refundido aprobado por el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)".

### **PERSONAL: CATÁLOGO DE PUESTOS DE TRABAJO: LAS PLAZAS DE AUXILIARES ADMINISTRATIVOS HAN DE INCLUIRSE EN EL CATÁLOGO COMO DE PERSONAL FUNCIONARIO.**

Sentencia del Tribunal Supremo de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 de diciembre de 2011

Recurso de casación núm.: 4764/2010.

Ponente: José Díaz Delgado.

La Sentencia casa y estima en parte la del TSJ de Madrid de fecha 25 de febrero de 2010 que desestimó el recurso de la Delegación del Gobierno en Madrid, contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de 16 de marzo de 2006, que aprueba el Catálogo del Personal Funcionario y Laboral. En esencia, se discutía la adscripción al personal laboral de determinadas plazas de nueva creación: auxiliar administrativo, conserje de biblioteca y técnicos de empleo y desarrollo local. El TSJ de Madrid, en la sentencia casada y anulada entendía que el tipo de funciones de las plazas discutidas pueden ser ejercidos conforme al artículo 15.1 .c) de la Ley 30/84 de 2 de agosto por personal laboral, el resto de las cuales también pudieran ser subsumibles en algunas de las subescalas tanto de la Escala de Administración General como de la Especial, por lo que tal circunstancias no es obstáculo para considerar que la Corporación Local pueda ejercer la potestad de asignar su atribución a personal no funcionario.

El Tribunal Supremo declara que el personal de las Administraciones Públicas ha de ser en general de carácter funcional, y solo excepcionalmente de carácter laboral. En el concreto supuesto de autos, de la exposición del contenido funcional que de tales puestos realiza la sentencia recurrida no aprecia esta Sala que pueda entenderse incluidos en las excepciones contenidas en el artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984, únicas que podrían justificar la opción del Ayuntamiento de ofrecerlo al personal laboral.

No se puede olvidar que en tales puestos, con carácter general, se desarrollan actividades auxiliares de naturaleza burocrática, comunes y precisas en el ejercicio de toda actividad administrativa, las cuales vienen atribuidas por el artículo 167.2.d) del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo nº 781/1986, de 18 de abril, a la Subescala Auxiliar de la Escala de Administración General, señalándose en su artículo 169, apartado 1, letra d), que "*Pertenecerán a la Subescala Auxiliar de Administración General, los funcionarios que realicen tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares*".

En cuanto a los puestos de conserje de biblioteca, ninguna duda ofrece a la Sala que la vigilancia y custodia de los edificios son tareas propias de dichos puestos, como se desprende de la propia dicción de la letra e) del referido artículo 169.1 cuando, en relación con la Subescala de Subalternos de Administración General, incluye a los funcionarios que realicen tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de Conserje, Ujier, Portero y otras análogas en edificios y servicios de las Corporaciones Locales. Y este contenido funcional nos sitúa en una frontera común a los puestos excepcionalmente abiertos al personal laboral por el artículo 15.1.c) por ser de "*vigilancia, custodia, portero y otros análogos*", lo que permite concluir que, en estos casos, se deba tener por justificada la excepción a la antedicha regla general.

### **IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES: TITULARIDAD CATASTRAL EN EL SUPUESTO DE GESTIÓN INDIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES MEDIANTE CONTRATO DE CONCESIÓN.**

Sentencia de la Audiencia Nacional de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 de noviembre de 2011

Recurso contencioso-administrativo núm.: 625/2010.

Ponente: Mercedes Pedraz Calvo.

Interesantísima Sentencia de la Audiencia Nacional que atribuye la titularidad catastral, y consecuentemente, la cualidad de sujeto pasivo del Impuesto de Bienes Inmuebles al titular del contrato de gestión del servicio público municipal de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos mediante concesión.

En el supuesto enjuiciado, la mercantil recurrente entiende que no es titular del IBI por las siguientes razones: porque al tratarse de un contrato de prestación de servicios, no existe concesión a efectos del IBI; porque no hay desplazamiento patrimonial; porque no hay una relación con el usuario del servicio; porque la titularidad del servicio corresponde al Consorcio Provincial; porque el Consorcio es el

propietario de los inmuebles; y porque es irrelevante la denominación que se de al contrato y si lo es su verdadera naturaleza jurídica.

La Sentencia considera que la actividad objeto del contrato, la gestión de residuos sólidos es un servicio público municipal, y una de las formas posibles de gestión indirecta es la concesión administrativa; concesión que se caracteriza por su naturaleza esencialmente contractual y por ser una forma de gestión indirecta de un servicio público, cuya titularidad corresponde a la Administración concedente. El desplazamiento patrimonial o el uso privativo de bienes o servicios públicos no constituye un elemento esencial en este tipo de concesiones administrativas que tienen por objeto la prestación de un servicio público municipal: en este caso el concesionario asume la obligación de ejecutar unas obras destinadas a la prestación del servicio, explotación que se desarrollará durante veinte años, y ello a tenor de los propios términos del contrato. Es relevante la consideración de que la concesión tiene un plazo vinculante, mientras que en el arrendamiento de servicios hay libertad de extinción, y la circunstancia de que, como es el caso, la concesión asegura a la Administración la recepción final de las obras afectas a la concesión y que el concesionario ha utilizado mientras que no ocurre esto en el caso del contrato de arrendamiento. La contraprestación por el servicio prestado tiene la naturaleza de tasa para el usuario con independencia de la modalidad de gestión adoptada, y ello sea cual fuere el modo de gestión del servicio, incluso a través de concesión. Por tanto, la forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como sucede en los supuestos de concesión.

En conclusión, los efectos del artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, el contrato de gestión de residuos sólidos urbanos, tiene el tratamiento de concesión administrativa, y que son titulares catastrales, según el referido artículo 9.1 quienes ostenten sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de la concesión administrativa sobre el mismo o sobre los servicios públicos a que se halle afecto.

### **PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES; RETRIBUCIONES; LEGALIDAD DE LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO 8/2010 DE 20 DE MAYO.**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla –La Mancha, de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 de noviembre de 2011

Sentencia núm.: 593/2011.

Recurso contencioso-administrativo núm.: 62/2011.

