

Revista digital CEMCI

Número 28: octubre a diciembre de 2015

ISSN 1989-2470



La Revista digital CEMCI (ISSN 1989-2470) es una publicación periódica trimestral, elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, cuya difusión se realiza se forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la [Revista CEMCI](#) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](#).

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- Participación de las entidades locales de Andalucía en los tributos del estado y de la comunidad autónoma. Manuel ALÍAS CANTÓN
- Códigos éticos y buen gobierno. Julio L. ARIAS MARTIN.
- Competencias y servicios públicos antes y después de la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril producida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local. Juan Francisco PARRA MUÑOZ.

3.- Trabajos de evaluación

- Expedientes de disciplina urbanística por obras sin licencia en suelo de especial protección arqueológica. María Luisa BLANCO LARA
- Las retribuciones del personal eventual, personal directivo y cargos electos de la administración local. María Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS
- La responsabilidad patrimonial en el ámbito del urbanismo local. Javier MACIÁ HERNÁNDEZ.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza.
- Normativa estatal.
- Jurisprudencia.

5.- Convocatorias.

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales.

- Competencia local en materia de Policía y Régimen jurídico de los Cuerpos de Policía Local. Agustín Gil Franco.
- La cooperación entre los poderes públicos. Perspectiva Contractual. José Carlos Castiñeira Pineiro.

8.- Novedades bibliográficas.

9.- Ocio: Granada (y 3): Abierta todo el año.

10.- Actualidad Informativa

EDITORIAL

El Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada, ha aprobado su Plan General de Acción para 2016. Junto a él, el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua para el cuatrienio 2016-2019. En el segundo documento se establecen las líneas generales de actuación, que se irán concretando y desarrollando a través de los correspondientes planes generales de acción.

Con ambos, Plan anual y Proyecto cuatrienal, el CEMCI comienza una nueva etapa, ya que con el Proyecto se marcan nuevos perfiles, dentro de la continuidad y estabilidad que le caracteriza, al hacerlo coincidir con el cuatrienio del mandato de la Corporación Provincial de la que depende.

El Vicepresidente y Diputado Delegado del Centro, Manuel G. Gómez Vidal, ha resaltado en la presentación de ambos documentos esta nueva etapa, que él personalmente acoge “con ilusión y energía”. Para este ejercicio 2016 el Plan, subraya, pondrá el acento en una doble vertiente, en la consolidación y en la innovación. De ambas se espera reviertan en más excelencia y mejor calidad de los servicios que se prestan.

En este año comenzaremos a desarrollar el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua, incorporando ideas o proyectos de mejora o de innovación con el propósito de seguir manteniendo al CEMCI como Centro de excelencia para el gobierno y la administración local en las materias que le son propias, formación, investigación, documentación y publicaciones.

Como se ha indicado, el Plan General de Acción 2016 pretende por un lado, consolidar y perfeccionar todos los nuevos servicios implantados en los últimos años, así como los existentes con anterioridad aunque renovados y actualizados, que han supuesto un cambio profundo y muy significativo en el Centro y en sus diferentes campos de actuación, en la búsqueda de la excelencia; por otro lado, se pretende seguir creando y mejorando de forma continua y permanente tanto interna como externamente, nuestros servicios, lo que podrá suponer realizar los cambios necesarios para conseguir cumplir nuestros objetivos y todo ello llevado a cabo dando total cumplimiento a las exigencias legales de transparencia y buen gobierno.

El Plan de Actuación al hablar del Programa de Investigación, cita entre otros el servicio TRIBUNA, del que se espera sea potenciado mediante estudios de investigación publicados en la Revista Electrónica, la que tienen hoy en sus manos, ordinalmente la número 28, por considerar que este medio genera una mayor difusión e inmediatez en el acceso a nuestras actividades investigadoras en el ámbito local por las personas interesadas en su contenido. Son análisis de máxima actualidad sobre reformas legislativas o de gestión que afecten a dicho ámbito.

Así, pues, como en ediciones anteriores, ésta destaca por la TRIBUNA, en la que presentamos textos elaborados para ser publicados ex profeso. Son tres los incluidos. Los títulos son los siguientes: “Competencias y servicios públicos antes y después de la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, producida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”; “Códigos éticos y buen gobierno”; y “Participación de las Entidades Locales de Andalucía en los Tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma”.

En el primero, su autor es Juan Francisco PARRA MUÑOZ, Técnico de Administración General del Ayuntamiento de El Ejido (Almería). “Pretende aportar clarificación en el régimen de las competencias y servicios de los municipios” tras las reformas habidas con la promulgación de las mencionadas leyes en su título.

Julio L. ARIAS MARTÍN es el autor del segundo trabajo. Es Secretario-Interventor de los Ayuntamientos de Cacín y Santa Cruz del Comercio, ambos de la provincia de Granada. El sumario contempla aspectos tales como: códigos éticos y buen gobierno; códigos éticos en la administración local, su contenido y procedimiento de aprobación; buen gobierno y el buen gobierno desde una perspectiva presupuestaria y económico-financiera.

El tercer trabajo es responsabilidad de Manuel ALÍAS CANTÓN, Diputado de Hacienda de la Diputación de Almería. Con él ha pretendido analizar la participación de las Entidades locales en los Tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía partiendo del análisis del principio de suficiencia financiera.

Junto a Tribuna, la Revista incluye la sección de TRABAJOS DE EVALUACIÓN, ya que se publican una selección de aquellos que han sido producidos por asistentes a los distintos cursos impartidos por el Centro. Aquí se recogen los tres siguientes: “Expedientes de disciplina urbanística por obras sin licencia en suelo de especial protección arqueológica”, de María Luisa BLANCO LARA, Secretaria del Ayuntamiento de Porcuna (Jaén). Trabajo de evaluación presentado al Curso de Auditorías Urbanísticas.

El segundo documento tiene como epígrafe “Las retribuciones del personal eventual, personal directivo y cargos electos de la Administración Local”, de María Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS, Jefa del Departamento de Recursos Humanos del Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico de la Diputación Provincial de Cádiz.

El tercer trabajo de evaluación que incluimos es el correspondiente al presentado al Curso Monográfico de Estudios Superiores “Responsabilidad Patrimonial de la Administración Local”, que lleva por título “la Responsabilidad Patrimonial en el ámbito del urbanismo local”, del Secretario del Ayuntamiento de Aspe (Alicante), Javier MACIÁ HERNÁNDEZ.

Esta es la Revista Digital CEMCI, que nos planteamos alumbrar con carácter trimestral y donde los documentos y trabajos fruto de las labores de formación e investigación encuentran acomodo desde, creemos, una perspectiva científica solvente.

Con la Revista también logramos otro de nuestros objetivos estratégicos, el de aumentar exponencialmente el grado de conocimiento del Centro y la labor que desarrolla con carácter general, fomentar la participación ciudadana y el acceso a nuevos segmentos de usuarios gracias a la eliminación de barreras geográficas. Gracias por acercarse a ella; muy especialmente a quienes con sus colaboraciones dan sentido y hacen más grato el trabajo de quienes la elaboramos.

PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Manuel ALÍAS CANTÓN

Diputado de Hacienda de la Diputación de Almería

SUMARIO:

1. Estado de la cuestión
2. La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales
 - 2.1. La autonomía de las Entidades locales.
 - 2.2. La suficiencia financiera de las Entidades locales.
3. Participación de las Entidades locales en los tributos del Estado
 - 3.1. Origen y evolución de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado.
 - 3.2. Regulación vigente de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado.
4. Participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma Andaluza.
 - 4.1. Origen y evolución de la participación de las Entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas.
 - 4.2. Participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía consultada.

RESUMEN:

Este trabajo analiza participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, con especial referencia a la participación de estas entidades en los tributos de las Comunidad Autónoma de Andalucía. Para ello se parte del análisis del principio de suficiencia financiera, constitucionalmente garantizado a las Entidades locales, y como se ha plasmado dicho principio en la legislación estatal y autonómica, relativa a la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Del análisis y evolución de la regulación de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, se llega a la conclusión de que dicha participación es garantizada por la legislación Estatal en materia de Haciendas locales, pero, por el contrario, no está suficientemente garantizado

por la legislación autonómica, excepción hecha de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Debemos comenzar señalando que, sobre la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, existen numerosos trabajos todos ellos de excelente calidad, que abordan el tema con mucha profundidad. La diferencia fundamental, entre este trabajo y los antes citados, radica en el hecho de que en este caso se aborda, de manera particular, la evolución de dicha participación una vez pasados cinco años desde la entrada en vigor la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que nos permite analizar con mayor rigor los resultados producidos en la aplicación de la misma.

Nuestra Constitución garantiza en su artículo 137, la autonomía de las Entidades locales. Asimismo, en su artículo 142, garantiza la suficiencia financiera de dichas Entidades locales, disponiendo que las Haciendas locales, deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas. Para garantizar esta suficiencia financiera, la Constitución señala que las Haciendas locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Mientras que lo relativo a los tributos propios de las Entidades locales y su participación en los tributos del Estado, está perfectamente desarrollado, a través de la legislación estatal sobre Haciendas locales, lo relativo a la participación de las Entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas, no ha sido suficientemente desarrollado por la Comunidades Autónomas, salvo en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la participación de las Entidades locales, en los tributos del Estado, se distingue dos regímenes de financiación diferentes, por una parte, para los municipios, y por otra, para las provincias. A su vez, la financiación de los municipios, se articula en dos sistemas diferentes, uno para los grandes municipios y capitales de provincia, y otro, para el resto de municipios.

La participación de las Entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas sigue siendo una de las grandes asignaturas pendientes del desarrollo autonómico, pese a que el apoyo de las Comunidades Autónomas a la cobertura de los gastos de las Entidades locales, ubicadas en su territorio, tiene su base en la Constitución, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía de nueva generación, así como, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Del contenido del artículo 142 de la Constitución, se infiere una clara obligación constitucional, a cargo de las Comunidades Autónomas, de coadyuvar -junto con el Estado- a la suficiencia financiera de las Haciendas locales, que se debe materializar en el derecho de las Entidades locales a participar en los ingresos tributarios de la Hacienda autonómica. Pero tan importante como el derecho a participar, es el derecho a que dicha

participación no sea fruto de decisiones administrativas discrecionales o de una disposición legal o reglamentaria más o menos coyuntural, tal y como ha señalado, entre otros, MARTÍN QUERALT¹. Este mayoritario sistema, desarrollado por las Comunidades Autónomas, de participación de las Entidades locales en sus tributos, mediante múltiples figuras jurídicas que van, desde la cesión directa de la recaudación de algunos tributos, hasta la creación de Fondos generales, posiblemente sea consecuencia del silencio constitucional a este respecto.

La suficiencia financiera de las Entidades Locales, resulta consustancial con la autonomía de dichas entidades, que recordemos está constitucionalmente garantizada. Por ello, el carácter incondicionado o no finalista de las transferencias se erige como el principal factor que permite deslindar un verdadero sistema de participación en los tributos de una simple partida de subvenciones afectas a un determinado fin. Por desgracia, la voz unánime de la doctrina en favor de garantizar la no afectación de los recursos, contemplada en la Carta Europea de la Autonomía Local, no tiene su adecuado reflejo en alguna de las Sentencias del Tribunal Constitucional, que faculta a las Comunidades Autónomas a que vinculen la participación de las Entidades Locales, en los tributos de la Comunidad autónoma, a gastos determinados, siempre que concurra algún interés ligado al ejercicio de las competencias autonómicas.

En la mayoría de los Estatutos de Autonomía de nueva generación, existe una referencia expresa a la participación de las Entidades locales en los ingresos tributarios, de su respectiva comunidad, aunque las formulaciones concretas de cada Estatuto de Autonomía son diferentes. Ejemplo de ello, son los Estatutos de Autonomía de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura, y Andalucía.

En la actualidad, sólo la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha regulado la participación de las Entidades locales, de su territorio, en los tributos de la Comunidad, mediante Ley específica. Nos estamos refiriendo a la Ley 6/2010, de 11 de junio. Hay que reconocer que dicha Ley supone un avance cualitativo y cuantitativo, con respecto al resto de ordenamientos autonómicos sobre la materia, pero lo cierto es que dicha Ley, aparte de olvidarse de las provincias, ha sido sistemáticamente incumplida por la propia Comunidad Autónoma.

2. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES

2.1. La autonomía de las Entidades locales.

No es el objeto de este trabajo el disertar sobre la autonomía de las Entidades locales, pues existen numerosos y bien documentados trabajos sobre el asunto. No obstante, sí debemos realizar un breve comentario al respecto, pues como más adelante

¹ MARTÍN QUERALT, J.: “Comentarios a la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)”, Ed. Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, pág. 605.

veremos, la suficiencia financiera de las Entidades locales constituye el presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local.

La autonomía local, se encuentra constitucionalmente garantizada en el artículo 137 de la Constitución, que dispone lo siguiente: *«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.»* Si bien, la autonomía de las Comunidades Autónomas, se encuentra reconocida y garantizada como derecho, en el artículo 2 de dicha Constitución, al establecer que: *«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»*, esta distinción ha llevado a los autores a distinguir entre autonomía de carácter político, reconocida a las Comunidades Autónomas; y autonomía de carácter administrativo, predicada de las Entidades locales.