Ponente: Pascual Martínez Espín.

EL TSJ de Castilla-La Mancha desestima el recurso contencioso-administrativo deducido por la Sección Sindical de CSI-CSIF contra Resolución del Presidente de la Diputación Provincial de Albacete de 17-06-2010, por la que se dispone la aplicación del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 mayo, por el que se adoptan las medidas extraordinarias para la reducción del déficit, respecto a las retribuciones de los funcionarios públicos, incluidos los funcionarios interinos y personal laboral.

La Sentencia se basa en la relación de hechos que consideramos probados, que en este caso, dada la total ausencia de actividad probatoria, se obtiene, por

aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (por todas la STC 158/2005), de la relación de hechos probados contenida en el AAN de 28 de octubre de 2010. Y es que, en efecto, "unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado".

La pretensión principal es la declaración de nulidad de la resolución número 1365 de la fecha 17 de junio de 2010, dictada por el Presidente de la Excm. Diputación Provincial de Albacete por haber sido dictado en aplicación de un Real Decreto Ley inconstitucional, argumento que debe desestimarse pues la argumentación central de la actora ha sido analizada y resuelta por el Auto del Tribunal Constitucional de fecha siete de junio de 2011 que inadmite la cuestión de inconstitucionalidad, promovida por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

Además, en sentido desestimatorio se ha pronunciado la AN en diversas resoluciones, tales como Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sentencia de 22 junio 2011, Sentencia de 27 junio 2011, Sentencia de 29 junio 2011 y Sentencia de 24 junio 2011.

El Auto de la Audiencia Nacional referido declara que la ley puede modificar un convenio colectivo vigente, puesto que el convenio colectivo está sometido a la ley, por aplicación del principio de jerarquía normativa, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 9, 3 de la Constitución Española, en relación con el art. 3 del Estatuto de los Trabajadores y, que las retribuciones de los empleados públicos, también las del personal laboral, están condicionadas por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, porque así lo dispone terminantemente el art. 27 del Estatuto Básico del Empleado Público. El convenio colectivo es una norma que sólo tiene fuerza vinculante y despliega su eficacia en el campo de juego establecido por la ley, lo que tiene especial incidencia en las relaciones laborales de las Administraciones Públicas, habiéndose pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional a favor de la limitación en los incrementos salariales que afecten al personal de la Administración Pública, declarando que esta limitación no vulnera el artículo 14 de la Constitución. Por esa razón, la jurisprudencia, estudiando la incidencia de las leyes en los acuerdos colectivos, alcanzados con anterioridad a la vigencia de la ley, ha defendido que la Administración no está vinculada a los convenios suscritos, que contradigan la ley, porque no existe ningún límite legal a la ordenación del gasto, ya que la Ley de Presupuestos es una verdadera ley, superior jerárquicamente al acuerdo, donde se fija la cuantía de las retribuciones de los funcionarios en el ejercicio de la potestad legislativa.

**TASAS MUNICIPALES: EXCLUSIÓN DEL BENEFICIO INDUSTRIAL: EL IMPORTE DE LA TASA NO PUEDE EXCEDER DEL COSTE DEL SERVICIO EN QUE CONSISTE LA TASA.**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de noviembre de 2011

Sentencia núm.: 2118/2011.

Cuestión de ilegalidad núm.: 978/2011.

Ponente: Francisco Javier Pardo Muñoz.

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Palencia suscita cuestión de ilegalidad, sobre si la expresión "*incluido el beneficio industrial*" contenida en el artículo 5.a) que regula la base imponible de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas del Ayuntamiento de Herrera de Pisuerga (Palencia) contraviene la normativa establecida en la Ley de Haciendas Locales.

La Sala del TSJ de Castilla y León estima la cuestión de ilegalidad, ya que de acuerdo con el artículo 24 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

El criterio del coste del servicio opera, pues, como límite de carácter global, aplicable al conjunto de la recaudación obtenible por cada tasa en su conjunto, y no a cada una de las liquidaciones practicadas singularmente a cada sujeto pasivo.

El problema radica, sin embargo, en la cuantificación del servicio.

El artículo 24,3 de la referida Ley menciona tres modalidades de cuantificación, sin jerarquización entre ellas. <La cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal en: a) la cantidad resultante de aplicar una tarifa; b) una cantidad fija señalada al efecto o c) la cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos>. De esta forma, el legislador no obliga a los entes locales a cuantificar las tasas de una determinada manera, sino que las confiere una notable discrecionalidad.

Ahora bien, las entidades locales no pueden elegir cualquier elemento o aspecto como base imponible de las tasas desvinculado del coste del servicio, sino sólo aquéllos relacionados con el coste que la Corporación Municipal ha de afrontar en cumplimiento de su actividad fiscalizadora. En definitiva, el límite del coste máximo no es suficiente, toda vez que su reparto debe realizarse en función de criterios de racionalidad, ponderación y grado de utilización del servicio.

No cabe olvidar que la tasa se crea para que la Administración se resarza del gasto provocado por la prestación del servicio.

## CONVOCATORIAS

EDICTO de la Diputación de Granada-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), sobre la Convocatoria de la **I Edición de Premios CEMCI** ([BOP núm. 61, de 28 de marzo de 2012](#)). El plazo de presentación comienza con la publicación de esta convocatoria en el B.O.P. de Granada y finalizará el 31 de diciembre del presente año.

EDICTO de la Diputación de Granada-Delegación de Cultura, por el que se publican las bases de la convocatoria para la concesión de 4 becas para el **Plan de Organización de Archivos Municipales** y 8 becas para el **Plan Mantenimiento de Archivos Municipales**, según lo establecido en el Programa de Convenios 2012-2013 ([BOP núm. 124 de 29 de junio de 2012](#)). Se establece un plazo de 15 días hábiles para la presentación de solicitudes a contar desde el día siguiente a la fecha de la publicación de estas Bases en el B.O.P.

RESOLUCIÓN de 21 de junio de 2012, de la Dirección General de Fondos Agrarios, por la que se convoca para la campaña 2012 la concesión de subvenciones a la apicultura previstas en la Orden de 27 de abril de 2011, que se cita, y en el marco del **Programa Apícola Nacional** ([BOJA núm. 127 de 29 de junio de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de diez días hábiles a contar desde el día siguiente al que tenga lugar la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de la presente Resolución.