Como se puede apreciar, nuestro texto constitucional es señaladamente autonómico, pues introduce en la organización territorial del Estado un nuevo ente, distinto de la Provincia y del Municipio, que es la Comunidad Autónoma, al que dedica el Capítulo III de su Título VIII. Por el contrario, a la autonomía local, sólo dedica específicamente los artículos 140 (Municipios) y 141 (Provincias). Pese a la escasa regulación constitucional, sobre la autonomía local, hay que tener presente, tal y como afirma SALVADOR CRESPO², que: *«La inclusión de los municipios y las provincias en la Constitución no les garantiza a estas entidades un ámbito de actuación propio, pero resulta fundamental porque con su reconocimiento se da cumplimiento a los principios de descentralización y desconcentración constitucionalmente reconocidos en el artículo 103 de la CE.»*

El artículo 140 de la Constitución, dedicado a los municipios, señala lo siguiente: *«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios.»* Por el contrario, el artículo 141 del texto constitucional, dedicado a las provincias, no garantiza expresamente -a diferencia de lo dispuesto para los municipios- la autonomía provincial, si bien, en el apartado 2 de dicho artículo, señala que: *«El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a...»* No obstante, el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 32/1981, de 28 de julio de 1981, estableció que: *«Los arts. 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial...»*

Llegados a este punto, podemos afirmar que nuestra Constitución realiza una distribución en cascada del poder. Así, la Constitución establece que: el Estado, es el titular de la soberanía nacional; las Comunidades Autónomas, se caracterizan por poseer autonomía política; y los municipios y provincias, están dotados de autonomía administrativa. En este sentido, la anteriormente citada Sentencia nº 32/1981, señaló

² SALVADOR CRESPO, M.: "Contenido y alcance de la autonomía local en el título VIII de la Constitución española", en La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2007, págs. 56-57.

que: *«la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito.»* En estos mismos términos se había pronunciado el Tribunal Constitucional, cuatro meses antes, en su Sentencia nº 4/1981, de 2 de febrero de 1981. Esta misma línea argumentativa es sostenida con posterioridad, por el Alto Tribunal, en sus Sentencias nº 32/1985, de 6 de marzo de 1985 y nº 214/1989, de 21 de diciembre de 1989.

Asimismo, esta autonomía municipal, según el nuestro Tribunal Constitucional, determina que dichas entidades: *«han de estar dotados necesariamente de un haz mínimo de competencias»*, conforme a su Sentencia nº 32/1981, de 28 de julio de 1981; y, asimismo, determina: *«la obligada existencia de una capacidad decisoria propia local»*, según la Sentencia nº 214/1989, de 21 de diciembre de 1989.

El Tribunal Constitucional, de manera reiterada, ha señalado la conexión existente que entre la suficiencia financiera y la autonomía local, al afirmar, valga por todas su Sentencia nº 233/19, de 16 de diciembre de 1999, que: *«aquella constituye el presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE.»*, añadiendo la citada Sentencia que: *«sin tal suficiencia la autonomía deviene imposible»* En este mismo sentido, en su Sentencia nº 104/2000, de 13 de abril de 2000, el Tribunal Constitucional, entre otras muchas, sostiene que: *«La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendada.»* Debemos recordar que, con anterioridad, el citado Tribunal, en su Sentencia nº 87/1993, de 11 de marzo de 1993, ya había señalado que la autonomía local, resulta: *«complemento inexcusable de la autonomía financiera»*.

La defensa de la autonomía local, puede ser ejercida por las Entidades locales ante el Tribunal Constitucional mediante el denominado *«conflicto en defensa de la autonomía local»* contemplado en el artículo 75.bis.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, añadido por el artículo único.5 de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril. Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Hay que advertir que, pese a la utilización de la expresión *«autonomía local»*, en realidad sólo están legitimados para plantear estos conflictos ante el Tribunal Constitucional: el Municipio, la Provincia, y las Islas en las Comunidades Autónomas de Canarias y de Islas Baleares.

La autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, tiene su reflejo legal, en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL) al establecer que: *«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de*

acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.» Las referencias de dicho artículo a la eficacia y eficiencia, así como a la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, fueron introducidas, en la LRBRL, por el artículo 1.1 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Por lo que se refiere a la autonomía local, por último, conviene recordar que la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España con fecha 20 de enero de 1988, y publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1989, define la autonomía local en su artículo 3.1, según el cual: *«Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos.»* La Carta Europea de la Autonomía Local, en su consideración de tratado internacional, forma parte del ordenamiento jurídico interno, una vez que su texto ha sido ratificado por el Estado español, y ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Constitución. Para algunos autores, como es el caso de PAREJO ALONSO³, formalmente la Carta Europea de la Autonomía Local tiene el valor y la fuerza propia de las leyes y, por ello, tiene la misma condición que la Ley reguladora de las bases de régimen local, e integra con ella el *«bloque de cabecera del ordenamiento de régimen local interno.»* Hay otros autores que, incluso van más allá, y consideran que la Carta Europea de la Autonomía Local prevalece sobre las leyes internas, por ser una norma de Derecho internacional. En esta posición se sitúan los magistrados RODRÍGUEZ ZAPATA⁴ y FERNÁNDEZ MONTALVO⁵.

2.2. La suficiencia financiera de las Entidades locales.

Una vez delimitada la autonomía local, debemos abordar la relación existente entre dicha autonomía y la suficiencia financiera. Para ello, partimos del contenido del artículo 142 de la Constitución, que dispone lo siguiente: *«Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la*

³ PAREJO ALONSO, L.: *“Tratado de Derecho Municipal”*, Dir. Santiago Muñoz Machado, Ed. Civitas, Madrid, 2003, pág. 105.

⁴ RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *“Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la jurisprudencia española”*, en Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local. Barcelona, 23-25 de enero de 1992, Ajuntament de Barcelona, 1994.

⁵ FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: *“La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004”*, en Anuario de Gobierno Local 2004, Dir. Tomàs Font i Llovet, Fundación Gobierno y Democracia Local, Barcelona, 2005, pág. 312.

ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.» Este artículo esboza, a grandes rasgos, el sistema básico de financiación local, y tal y como han señalado RAMOS PRIETO y TRIGUEROS MARTÍN⁶: «encierra un claro llamamiento al legislador estatal y a los legisladores autonómicos, obligados por igual a articular un sistema de recursos que permita a los entes locales ejercer en las condiciones financieramente adecuadas las competencias que les sean atribuidas.»

Estamos en presencia de un mandato imperativo, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas, pues el artículo 142 de la Constitución utiliza la expresión «*se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*», estableciendo el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de octubre de 1999 (recurso 1344/1995), que tanto el legislador estatal como el autonómico: «*se encuentran directa y constitucionalmente concernidos en dar efectividad al principio de suficiencia de las haciendas locales.*»

Del contenido del artículo 142 de la Constitución se desprende que nuestra Constitución no garantiza la autonomía económico-financiera de las Entidades locales, sino sólo la suficiencia financiera de las mismas, a diferencia de lo que sucede con las Comunidades Autónomas que tienen reconocida su autonomía financiera en el artículo 156.1 del texto constitucional, al señalar que: «*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias...*» Si bien, hay que señalar que algunos autores, como es el caso de GALAPERO FLORES⁷, consideran que existe un «*reconocimiento constitucional a la autonomía financiera municipal*», La citada autora, cita la Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL), donde aparece varias veces la expresión «*principios de autonomía y suficiencia financiera consagrados en la Constitución*», precisamente esta expresión denota claramente que existe un principio de autonomía y otro principio de suficiencia financiera, pero no un principio de autonomía financiera.

En consecuencia, a las Entidades locales, la Constitución les garantiza la idoneidad y la capacidad de sus recursos propios, ya sean patrimoniales o tributarios, para el cumplimiento de las funciones que la Ley les tiene encomendadas, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias nº 96/1990, de 24 de mayo de 1990; nº 166/1998, de 15 de julio de 1998; y nº 48/2004, de 25 de marzo de 2004, al establecer lo siguiente: «*la Constitución garantiza la suficiencia de los medios financieros de los Entes Locales, no su autonomía financiera.*» Se trata de que las Entidades locales dispongan de los caudales precisos para ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, tal y como señalan las Sentencias del Tribunal Constitucional

⁶ RAMOS PRIETO, J. y TRIGUEROS MARTÍN, M. J.: «*Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales*», Análisis y Comentarios, Nº 37, Ed. CEMCI, Granada, 2013, pág. 20.

⁷ GALAPERO FLORES, R.: «*El sistema de financiación de los entes territoriales locales*», en Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, Nº 17, Cáceres, 1999, pág. 95.

nº 104/2000, de 13 de abril de 2000 y nº 48/2004, de 25 de marzo de 2004. La anterior doctrina del Tribunal Constitucional ha sido recogida por innumerables Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, la de 20 de febrero de 2009 (recurso 394972006), la de 11 de junio de 2009 (recurso 5940/2007), la de 2 de octubre de 2009 (recurso 255/2007), la de 8 de octubre de 2009 (recurso 5765/2007), y recientemente la de 13 de febrero de 2014 (recurso 1651/2011).

De lo expuesto con anterioridad, se puede concluir que, la dotación de recursos suficientes a las Entidades locales resulta consustancial con la autonomía municipal, constitucionalmente garantizada, y que constituye el «complemento y presupuesto» de dicha autonomía local, tal y como ha MEDINA GUERRERO⁸, *«de forma prácticamente unánime, sobre la base de que el principio de suficiencia constituye el “complemento y presupuesto” de dicha autonomía, la doctrina no ha cesado de poner de manifiesto la indisociable relación de necesidad que vincula la vigencia efectiva de la autonomía local con un suficiente suministro de medios económicos.»* En igual sentido, se había pronunciado con anterioridad, ENTRENA CUESTA⁹. Y con posterioridad, SALVADOR CRESPO¹⁰, afirmó que: *«se extrae la consecuencia lógica de que el principio de suficiencia financiera de los entes locales es el “complemento y presupuesto” de la autonomía local, convirtiéndose en un binomio inseparable para garantizar dicha autonomía.»*

Aunque el artículo 142 de la Constitución utiliza la expresión *«Las Haciendas locales»*, lo que nos podría hacer pensar que la suficiencia financiera constitucionalmente garantizada incluye a todas las Entidades locales, lo cierto es, que dicha garantía constitucional sólo es predicable respecto a los municipios, provincias e islas. Al menos, eso parece desprenderse de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 237/1992, de 15 de diciembre de 1992, cuando afirma lo siguiente: *«Estos criterios, que fueron sentados teniendo como punto de referencia a las Comunidades Autónomas, son trasportables al ámbito de la Administración Local, cuyas Corporaciones - Municipios y Provincias - tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera...»*

La defensa de esta garantía constitucional de suficiencia financiera, puede ser ejercida por las Entidades locales ante el Tribunal Constitucional mediante el denominado «conflicto en defensa de la autonomía local» contemplado en el artículo 75.bis.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, añadido por el artículo único.5 de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, ya que según FERNÁNDEZ FARRERES¹¹, el conflicto en defensa de la autonomía local se *«extiende a cualquier otro elemento constitutivo de la autonomía, incluyendo las*

⁸ MEDINA GUERRERO, M.: *«El Principio de Suficiencia Financiera Local: su protección constitucional»*, Sevilla, 2003, pág. 2. <http://www.seminari.fmc.cat/ARXIU/autor02-03/marc2.pdf>.

⁹ ENTRENA CUESTA, R.: *«Comentario al artículo 142 CE»*, en Comentarios a la Constitución (Dir. Garrido Falla), 3ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 2001, pág. 2460.

¹⁰ SALVADOR CRESPO, M.: *«Contenido y alcance de la autonomía local en el título VIII de la Constitución española»*, en La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2007, pág. 40.

¹¹ FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *«El conflicto de defensa de la autonomía local»*, en Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2001, pág. 66.

controversias relativas a los “medios financieros y patrimoniales”.» No obstante, hay tener presente que la quiebra de la suficiencia financiera de las Entidades locales, debe producirse como consecuencia de la aplicación de una norma con rango de Ley, tal y como ha señalado MEDINA GUERRERO¹². Este mismo autor subraya que: «el somero examen de nuestra jurisprudencia revela que es muy reducido el control que está dispuesto a ejercer el Tribunal Constitucional acerca del cumplimiento del principio de suficiencia local.»

Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL), en su artículo 105, establece que: «1. De conformidad con la legislación prevista en el artículo 5, se dotará a las Haciendas locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades locales. 2. Las Haciendas locales se nutren, además de tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, de aquellos otros recursos que prevea la Ley.» Y añade, el artículo 106 de dicha Ley, que: «Las entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.» Dicha legislación reguladora de las Haciendas locales, originariamente fue la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, modificada varias veces, y sustituida finalmente por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El artículo 2, del TRLRHL, enumera los recursos de las Entidades locales: a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; d) Las subvenciones; e) Los percibidos en concepto de precios públicos; f) El producto de las operaciones de crédito; g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; h) Las demás prestaciones de derecho público.

Por lo que se refiere a la suficiencia financiera de las Entidades locales, para finalizar, debemos recordar que la Carta Europea de Autonomía Local, señala en su artículo 9, lo siguiente: «1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. 2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley. 3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.» Esta libre disposición de recursos en el ejercicio de sus competencias, supone el establecimiento de una regla general, en virtud de la cual, las Entidades locales deben disponer, de una parte sustancial de sus recursos, de manera incondicional. En este mismo sentido, se pronunció el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en su

¹² MEDINA GUERRERO, M.: “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”, en Cuadernos de derecho local, Nº 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pág. 41.

Recomendación de 19 de enero de 2005, exhortando para que: «una parte sustancial de los recursos locales no debe quedar afectada a utilizaciones específicas.»

3. PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO

3.1. Origen y evolución de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado.

Hasta 1978, los municipios participaban en un porcentaje de la recaudación de las Contribuciones Territorial Urbana y Rústica y Pecuaria, del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, del impuesto industrial, y del Impuesto sobre el lujo de gravamen de la tenencia y disfrute de automóviles.

A partir de 1978, reformada la Hacienda Pública central, el Estado convirtió en impuestos municipales las Contribuciones Territorial Urbana y Rústica y Pecuaria y las Licencias Fiscales de Profesionales y Artísticas (antiguo impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal), y de Actividades Comerciales e Industriales (heredero del Impuesto Industrial). La anterior reforma se produjo a través del Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, sobre creación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal y otras medidas de reordenación de la cooperación del Estado con las Corporaciones Locales. Estos impuestos, además de su escasa autonomía y baja capacidad de pago, se caracterizaban por ser complejos y caros de recaudar, tal y como señaló SUÁREZ PANDIELLO¹³. Junto a las medidas, antes reseñadas, el artículo 8 del Real Decreto-ley 34/1977, creaba el «Fondo Nacional de Cooperación Municipal» dotado por el 80% del rendimiento de la tasa que regulaba los juegos de azar y el 1% la recaudación de la imposición indirecta del Estado.