BASES por las que se regula la concesión de ayudas y subvenciones de **cooperación y solidaridad con los países en vías de desarrollo** ([BOJA núm. 123 de 25 de junio de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 31 de mayo de 2012, de la Secretaría General para el Deporte, por la que se convocan los **Premios Andalucía de los Deportes** 2011. ([BOJA núm. 121, de 21 de junio de 2012](#)). El plazo de presentación de candidaturas será de quince días a contar desde el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

RESOLUCIÓN de 6 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Cultura, por la que se convoca el **Premio «Luso-Español de Arte y Cultura»**, correspondiente a 2012 ([BOE núm. 139 de 11 de junio de 2012](#)). El plazo de presentación de candidaturas finalizará el día 31 de julio de 2012.

ORDEN de 22 de mayo de 2012, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la financiación de la **Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) Biomédica y en Ciencias de la Salud en Andalucía** ([BOJA núm. 116 de 14 de junio de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes se establecerá en la convocatoria.

RESOLUCIÓN de 3 de mayo de 2012, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan los premios del **XI Certamen Universitario «Arquímedes»**, de Introducción a la Investigación Científica ([BOE núm. 128 de 29 de mayo de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 2 de mayo de 2012, de la Dirección General de Servicios Tecnológicos y Sociedad de la Información, por la que se anuncia convocatoria pública para la adhesión a **Programa Cheque Innovación de Centros Proveedores Acreditados** (BOJA núm. 101 de 24 de mayo de 2012).

RESOLUCIÓN de 25 de abril de 2012, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se regula la convocatoria para la participación en el **Programa de Campos de Trabajo de Servicio Voluntario para Jóvenes 2012** (BOJA núm. 89 de 8 de mayo de 2012).

ORDEN de 4 de abril de 2012, por la que se convocan los **Premios Extraordinarios de Formación Profesional** correspondientes al curso académico 2010/2011 (BOJA núm. 82 de 27 de abril de 2012).

ORDEN de 23 de marzo de 2012, que se modifica la Orden de 27 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de **subvenciones en régimen de concurrencia competitiva al desarrollo de proyectos y a la producción de obras audiovisuales en Andalucía** y se efectúa su convocatoria para 2011 (BOJA núm. 69 de 10 de abril de 2012).

ORDEN de 23 de marzo de 2012, por la que se modifica la Orden de 26 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de **subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a la coproducción de obras audiovisuales en Andalucía** y se efectúa su convocatoria para 2011 (BOJA núm. 69 de 10 de abril de 2012).

ORDEN de 16 de marzo de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la **Gestión Sostenible del Medio Natural**, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa la convocatoria para el año 2012 (BOJA núm. 56 de 21 de marzo de 2012).

ORDEN de 14 de marzo de 2012, por la que se modifica la Orden de 14 de junio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, gestionadas por los Grupos de Cooperación, en el marco de las categorías de gasto 57 y 58 del **Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013** (BOJA núm. 55 de 20 de marzo de 2012).

ORDEN de 12 de marzo de 2012, por la que se convocan los **Premios Extraordinarios de Bachillerato correspondientes al curso académico 2011/2012** (BOJA núm. 63 de 30 de marzo de 2012).

ORDEN de 20 de febrero de 2012, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva instrumentalizadas a través de convenios con **Escuelas Hogar y Entidades de titularidad privada sin ánimo de lucro**, para facilitar la escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y para la realización de determinadas actuaciones de compensación educativa, y se efectúa su convocatoria para el curso 2012-2013 (BOJA núm. 52 de 15 de marzo de 2012).

RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2012, de la Secretaría General de Economía, por la que se convoca la concesión de las subvenciones recogidas en la Orden de 27 de julio de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para el **apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas andaluzas** (BOJA núm. 45 de 6 de marzo de 2012). El plazo de solicitud será el comprendido entre el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 2012.

RESOLUCIÓN de 14 de febrero de 2012, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se establecen las diferentes áreas y se convocan los Premios, Campeonatos y Certámenes correspondientes al **Programa «Desencaja» para el año 2012** (BOJA núm. 39 de 27 de febrero de 2012). El plazo de presentación de los boletines de inscripción acompañados de la documentación que se relaciona a continuación, finalizará el día 3 de septiembre de 2012.

ORDEN de 14 de febrero de 2012, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de prestaciones económicas, en régimen de concurrencia no competitiva, por el Instituto Andaluz de la Mujer, a participantes en actuaciones de **Formación Profesional para el Empleo dirigida a mujeres víctimas de violencia de género**, y se efectúa su convocatoria para 2012 (BOJA núm. 46 de 7 de marzo de 2012). El plazo de presentación de solicitudes será desde la fecha de formalización de la inscripción o matrícula en el programa de formación profesional para el empleo, hasta finalización del mismo.

ORDEN de 18 de enero de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de un **Programa de Incentivos para el Fomento de la Innovación y el Desarrollo Empresarial en Andalucía** y se efectúa su convocatoria para los años 2012 y 2013. (BOJA núm. 18 de 27 de enero de 2012). El plazo de presentación de solicitudes se encontrará abierto desde la fecha de entrada en vigor de la presente Orden hasta el 30 de junio de 2013.

RESOLUCIÓN de 18 de enero de 2012, de la Dirección General de Participación e Innovación Educativa, por la que se efectúa la convocatoria pública para la concesión de los **premios anuales «Educaciudad» a los municipios distinguidos por su compromiso con la educación en Andalucía para el año 2012**. (BOJA núm. 21 de 1 de enero de 2012). El plazo de presentación de solicitudes será desde el día siguiente a la publicación de la convocatoria en BOJA al 30 de septiembre de 2012.

ORDEN de 30 de diciembre de 2011, de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la realización de **actividades, inversiones o actuaciones enmarcadas dentro de los objetivos básicos previstos en el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía**, y se establece su convocatoria anual (BOJA núm. 23 de 3 de febrero de 2012). El plazo de presentación de solicitudes es desde el día 1 de febrero hasta el 15 de septiembre, ambos inclusive, de cada ejercicio presupuestario.