En 1983 la situación financiera de las Haciendas locales se volvió insostenible, por lo que el Gobierno tuvo que adoptar una serie de medidas urgentes, plasmadas en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. La situación era de tal cariz que, en la propia exposición de motivos, de la citada ley, se podía leer lo siguiente: «la crónica situación deficitaria de las Corporaciones locales es una de las cuestiones más preocupantes en el panorama político español y que más reiteradamente se ha intentado resolver en los últimos años.» Las dos medidas más importantes, de la citada ley, consistían en otorgar potestad normativa a los Ayuntamientos, a la hora de fijar el tipo impositivo de las Contribuciones Territorial Urbana y Rústica y Pecuaria, y permitir a los Ayuntamientos establecer un recargo sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Estas medidas fueron declaradas inconstitucionales por sendas Sentencias del Tribunal Constitucional nº 18/1986, de 6 de febrero de 1986 (en relación con las

¹³ SUÁREZ PANDIELLO, J.: «Las Haciendas locales en la democracia: un balance», en Papeles de Economía Española, Nº 69, Ed. FUNCAS, 1996, págs. 227-231.

contribuciones territoriales) y nº 179/1985, de 19 de diciembre de 1985 (en relación con el recargo municipal sobre el IRPF).

Con posterioridad, el artículo 105.2 de la LRBRL, estableció que las Haciendas locales se nutrirían, además de tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, en los términos que prevea la ley. Como se puede apreciar, la LRBRL, recoge el mandato contenido en el artículo 142 de la Constitución. Estas participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal y como dice MONCHÓN LÓPEZ¹⁴, suponen que: *«del total recaudado por el Estado y las Comunidades Autónomas por conceptos tributarios, parte debe corresponder a las Entidades Locales para financiar intereses que tienen asumidos, y, por lo tanto, éstas participan en su distribución»*

La primera regulación de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado, tal y como la conocemos hoy en día, la encontramos en la LHL de 1988, al considerar a la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado como un derecho constitucional de dichas entidades y, materialmente, al estar constituida por un porcentaje sobre la recaudación líquida del Estado, que partiendo de una financiación inicial definitiva cuya cifra se concreta, se incrementa cada año, como mínimo, en la misma medida en que se incrementa el gasto del sector estatal. De esta forma, tal y como indica la exposición de motivos de la citada ley, *«la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado deja de ser el objeto de interminables negociaciones políticas anuales y se convierte en un mecanismo financiero de funcionamiento automático, perfectamente integrado en el sistema general.»*

La LHL, enumeraba en su artículo 2.1 -al igual que hace el artículo 2.1 del TRLRHL- los recursos que constituían la hacienda de las Entidades locales, incluyendo en su apartado c), las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Más adelante, la LHL en su artículo 39 -al igual que hace el artículo 39 del TRLRHL- disponía lo siguiente: *«1. Las Entidades locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en la presente Ley. 2. Asimismo, las Entidades locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.»*

La participación de los Municipios en los tributos del Estado, era regulado por el artículo 112 y siguientes de la LHL, de manera inicial, para el quinquenio 1989-1993. El artículo 113.1 de la citada ley, establecía lo siguiente: *«Anualmente los Presupuestos Generales del Estado incluirán los créditos correspondientes a la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado, que se determinará, por aplicación de la siguiente fórmula: $PIEN = PPI \times ITAE \times IE$ »* Donde, el PIEN, era la participación de los Municipios en los tributos del Estado del año N; el PPI, era el porcentaje de participación de los Municipios; el ITAE, eran los ingresos del Estado del ejercicio 1989, definidos como la suma de la recaudación líquida obtenida por los capítulos 1 y

¹⁴ MONCHÓN LÓPEZ, L.: *“Participación de las Haciendas Locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las Haciendas Locales”*; en Revista de Hacienda Autonómica y Local, Nº 63, Ed. Edersa, Madrid, 1991, pág. 463.

11 del Presupuesto de Ingresos del Estado, excluidos los conceptos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas y los que constituyen recursos de la CEE, más la recaudación líquida obtenida por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo, y el IE, era el índice de evolución que prevalezca, según las reglas del artículo 114 de la propia LHL.

El artículo 115 de la LHL, regulaba los criterios de distribución de la participación de los municipios en los tributos del Estado, según las siguientes reglas:

A) A los Municipios de Madrid y Barcelona se les asignará una cantidad igual a la que resulte de aplicar a su participación en el año en que entre en vigor esta Ley el índice de evolución que prevalezca, según lo previsto en el artículo 114 anterior.

B) El resto de la Participación de los Municipios, una vez deducidos los importes correspondientes al apartado A) precedente, se distribuirá entre todos los Municipios, excepto Madrid y Barcelona, con arreglo a los siguientes criterios:

a) El 70 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada Municipio, según el último Padrón Municipal oficialmente aprobado, ponderado por los siguientes coeficientes multiplicadores según estratos de población: de más de 500.000 habitantes, coeficiente de 1,85; de 100.001 a 500.000 habitantes, coeficiente de 1,50; de 20.001 a 100.000 habitantes, coeficiente de 1,30; de 5.001 a 20.000 habitantes, coeficiente de 1,15; que no exceda de 5.000 habitantes, coeficiente 1,00.

b) El 25 por 100 en función del número de habitantes de derecho, ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada Municipio en el ejercicio anterior al que se refiere la participación en ingresos.

A estos efectos se entenderá por esfuerzo fiscal medio de cada Municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que por los Municipios se haga de los tributos contenidos en la presente Ley y de otros parámetros deducidos de datos correspondientes a tributos del Estado que afecten a los distintos Municipios.

c) El 5 por 100 restante, en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar y Especial, existentes en Centros públicos en que los inmuebles pertenezcan a los Municipios, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los mismos. A tal fin se tomarán en consideración las unidades escolares en funcionamiento al final del ejercicio anterior al que la participación se refiera.

La participación de las Provincias e Islas en los tributos del Estado, era regulado por el artículo 125 y siguientes de la LHL, de manera inicial, para el quinquenio 1989-1993. El artículo 125.2 de la citada ley, disponía lo siguiente: *«las Provincias dispondrán de un porcentaje de participación en los Tributos del Estado que se determinará en función de la financiación inicial definitiva para 1989 fijada en la disposición adicional undécima, y se aprobará, tanto provisional como definitivamente, con el mismo método e iguales cauces formales que los establecidos para la*

Participación de los Municipios en los Tributos del Estado en el número 2 del artículo 112 de esta Ley.»

El artículo 126 de la LHL, regulaba los criterios de distribución de la participación de las provincias en los tributos del Estado, según las siguientes reglas:

A) El número de habitantes de derecho de la respectiva Provincia o Isla, según los últimos Padrones Municipales oficialmente aprobados.

B) La superficie.