ORDEN de 28 de diciembre de 2011, de la Consejería de Presidencia, por la que se aprueban las bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones en régimen de

concurrencia competitiva para el **fomento de la lectura de la prensa escrita en Andalucía**. ([BOJA núm. 7 de 12 de enero de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 14 de diciembre de 2011, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, por la que se establecen los criterios que se tendrán en cuenta para realizar la segunda asignación presupuestaria de los fondos correspondientes al período 2012-2013, a los **Grupos de Desarrollo Rural**, para su participación en la gestión y ejecución del Plan de Actuación Global, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 de Andalucía ([BOJA núm. 4 de 9 de enero de 2012](#)).

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## AGENDA CEMCI



El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación de Granada, dentro de su programa de formación superior, impartió a finales de junio un curso monográfico sobre la **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y la sostenibilidad financiera en relación a las entidades locales**. El acto inaugural estuvo presidido por el vicepresidente ejecutivo del Centro y de la propia Diputación, José María Guadalupe, quien subrayó la oportunidad de esta programación en los momentos actuales, caracterizados “por la enorme inquietud que atenaza a la mayoría de nuestros ayuntamientos a la hora de confeccionar unos presupuestos que sean capaces de satisfacer las necesidades básicas y más perentorias que por competencias están obligados a prestar y los ciudadanos demandan”, en clara referencia a las tensiones de tesorería y disminución de recursos financieros que caracterizan a esta época de crisis generalizada.

El director académico del Curso, José Manuel Farfán Pérez, tesorero de la Diputación de Sevilla, resumía así los objetivos pretendidos: “En principio lo que la ley establece es que las administraciones públicas sean sostenibles, si no incurrn en déficit; es una ley que es mucho más estricta que la anterior, que tuvo fallos en los mecanismos de control, sobre todo en el ámbito local; y estas medidas, junto a otras que se van a establecer de reforma de la administración y de transparencia, tratan evitar lo que sería un gasto público que harían insostenibles nuestros entes locales. Pensamos que es una necesidad que viene impuesta por Europa y a la vez una necesidad que está contemplada a nivel constitucional en el artículo 135. Por ello, este curso pienso que es muy interesante y que nos ayudará a aplicar esta normativa en nuestros ámbitos de actuación”.

Preguntado por su conocimiento del CEMCI y de lo que con él pretende la Diputación Provincial de Granada, asegura que lleva viniendo al CEMCI durante muchos años “porque, no sé si será mala señal, pero yo recuerdo que comencé con aquellos cursos de contabilidad, hace de esto más de diez o doce años, y la verdad es que siempre he visto que de los organismos de diputaciones que han seguido con la formación siempre éste Centro de la de Granada ha sido un referente indiscutido, y me alegra enormemente que ahora incluso se potencie y que asuma la formación de los propios empleados de la Diputación. Constituye el CEMCI un importantísimo bagaje que no se debe desaprovechar. Yo he colaborado con él muchísimo y pienso que hay una labor importante que hacer para toda la provincia y también, con la proyección que tiene, para toda España”.

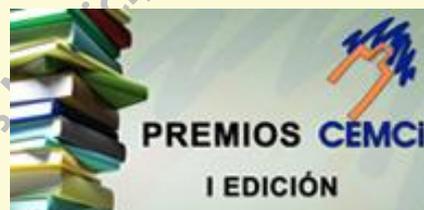
La Diputación de Granada ha organizado un Seminario sobre **Intercambio de experiencias de responsabilidad social en las organizaciones, como elemento favorecedor de la cohesión social y territorial**, que se ha celebrado el día 27 de junio de 2012.

Los objetivos de este Seminario son visibilizar las iniciativas emprendidas en el campo de la responsabilidad social, contar con un espacio de difusión e intercambio de experiencias y facilitar el conocimiento sobre actuaciones socialmente responsables.

En la Mesa redonda dedicada a 'Las administraciones públicas y el impulso del desarrollo sostenible, ha participado el CEMCI con la presentación, por Alicia Solana Pérez, Jefa de Servicio Docente y de Coordinación general y directora en funciones del CEMCI, del **PROYECTO DE DINAMIZACIÓN E IMPULSO DEL CEMCI 2012-2015**.

En el próximo mes de septiembre darán comienzo las actividades formativas programadas del CEMCI programadas para el segundo semestre del año, entre ellas:

- IX Curso de especialización en planificación y gestión urbanística
- IX Curso de especialización en gestión financiera y presupuestaria de las Haciendas Locales
- Sociedades mercantiles (Formación virtual)



Se ha convocado la **I EDICIÓN DE LOS PREMIOS CEMCI**, en las siguientes modalidades: "Prácticas Municipales Exitosas" e "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local". Las bases están disponibles en el [BOP número 61 \(28/03/2012\)](#) y en [www.cemci.org](http://www.cemci.org).

## **Novedades editoriales CEMCI**



**La recuperación de oficio de  
inmuebles públicos.  
Formularios**  
**Rafael Ramírez de la Serna**

**Estudios de Divulgación,  
núm. 143**  
**D.L. GR-1008-2012**  
**20 páginas**

### **INDICE:**

1. Introducción
2. Modelo de acta de inspección
3. Modelo de inicio de procedimiento
4. Modelo de resolución de procedimiento
5. Modelo de resolución del recurso potestativo de reposición interpuesto de contrario
6. Modelo de remisión a la unidad administrativa competente para llevar a efecto la ejecución forzosa de lo acordado
7. Modelo de comunicación al Catastro inmobiliario
8. Modelo de pase de tanto de culpa
9. Modelo de valoración de construcciones
10. Modelo de minuta dirigida al Registro de la Propiedad instando la inmatriculación de la finca
11. Apéndice normativo



**Régimen jurídico de la selección  
de los empleados públicos. I.  
Principios y requisitos de acceso  
al empleo público**  
**Jorge Fondevila Antolín**

**Estudios de Divulgación, núm.  
145  
D.L. GR-1028-2012  
28 páginas**

**INDICE:**

1. Consideraciones preliminares
  - 1.1. El ámbito de aplicación objetivo del EBEP: notas previas
  - 1.2. La aplicación del EBEP en la selección de los empleados públicos temporales (interinos y laborales)
2. El acceso al empleo público: principios y requisitos
  - 2.1. Los principios constitucionales y los directamente emanados del EBEP o principios funcionales, en materia de acceso y selección al empleo público
  - 2.2. Los requisitos generales de acceso al empleo público