C) Número de habitantes de derecho de los Municipios menores de 20.000 habitantes en relación al total de habitantes de la Provincia o Isla.

D) La inversa de la renta per cápita.

E) Otros criterios que se estimen procedentes.

Este sistema de participación de los Municipios, Provincias e Islas, se mantuvo, mediante adaptaciones quinquenales, hasta la promulgación de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. La Ley 51/2002, diseña un nuevo modelo de financiación local, que a grandes rasgos consistía en:

1º.- Una financiación dual para los grandes municipios y las capitales de provincia de régimen común, consistente en un porcentaje de cesión de los rendimientos obtenidos por la Hacienda del Estado en las figuras impositivas de mayor potencialidad recaudatoria, cedidas parcialmente a las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, según lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas de su nuevo sistema de financiación; así como la participación de estas entidades en un Fondo Complementario de Financiación, que evolucionará al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado, con determinación de este índice en los mismos términos que para las Comunidades Autónomas.

2º.- Para el resto de municipios, se establece un modelo de participación en tributos del Estado definido por variables. La reforma también alcanza a los criterios que este modelo incluye para determinar el montante global de la financiación y para su distribución entre las entidades afectadas.

3º.- Por lo que se refiere a la participación en tributos del Estado de las provincias, islas, Comunidades Autónomas uniprovinciales, de régimen común, y ciudades con Estatuto de Autonomía, se configura también un modelo de financiación dual análogo al definido para los grandes municipios y capitales de provincia. Igualmente, se define la asignación que pudiera corresponder a cada una de aquellas entidades en el fondo de asistencia sanitaria, que se viene recogiendo y desarrollando en las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.

Como se ha visto, el nuevo sistema de participación de las Entidades locales en los ingresos del Estado -lo mismo se puede decir de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas- se vincula a la evolución que experimenten dichos

ingresos y no a las competencias ejercidas por las Entidades locales, lo que supone un incremento, de manera incesante, entre las necesidades de financiación de dichos entes y su capacidad fiscal, en su vertiente de ingresos.

3.2. Regulación vigente de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado.

En la actualidad, la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado, se encuentra regulada en el TRLRHL, de manera muy similar a la contemplada en la Ley 51/2002. Por lo que se refiere a los municipios, la regulación específica la encontramos en el del título II, capítulo III, «*Cesión de recaudación de impuestos del Estado*» y capítulo IV «*Participación de los Municipios en los tributos del Estado*». Por lo que se refiere a las provincias y entes asimilados, la regulación específica la encontramos en el del título III, capítulo III, «*Cesión de recaudación de impuestos del Estado*» y capítulo IV «*Participación de las Provincias en los tributos del Estado*».

Antes de abordar la regulación vigente, sobre la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado, conviene realizar una serie de consideraciones:

Primera.- La participación de los municipios en el fondo complementario de financiación, se revisará cuatrienalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 126 del TRLRHL, teniendo en cuenta el cumplimiento en el momento de la revisión de los requisitos establecidos para la delimitación de los ámbitos subjetivos regulados en el artículo 118 del TRLRHL (municipios incluidos en el artículo 111) y en el artículo 122 del TRLRHL (fondo complementario de financiación para los municipios no incluidos en el artículo 111). La última revisión cuatrienal se ha producido de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y siguientes de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (En adelante LPGE 1026). Se considerará el año 2016 como ejercicio inicial de referencia a efectos de la aplicación del artículo 125.4 del TRLRHL a aquellos municipios que a 1 de enero de 2016 cumplan, por vez primera, tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes.

Segunda.- Las entregas a cuenta serán del 95% de la cesión de impuestos (municipios del artículo 111 del TRLRHL y provincias del artículo 135 TRLRHL) y del Fondo Complementario de Financiación (todos los municipios y provincias) y serán abonadas a las Entidades locales mediante pagos mensuales equivalentes a la doceava de dicha cantidad.

Tercera.- Una vez conocida la variación de los ingresos tributarios del Estado de cada año respecto de 2004, y los demás datos necesarios, se procederá al cálculo de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado, correspondiente a dicho año. Los saldos deudores que se pudieran derivar de la liquidación, antes descrita, en el componente de financiación que no corresponda a cesión de rendimientos recaudatorios en impuestos estatales, serán reembolsados por las Entidades ocales afectadas mediante compensación con cargo a las

entregas a cuenta que, en concepto de participación en los tributos del Estado, se perciban con posterioridad a la mencionada liquidación.¹⁵

Para la determinación de la liquidación definitiva, se añadirán las compensaciones por mermas de ingresos derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas siguientes: a) Definitiva, de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en 2011 respecto a 2004, y b) Adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en 2011 respecto a 2006.

Los saldos deudores que se pudieran derivar de la liquidación, en el componente de financiación que no corresponda a cesión de rendimientos recaudatorios en impuestos estatales, serán reembolsados por las Entidades locales afectadas mediante compensación con cargo a las entregas a cuenta que, en concepto de participación en los tributos del Estado. Los saldos deudores que se pudieran derivar de la liquidación, en el componente de financiación que corresponda a cesión de rendimientos recaudatorios en impuestos estatales, serán reembolsados por las Entidades locales afectadas mediante compensación con cargo a los posibles saldos acreedores que se deriven de la liquidación del componente correspondiente al concepto de participación en los tributos del Estado.

El artículo 84.Dos de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, establece que los saldos deudores que se pudieran derivar de la liquidación, serán reembolsados por las Entidades Locales afectadas mediante compensación con cargo a las entregas a cuenta que, en concepto de participación en los tributos del Estado, en un periodo máximo de tres años, mediante retenciones trimestrales equivalentes al 25 por ciento de una entrega mensual, salvo que, aplicando este criterio, se exceda el plazo señalado, en cuyo caso se ajustará la frecuencia y la cuantía de las retenciones correspondientes al objeto de que no se produzca esta situación. Es habitual que el plazo de devolución de los saldos deudores, fijados en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, sean ampliados. Así los reintegros de los saldos deudores de las liquidaciones de los años 2008 y 2009, fueron ampliados por las D.A.10ª de la Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado 2012, hasta 120 mensualidades, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en dicha D.A. 10ª.

¹⁵ Las Sentencias del TSJ de Madrid, de 27/02/2013 y de 10/04/2013, en relación con la devolución de los excesos de financiación de 2008 y 2009 como consecuencia de la liquidación definitiva practicada por el Estado, han señalado que: *«la liquidación definitiva es el resultado de aplicar las previsiones normativas de la Ley de Presupuestos para 2011, motivos más que bastantes para desestimar la pretensión actora en la medida que la liquidación practicada no vulnera precepto de clase alguna, siendo la invocación de los principios constitucionales soportes sustentadores de una eventual solicitud de modificación de la financiación de las Corporaciones Locales en los foros gubernativos y legislativos oportunos, pero totalmente ajenos a los Tribunales de Justicia.»*

El registro contable de las devoluciones correspondientes a los años 2009, se realiza conforme a lo dispuesto en la Nota Informativa nº 1/2010, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuyo contenido consideramos vigente para la devolución correspondiente a cualquier ejercicio.