**Régimen jurídico de la selección de los empleados públicos. II. Órganos de selección. Régimen jurídico, organización y funcionamiento.**

**Jorge Fondevila Antolín**

**Estudios de Divulgación, núm.**

**146**

**D.L. GR-1029-2012**

**32 páginas**

**INDICE:**

3. Los órganos de selección.
  - 1.1. La composición de los órganos de selección
2. Régimen jurídico de organización y funcionamiento de los órganos de selección
  - 2.1. Delimitación de la normativa legal aplicable
  - 2.2. Nombramiento y constitución de los órganos de selección
  - 2.3. Las competencias de los miembros de los órganos de selección
  - 2.4. Régimen de funcionamiento: procedimiento
  - 2.5. Reclamaciones y recursos contra los acuerdos de los órganos de selección



**Régimen jurídico de la selección de  
los empleados públicos. III.  
Procedimiento selectivo.  
Jorge Fondevila Antolín**

**Estudio de Divulgación, núm. 147  
D.L. GR-1030-2012  
28 páginas**

**INDICE:**

5. El procedimiento selectivo
  - 2.6. Requisitos organizativos y presupuestarios previos al inicio del procedimiento de selección de los empleados públicos
  - 2.7. Las bases del procedimiento selectivo: consideraciones previas
  - 2.8. La convocatoria del procedimiento selectivo
  - 2.9. Examen de los requisitos materiales a cumplimentar previamente para la participación en los procesos selectivos y algunas cuestiones procedimentales
3. Los sistemas selectivos y los méritos y tipos de pruebas
  - 3.1. Tipos de pruebas y méritos a valorar
  - 3.2. Sistemas selectivos

## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS Monografías

**ALONSO OROZA, Sergio**

**¿Hablamos del cambio climático?** / Sergio Alonso Oroza. – Bilbao: Fundación BBVA, 2011.

ISBN 978-84-92937-17-2

**CAMPANILLA ALHAMA, Concepción**

**Comunicación pública y gestión estratégica municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática** / Concepción Campanilla Alhama. – Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.

ISBN 978-84-8333-559-8

**CAÑADAS BARON, Carmen M<sup>ª</sup>**

**El Patrimonio local como objeto de tráfico jurídico** / Carmen M<sup>ª</sup> Cañadas Barón. – Granada : CEMCI, 2011.

D.L. Gr. 3703/2011

**Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.** 2<sup>ª</sup> ed. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2012.

ISBN 978-84-8333-579-9

**CRIADO SANCHEZ, Alejandro Javier**

**Urbanismo y vivienda protegida en Andalucía** / Alejandro Javier Criado Sánchez (Dir.) – Marbella (Málaga) : Fundación FYDU, 2012.

ISBN 978-84-615-0070-3

**DIAZ SOLER, Carlos A.**

**Jubilación parcial y función pública** / Carlos Alberto Díaz Soler. – Granada : CEMCI, 2011.

D.L. Gr. 3704/2011

**LAFUENTE BENACHES, Mercedes**

**El Almacén Temporal Centralizado (ATC) en la gestión de los residuos radiactivos** / Mercedes Lafuente Benachez. – Cizur Menor (Navarra) : Aranzadi, 2012.

ISBN 978-84-9014-057-4

**El proyecto integrado de control y fiscalización de la Diputación Provincial de Granada** / Sección de Intervención y Control de la Diputación Provincial de Granada.

– Granada : CEMCI, 2012.

D.L. Gr. 1009/2012

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS**

### **Artículos de revistas**

**ACÍN FERRER, ÁNGELA**

“Tasas locales: Algunas propuestas de reforma de su régimen de gestión y recaudación”, *Tributos Locales*, núm. 103/2011. Págs.: 99-110.

**ALONSO DE LEÓN, SERGIO**

“Subvenciones e Impuesto sobre el Valor Añadido: Análisis de la jurisprudencia europea”, *Crónica Tributaria*, núm. 141/2011. Págs.: 7-27.

**ALONSO RIESGO, DORA; FERNÁNDEZ GANCEDO, INMACULADA**

“Las licencias municipales de actividad y de apertura en el marco de la libre prestación de servicios”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21/2011. Págs.: 2506-2512.

**ÁLVAREZ CAPÓN, ÁNGEL M.**

“Valoración catastral: análisis y líneas estratégicas para un nuevo modelo”, *Catastro*, núm. 73/2011. Págs.: 7-31.

**ÁVILA CANO, EULALIO**

“Los convenios urbanísticos en la Legislación Valenciana. Límites, aprobación, efectos y registro”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19/2011. Págs.: 2283-2295.

**BALAGUER PALLÁS, EDUARDO**

“Optimización en las formas de gestión de los servicios públicos”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21-22/2011. Págs.: 2792-2803.

**BAÑO LEÓN, JOSÉ M<sup>a</sup>**

“La retroacción de actuaciones: ¿denegación de justicia o garantía del justiciable?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 152. Págs.: 839-857.

**BARNUM, CHRISTOPHER**

“Efficiency in Continually Operating Public Organizations: A case Study”, *Public Personnel Management*, núm. 4/2011. Págs.: 279-292.

**BOCANEGRA SIERRA, RAÚL**

“La distinción entre la eficacia interna y la eficacia externa de los actos administrativos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 152. Págs.: 769-786.

**BREMOND TRIANA, LUIS M<sup>a</sup>**

“La desafectación singular de terrenos demaniales locales mediante la aprobación de planes urbanísticos”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22/2011. Págs.: 2617-2626.

**BUENO MALUENDA, M<sup>a</sup> CRISTINA**

“Principales aspectos de la nueva regulación de los Impuestos Especiales en España tras la Directiva 2008/118/CE”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 323/2011. Págs.: 71-83.

**CALVO VÉRGEZ, JUAN**

“Actividades susceptibles de ser realizadas por los Ayuntamientos que no quedan sujetas al IVA a la luz de la normativa y de la jurisprudencia comunitaria”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19/2011. Págs.: 2283-2295.