Cuarta.- Finalmente hay que poner de manifiesto que, la participación de los municipios del País Vasco y de Navarra en los tributos del Estado se fijará con arreglo a las normas contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, en el marco del Concierto y Convenio Económico, respectivamente. La participación de las Diputaciones Forales del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra en los tributos del Estado se determinará según lo establecido en el artículo 146 del TRLRHL, en el marco del Concierto y Convenio Económico, respectivamente.

Realizadas las consideraciones anteriores, para una mejor comprensión del sistema de participación de las Entidades locales en los tributos del Estado, las vamos a agrupar en tres tipos: grandes municipios y las capitales de provincia; resto de municipios, y provincias y entes asimilados.

3.2.1. Grandes municipios y las capitales de provincia.

Por lo que se refiere a los grandes municipios y de las capitales de provincia, el ámbito subjetivo está regulado en el artículo 111 del TRLRHL a favor de los municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

A cada uno de los municipios incluidos en el ámbito subjetivo, según el artículo 112 a 117 del TRLRHL, se le cederán los siguientes porcentajes¹⁶ de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas, obtenidos en los impuestos estatales que se citan:

a) El 2,1336 por 100 de la cuota líquida estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que los residentes en el territorio del municipio hayan consignado en la declaración del Impuesto presentada e ingresada dentro de los plazos establecidos por la normativa reguladora del mismo, minorada en la parte correspondiente de las deducciones por doble imposición y compensaciones fiscales citadas en el artículo 26.2.a).1º de la Ley 22/2009. También formará parte de la cuota líquida estatal del Impuesto: el resultado de aplicar el 50 por ciento a las cuotas líquidas de los contribuyentes que hayan optado por tributar por el Impuesto sobre la Renta de No Residentes; el resultado de aplicar el 50 por ciento sobre los pagos a cuenta realizados o soportados por los contribuyentes residentes en el territorio del municipio que no estén obligados a declarar y que no hayan presentado declaración; el resultado de aplicar el 50 por ciento sobre los pagos a cuenta realizados o soportados por los contribuyentes residentes en el territorio del municipio que no estando incluidos en el apartado anterior

¹⁶ Estos porcentajes fueron modificados por la disposición final 6.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

no hayan presentado declaración dentro de los plazos establecidos por la normativa reguladora del Impuesto; la parte de la deuda tributaria que, correspondiente al Estado, sea cuantificada o, en su caso consignada, por actas de inspección, liquidaciones practicadas por la Administración y declaraciones presentadas fuera de los plazos establecidos por la normativa reguladora del impuesto.

b) El 2,3266 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido imputable a cada municipio, determinada mediante la aplicación del índice de consumo de la comunidad autónoma a la que pertenezca cada municipio a la recaudación líquida que corresponda al Estado, ponderando el resultado por la representatividad, en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma, de la población de derecho del municipio.

$$PIVA_t^m = 0,023266 \times RLIVA^t \times IC_t^i \times (P_t^m / P_t^i)$$

Representando:

El término $PIVA_t^m$ el importe del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido cedido al municipio m en el año t.

El término $RLIVA^t$ la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al Estado en el año t, que no haya sido objeto de cesión a las comunidades autónomas.

El término IC_t^i el índice de consumo territorial certificado por el Instituto Nacional de Estadística y elaborado a efectos de la asignación del Impuesto sobre el Valor Añadido por comunidades autónomas, determinado para la comunidad autónoma i a la que pertenece el municipio m, para el año t.

Los términos P_t^m y P_t^i las poblaciones de derecho del municipio m y de la comunidad autónoma i, respectivamente, según la actualización del padrón municipal de habitantes vigente a 31 de diciembre del año t.

c) El 2,9220 por 100 de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco, determinará mediante la aplicación del índice de consumo territorial de la comunidad autónoma a la que pertenezca cada municipio a la recaudación líquida que corresponda al Estado, por cada uno de los Impuestos Especiales citados, ponderando el resultado por la representatividad, en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma, de la población de derecho del municipio.

$$PIIEE(h)_t^m = 0,029220 \times RL IIEE(h)^t \times IC_t^i(h) \times (P_t^m / P_t^i)$$

Representando:

El término $PIIEE(h)_t^m$ el importe del rendimiento cedido por el Impuesto Especial h al municipio m en el año t. Correspondiendo h a los impuestos a los que se refiere este apartado.

El término $RL\ IIEE(h)^t$ la recaudación líquida por el Impuesto Especial h correspondiente al Estado en el año t, que no haya sido objeto de cesión a las comunidades autónomas.

El término IC_t^i (h) el índice de consumo territorial, certificado por el Instituto Nacional de Estadística, de la comunidad autónoma i a la que pertenece el municipio m, para el año t, y elaborado a efectos de la asignación del Impuesto Especial h por comunidades autónomas.

Los términos P_t^m y P_t^i las poblaciones de derecho del municipio m y de la comunidad autónoma i, respectivamente, según la actualización del padrón municipal de habitantes vigente a 31 de diciembre del año t.

Junto a la anterior cesión de rendimientos de impuestos, estos municipios participarán Fondo Complementario de Financiación, en los términos establecidos en los artículos 118 a 120 del TRLRHL, determinado para cada ejercicio y para cada municipio, aplicando un índice de evolución a la participación que le corresponda, por este concepto, en el año base del nuevo modelo.

$$PFC_t^m = PFC_{2004}^m \times IE_{t/2004}$$

Siendo:

PFC_t^m y PFC_{2004}^m , la Participación en el Fondo Complementario de Financiación del municipio m en el año t y en el año 2004, respectivamente.

$IE_{t/2004}$ el índice de evolución entre el año base y el año t.

El índice de evolución, regulado en el artículo 121 del TRLRHL, se determinará, en todo caso, por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE) entre el año al que corresponda la participación y el año base, en los siguientes términos:

$$IE_{t/2004} = ITE_t / ITE_{2004}$$

Los ingresos tributarios del Estado (ITE) están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco. Para su concreción se estará a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

3.2.2. Resto de municipios.

Para el resto de municipios, el ámbito subjetivo está regulado en el artículo 122 del TRLRHL, a favor de los municipios no incluidos en el artículo 111 de dicha ley.

La participación total para cada ejercicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 123 del TRLRHL, se determinará aplicando un índice de evolución a la correspondiente al año base, en los siguientes términos:

$$PIE_t^* = PIE_{2004}^* \times IE_{t/2004}$$

Siendo:

PIE_t^* y PIE_{2004}^* la participación total en ingresos del Estado en el año t y en el año 2004, respectivamente, correspondiente a los municipios a los que se les aplica este modelo.

$IE_{t/2004}$ el índice de evolución entre el año base y el año t.

El índice de evolución, se determinará conforme lo establecido en el artículo 121 del TRLRHL, expuesto con anterioridad y al cual nos remitimos.