**CANO MURCIA, ANTONIO**

“El nuevo régimen jurídico de la licencia de ocupación y de primera utilización en Andalucía. El caso de la Comunidad Autónoma de Canarias”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20/2011. Págs.: 2375-2384.

**CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL**

“Aspectos legales y presupuestarios de la transmisión de los derechos de cobro: comentarios prácticos al art. 201 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20/2011. Págs.: 2385-2393.

**CANTOS SALA, SALMA**

“Medidas anticrisis en la Administración Local: eficiencia y reinención; reto y oportunidad”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21-22/2011. Págs.: 2781-2791.

**CARAZO LIÉBANA, MARIA JOSÉ**

“Algunos apuntes sobre la constitucionalidad de la privatización de los servicios públicos”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27/2011. Págs.: 51-62.

**CEBRIÁN, INMACULADA; MORENO, GLORIA; TOHARIA, LUIS**

“La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida”, *Hacienda Pública Española*, núm. 198/2011. Págs.: 103-127.

**CLEMENTE MARÍN, LUIS MIGUEL**

“El régimen disciplinario aplicable a las policías locales tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, por la cual se regula el régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19/2011. Págs.: 2248-2259.

**CONDE ANTEQUERA, JESÚS**

“El principio de proporcionalidad en la restauración urbanística. ¿Un caballo de Troya en la seguridad jurídica? ”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 91/2011. Págs.: 103-145.

**CUENCA CERVERA, J. JAVIER**

“La profesionalización de la dirección de recursos humanos en los Gobiernos locales españoles”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27/2011. Págs.: 7-19.

**DÍEZ CALZADA, JUAN RAMÓN**

“Comentarios al nuevo Régimen de modificación de los Contratos del Sector Público”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 112/2011. Págs.: 58-67.

**DIOS VIÉITEZ, MARÍA VICTORIA DE**

“Cómputo de plazos y benevolencia de los Tribunales”, *Actualidad Administrativa*, núm. 19/2011. Págs.:2386-2397.

**FELIP TORRENTE, VANESA**

“Algunas cuestiones sobre la selección del personal al servicio de la Administración local. Regulación en el EBEP. Especial referencia a la LOGFPV”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20/2011. Págs.: 2404-2410.

**FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO**

“La reordenación del Sector Público Andaluz. Reflexiones para el debate”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 80/2011. Págs.: 13-80.

**GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL**

“Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (y II)”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 112/2011. Págs.: 68-75.

**GARCÍA VALDERREY, MIGUEL ÁNGEL**

“Aspectos generales sobre la ejecución del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm. 108/2011. Págs.: 6-11.

**GARCÍA VERA, FRANCISCO JAVIER**

“Constitucionalidad del art. 72.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20/2011. Págs.: 2411-2420.

**GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS**

“La relevancia práctica de las medidas de la ley 37/2011 para la agilización del proceso contencioso-administrativo”, *Actualidad Administrativa*, núm. 21-22/2011. Págs.: 2606-2619.

**GIL IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS**

“El recurso especial en materia de contratación y las modificaciones de la LJCA”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 112/2011. Págs.: 34-47.

**GONZÁLEZ ALONSO, AUGUSTO**

“La competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación con los actos de la Administración periférica e institucional del Estado y de las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.152. Págs.: 911-936.

**GONZÁLEZ GONZÁLEZ, OSCAR**

“El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa”, *Actualidad Administrativa*, núm. 21-22/2011. Págs.: 2681-2699.

**JIMÉNEZ GARRIDO, BLANCA**

“La crisis económica y las Entidades Locales: causas, consecuencias y posibles reformas”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21-22/2011. Págs.: 2742-2754.

**LIZCANO ÁLVAREZ, JESÚS, VILLORIA, MANUEL Y RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO**

“Importancia de la transparencia en el sector público: el índice de Transparencia de las Diputaciones/ La transparencia: marco conceptual”, *Democracia y Gobierno Local*, núm. 15/2011. Págs.: 4-15.

**LÓPEZ ESPADAFOR, CARLOS MARÍA**

“Posibles soluciones a la colisión entre la imposición estatal y la imposición local”, *Crónica Tributaria*, núm. 140/2011. Págs.: 183-214.

**MAESO SECO, LUIS F.**

“El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 91/2011. Págs.: 283-323.

**MANTECA VALDELANDE, VÍCTOR**

“Las potestades administrativas: régimen general”, *Actualidad Administrativa*, núm. 18/2011. Págs.: 2338-2346.

**MANZANEDA NAVARRO, RAMÓN**

“Estudio del régimen disciplinario aplicable al personal laboral al servicio de la Administración local en defecto de Convenio colectivo que lo regule”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19/2011. Págs.: 2260-2266.

**MELGOSA ARCOS, F. JAVIER**

“Mejora regulatoria en los Ayuntamientos. Influencia de las leyes de acceso a las actividades de servicios y de economía sostenible”, *Revista de Estudios locales*, núm. 145/2011. Págs.: 44-69.

**MOREO MARROIG, TERESA**

“La contratación irregular y sus consecuencias”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 114/2011. Págs.: 30-45.

**NAVARRO GÓMEZ, CARMEN; CRIADO GRANDE, JUAN IGNACIO**

“Estudiar las democracias locales desde la perspectiva de los concejales. Democracia y actores políticos en los ayuntamientos españoles”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27/2011. Págs.: 20-35.

**PÉREZ PÉREZ, M<sup>ª</sup> DEL MILAGRO**

“Modificaciones de la Ley de Contratos del Sector Público, introducidas por la Ley de Economía Sostenible”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20/2011. Págs.: 2385-2393.

**PÉREZ MONGIÓ, JOSÉ MARÍA**

“Deberes de los altos cargos andaluces en ejercicio”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 80/2011. Págs.: 115-146.

**PORTO REY, ENRIQUE**

“Aplicación transitoria del método residual dinámico de la Orden ECO/805/2003 para determinar el valor del suelo urbanizable con condiciones para el desarrollo, a efectos expropiatorios. Análisis crítico”, *Práctica Urbanística*, núm. 108/2011. Págs.: 12-35.

**REQUENA CASANOVA, MILLÁN**

“La tutela judicial del principio general de igualdad de trato en la Unión Europea: una jurisprudencia expansiva basada en una jerarquía de motivos discriminatorios”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 40/2011. Págs.: 767-793.

**RODRÍGUEZ CARBAJO, JOSÉ RAMÓN**

“Las potestades administrativas de investigación, recuperación de bienes y derechos”, *Actualidad Administrativa*, núm. 20/2011.

**SÁENZ RODRÍGUEZ, ESTELA; SABATÉ SORT, MARCELA; GADEA RIVAS, M<sup>ª</sup> DOLORES**

“¿Condiciona la apertura exterior el tamaño del sector Público? Un panorama”, *Hacienda Pública Española*, núm. 198/2011. Págs.: 131-149.

**SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE**

“El Ayuntamiento español, ante su mayor crisis: el caso de la quiebra de los concesionarios locales”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 145/2011. Págs.: 18-27.

**TOLOSA TRIBIÑO, CÉSAR**

“La nueva regulación de los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 269/2011. Págs.: 125-157.

**TOSCANO GIL, FRANCISCO**

“La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27/2011. Págs.: 36-47.

**VÁZQUEZ MATILLA, FRANCISCO JAVIER**

“Transformación sustancial del régimen de modificación del contrato por la Ley de Economía Sostenible”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 114/2011. Págs.: 46-56.

**VEGA GARCÍA, CARLOS A.**

“La Base de Datos Nacional de Subvenciones en la Administración Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19/2011. Págs.: 2267-2271.

**VERA FERNÁNDEZ-SANZ, ALBERTO**

“El acceso al Registro de la Propiedad de diligencias de embargo fuera de los límites del término municipal. Superación del principio de territorialidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2011)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 22/2011. Págs.: 2651-2654.

**YÁÑEZ VELASCO, IGOR**

“El Control de legalidad de los conceptos jurídicos indeterminados en el planeamiento municipal. Jurisprudencia de altos vuelos sobre asuntos resueltos mediante corazonadas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 269/2011. Págs.: 13-27.

**ZAFRA VÍCTOR, MANUEL**

“El debate sobre la supresión o reforma de las Diputaciones provinciales en España”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27/2011. Págs.: 91-99.

## Sección Ocio

Como el tiempo que se avecina es bien propicio, proponemos a nuestros lectores, todos potenciales visitantes de nuestro Centro y por tanto de la ciudad y provincia de Granada, un viaje alrededor de sus innumerables atractivos. He aquí una primera entrega.

### **AL SUR DE DESPEÑAPERROS, LA ANDALUZA GRANADA (1ª)**

Como buenos manchegos, Álvaro Quijano y Dulcinea Lorenzo, se han sumergido reiteradamente en la obra El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha, del inmortal don Miguel de Cervantes, su paisano –ellos sostienen, con diversos autores, que éste no nació en Alcalá de Henares, sino en Alcázar de San Juan-, quedando muy impresa en sus memorias el pasaje donde el caballero andante se encuentra en un camino con otro viajero y le pregunta: “¿y vuesa merced, a dónde camina?”, “Yo señor, voy a Granada, que es mi patria”; “Y buena patria”, le respondió Don Quijote.

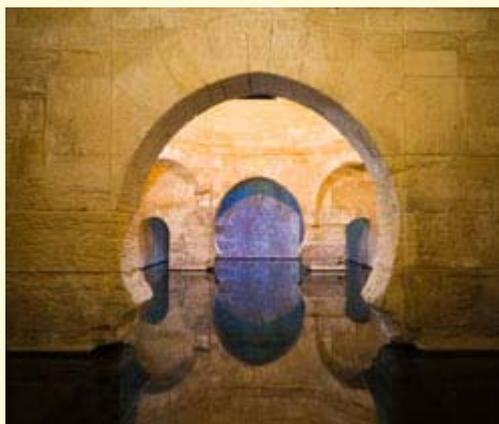


Álvaro y Dulcinea, naturales de Argamasilla de Alba, provincia de Ciudad Real, y de El Toboso, provincia de Toledo, han tomado la determinación de atravesar Despeñaperros para descubrir la “buena patria” que pregonó Don Quijote de Granada y su provincia. Habiéndose informado previamente en la Oficina de Turismo –Plaza de Mariana Pineda-, instalaciones contiguas a las que ocupa el CEMCI, se disponen a vivir lo que en tantas ocasiones los medios de comunicación y el conocimiento que su formación académica les ha proporcionado y que tantas veces han pospuesto: vivir y sentir lo más cercano. No hay que hacer miles de kilómetros para disfrutar de historia, monumentalidad y naturaleza singulares.

Geográficamente y en diversos momentos, la provincia de Granada ha ido adquiriendo una zonificación que comúnmente viene denominándose comarcalización. A la hora de establecer sus distintas comarcas hay autores para diferentes gustos. Aquí seguiremos, sin ningún rigor de carácter administrativo las denominaciones más usuales desde el punto de vista práctico para el viajero, para aquellos que de una manera cómoda se lanzan al camino sin más preocupación que la de hallar en él los mejores placeres del descanso, el ocio, la cultura, la fiesta, el paisaje o la gastronomía.

La primera gran comarca sería la comprendida por Granada y lo que en un futuro configurará su Área Metropolitana, 34 municipios en conjunto y con una población aproximada a las dos terceras partes de la total provincial. Junto a ésta tenemos las siguientes comarcas: Las tierras de Alhama-Loja, Guadix y Marquesado del Zenete, Los Montes, Valle de Lecrín-Alpujarra, Baza-Huéscar y la Costa Tropical.

Si la variedad de sus comarcas presenta una amplísima gama de accidentes que hacen de su naturaleza un emporio de riqueza singular, su devenir histórico a lo largo de dos milenios también hacen de esta tierra un privilegiado lugar, al haber sido hoyado por las más afamadas y cultas civilizaciones que haya conocido la historia universal. No en vano, pues, y a pesar de que aún no ha podido consolidar una oferta turística global de toda la provincia, Granada aparece ante los ojos del resto de España y del mundo entero con un magnetismo difícil de comparar.



Bellezas naturales, riquezas paisajísticas, nieves perpetuas, frutales de clima tropical, monumentalidad fenicia, romana, ibera, árabe y cristiana, se conjugan para ofrecer un conjunto cultural y demográfico de primer orden y máxima calidad.

Antonio Mora  
Periodista

#### CALENDARIO DE EVENTOS EN LA PROVINCIA DE GRANADA DURANTE EL VERANO

Durante los meses de **Julio, Agosto y Septiembre**, la práctica totalidad de los pueblos de la provincia celebran sus fiestas patronales. Aquí se reflejan algunas de las más llamativas y concurridas.

##### Julio

Alrededor del día **16**: fiestas en honor de la Virgen del Carmen en Salobreña.

Días **23-26 Julio**: Festival Internacional de Folklore, en Íllora.

Día **26**: fiestas patronales en Molvízar.

##### Agosto

Día **5**: Romería de la Virgen de las Nieves, Trevélez y Sierra Nevada.

Día **7**: Encierros taurinos, en Gor.

**Variable**: Santos Cosme y Damián, festividad en Cortes de Baza.

##### Septiembre

Alrededor del día **6**: Cascamorras, en Baza y Guadix. Fiesta de interés nacional.

Día **8**: Fiestas por la Natividad de la Virgen, Jerez del Marquesado.

Mediados de septiembre: fiestas de Moros y Cristianos en Válor, declaradas de interés.

#### OTRAS ACTIVIDADES CULTURALES Y RECREATIVAS QUE TENDRÁN LUGAR PROXIMAMENTE

- Almuñécar: Jazz en la Costa. Del 14 al 22 julio. [www.jazzgranada.es](http://www.jazzgranada.es). Entradas a la venta.
- Teatro "Despierta" por Ellas. Día 7 de julio Centro Cívico del Zaidín (Granada). Información y reservas: 617864777

**MUSEOS U OTROS LUGARES CULTURALES PARA VISITAR**

• **Centro Interpretación de Alhama de Granada**

- La historia de Alhama y sus romances.
- La importancia del agua y el medio natural en Alhama.
- El terremoto de 1884.
- Las tradiciones y costumbres y, por último,
- Una sala de proyección en 3D donde descubrir toda la belleza de nuestra Alhama.

Información y reservas: 673613996

Horario: martes, jueves y sábado de 11.30 a 15.00 y de 17 a 19 horas.

Miércoles, viernes y domingo de 11.30 a 14 horas.

Lunes cerrado.

• **Tapices Tradicionales de Miguel Ángel Mediavilla**

Cuatro estaciones entre luces y sobras. Lanjarón. Avda. de la Alpujarra.

Horarios de visitas: de martes a domingo: 12.30, 17.30 y 19.30

Información y reservas: 667934005.

• **Fundación José Martín Recuerda. Visita didáctica a la exposición permanente.**

Salobreña. Casa Roja. C/San Nicolás 1. Horario: lunes a viernes de 10 a 13 horas.

Información y reserva: 607327448.

• **Museo Casa Natal Federico García Lorca en Fuente Vaqueros**

Visitas: de martes a domingo de 10 a 14 horas y de martes a sábados de 16 a 18 horas.

Información y reservas: 958516453.

• **Centro de Interpretación Museo de la Cueva de Algarinejo**

Visitas: de miércoles a domingo de 10 a 13 horas y de jueves a sábado de 17 a 19 horas.

Información y reservas: 958312988.

• **Casa-Museo Federico García Lorca en Valderrubio**

Visitas de martes a sábado de 9 a 14 horas.

Información y reservas: 958454466.

• **Museo de Artesanía del Esparto y Costumbres Agrícolas "Agustín Neguilla".**

Torvizcón. Visitas todos los días de 10 a 13 y de 18 a 20 horas. Información: 680167055.

• **Malacate. Centro Expositivo de Interpretación del Patrimonio Minero y Etnográfico**

Tímar y Lobras. Información y citas en el 958768107 y 679038079

• **Museo del Agua.**

Lanjarón. Visitas: de martes a domingos de 9 a 14 horas. Información: 958770977

• **Centro de Interpretación de la Gastronomía de la Alpujarra.**

Pampaneira. Información: 958763010

• **Proyecto Paso del Zute.**

Escenario de Imagen. Juegos y sonidos oculares de la Alhambra.

Huétor Vega. Información: 958308042. [www.pasodelzute.com](http://www.pasodelzute.com)

• **Museo Enológico de Huétor Vega.**

Información y reservas: 958308042

- **Ruta del Gollizno de Moclín.**  
Información: 958406051.
- **Museo Micológico de Játar**  
Visitas de 11 a 14 horas
- **Cueva de las ventanas de Piñar**  
[www.pinar.es](http://www.pinar.es)
- **Visita a un obrador. Pan de Alfacar**  
Información: 958540824 y 600214092 y [www.pandealfacar.es](http://www.pandealfacar.es)
- **Museo Eclesiástico Iglesia Santa M<sup>a</sup> de la Encarnación de Alhama de Granada**  
Martes, jueves y sábados. 12.00 h. Información: Oficina de Turismo de Alhambra de Granada
- **Centro de interpretación de la Cultura de la Costa de Granada**
- **Castell de Ferro. Información Ayuntamiento**
- **Ruta guiada y escenificada del patrimonio histórico de las Gabias**  
Batisterio Romano, ermita Ntra. Sra. de las Nieves, Iglesia de la Encarnación y Torreón Árabe (Gins Gaviar). Las Gabias. De 10 a 15.30 horas. Reservas: 958582004
- **Rutas acompañadas por la ciudad medieval de Alhama**  
Martes, jueves y sábado. 12:00 horas. Alhama de Granada. Información 958360686
- **Centro de Interpretación del Megalitismo de Gorafe**  
Información: Ayuntamiento 958693159
- **Jardines Nazaríes. Vélez de Benaudalla**  
Información y reservas: 607527556
- **Centro de Desarrollo Pesquero y Sala de Interpretación del Mar**  
Motril. Puerto. Horario: de lunes a viernes de 10 a 13 y de 17 a 19 horas. Información y reservas: 958605961

Las *Alertas Informativas CEMCI* constituyen una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

Las Alertas Informativas son una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

*Alertas Informativas*