La participación total correspondiente al año base se determinará incrementando en dicho índice de evolución la participación en tributos del Estado que resulte en 2003 para el conjunto de municipios incluidos en el ámbito de aplicación de este sistema.

$$PIE_{2004}^* = PIE_{2003}^* \times \Delta ITE_{2004/2003}$$

Finalmente, el artículo 124 del TRLRHL, regula la distribución del importe total de la participación entre los municipios incluidos en este modelo de financiación con arreglo a los siguientes criterios:

a) El 75 por ciento en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población aprobadas por el Gobierno, que figuren en el último Padrón municipal vigente, ponderadas por los siguientes coeficientes multiplicadores:

Estrato	Número de habitantes	Coeficientes
1	De más de 50.000	1,40
2	De 20.001 a 50.000	1,30
3	De 5.001 a 20.000	1,17
4	Hasta 5.000	1,00

b) El 12,5 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho. A estos efectos, se entenderá por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos contenidos en esta ley.

Según la LPGE 2016, se considera esfuerzo fiscal municipal en el año 2014 el resultante de la aplicación de la fórmula siguiente:

$$E_{fm} = [\sum a(RcO/RPm)] \times P_i$$

En síntesis, los elementos de la anterior fórmula se corresponden con:

El factor “a” representa el peso medio relativo de cada tributo en relación con la recaudación líquida total obtenida en el ejercicio económico de 2014.

La relación “RcO/RPm” se calculará, para cada uno de los tributos citados y en relación a cada municipio.

La suma “ $\sum a(RcO/RPm)$ ” se multiplicará por el factor P_i , siendo éste su población de derecho deducida del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2016 y aprobado oficialmente por el Gobierno.

El coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante, para cada municipio, en ningún caso podrá ser superior al quíntuplo del menor valor calculado del coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante de los ayuntamientos incluidos en el estrato de población superior a 50.000 habitantes.

La información a suministrar por las corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda, se desarrolla por Resolución del Ministerio de Hacienda, publicada cada año.

Los ayuntamientos deberán aportar certificación de los siguientes datos:

- a) Recaudaciones líquidas del IBI (tanto de naturaleza urbana, especificándose, en su caso, y por separado, la recaudación por bienes inmuebles de características especiales, como de naturaleza rústica), IAE e IVTM.
- b) Base imponible del IBI de naturaleza urbana.
- c) Tipos impositivos del IBI (tanto de naturaleza urbana como rústica y, en su caso, el correspondiente a los bienes inmuebles de características especiales).
- d) Cuota tributaria total exigible en el municipio por el Impuesto sobre Actividades Económicas.

En el caso de que la gestión recaudatoria esté encomendada a otro ente territorial a cuya demarcación pertenezcan los ayuntamientos, con el que se hubiere formalizado el correspondiente convenio o en el que se hubiere delegado esta facultad, se deberá remitir, además, certificado de la recaudación obtenida por aquel ente

- c) El 12,5 por ciento en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Según la LPGE 2016, se entenderá como capacidad tributaria la resultante de la relación existente entre las bases imponibles medias del Impuesto sobre Bienes Inmuebles urbanos por habitante de cada Ayuntamiento y la del estrato en el que este se encuadre, ponderada por la relación entre la población de derecho de

cada municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación, deducidas del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2016 y aprobado oficialmente por el Gobierno. A estos efectos, los tramos de población se identificarán con los utilizados para la distribución del 75 % asignado a la variable población.

Para el cálculo de esta variable se tendrán en cuenta los datos relativos a las bases imponibles del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana y de características especiales, de las entidades locales, correspondientes al ejercicio 2014.

En ningún caso, la financiación de ningún municipio, determinada con arreglo a lo dispuesto en esta sección, podrá ser inferior a la que resulte, en términos brutos, de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003, entendiéndose ésta en los mismos términos recogidos en el último apartado del artículo precedente. De la aplicación de esta regla no se podrá derivar, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte aplicar el índice de evolución a la correspondiente al año base, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 del TRLRH.

3.2.3. Provincias y entes asimilados.

En virtud de los artículos 135 a 139 del TRLRHL, a las provincias así como de las comunidades autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor de esta ley, no hubiesen integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias en la que les pudiere corresponder con arreglo a su naturaleza institucional como comunidad autónoma, se le cederán los siguientes porcentajes¹⁷ de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas, obtenidos en los impuestos estatales que se citan:

a) El 1,2561 por 100 de la cuota líquida estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se considera producido en el territorio de una provincia o ente asimilado el rendimiento cedido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en aquél.

El importe de la cuota líquida en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de determinará en los mismos términos que para los municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma o que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

b) El 1,3699 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido imputable a cada provincia o ente asimilado, determinada mediante la aplicación del índice de consumo territorial de la comunidad autónoma a la que pertenezca cada provincia y ente asimilado a la recaudación líquida que corresponda al Estado, en los términos del apartado 2 del artículo 113 de esta ley, ponderando el resultado por la representatividad, en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma, de la población de derecho de la provincia y ente asimilado.

¹⁷ Estos porcentajes fueron modificados por la disposición final 6.3 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

$$PIVA_t^m = 0,013699 \times RLIVA_t^t \times IC_t^i \times (P_t^m / P_t^i)$$

Representando:

El término $PIVA_t^m$ el importe del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido cedido al municipio m en el año t.

El término $RLIVA_t^t$ la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al Estado en el año t, que no haya sido objeto de cesión a las comunidades autónomas.

El término IC_t^i el índice de consumo territorial certificado por el Instituto Nacional de Estadística y elaborado a efectos de la asignación del Impuesto sobre el Valor Añadido por comunidades autónomas, determinado para la comunidad autónoma i a la que pertenece el municipio m, para el año t.

Los términos P_t^m y P_t^i las poblaciones de derecho del municipio m y de la comunidad autónoma i, respectivamente, según la actualización del padrón municipal de habitantes vigente a 31 de diciembre del año t.

c) El 1,7206 por 100 de la recaudación líquida imputable a cada provincia o ente asimilado por los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco, determinada mediante la aplicación del índice de consumo territorial de la comunidad autónoma a la que pertenezca cada provincia a la recaudación líquida que corresponda al Estado, en los términos del apartado 2 del artículo 113 de esta ley, por cada uno de los Impuestos Especiales citados, ponderando el resultado por la representatividad, en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma, de la población de derecho de la provincia.

$$PIIEE(h)_t^m = 0,017206 \times RL\ IIEE(h)_t^t \times IC_t^i(h) \times (P_t^m / P_t^i)$$

Representando:

El término $PIIEE(h)_t^m$ el importe del rendimiento cedido por el Impuesto Especial h al municipio m en el año t. Correspondiendo h a los impuestos a los que se refiere este apartado.

El término $RL\ IIEE(h)_t^t$ la recaudación líquida por el Impuesto Especial h correspondiente al Estado en el año t, que no haya sido objeto de cesión a las comunidades autónomas.

El término $IC_t^i(h)$ el índice de consumo territorial, certificado por el Instituto Nacional de Estadística, de la comunidad autónoma i a la que pertenece el municipio m, para el año t, y elaborado a efectos de la asignación del Impuesto Especial h por comunidades autónomas.

Los términos P_t^m y P_t^i las poblaciones de derecho del municipio m y de la comunidad autónoma i, respectivamente, según la actualización del padrón municipal de habitantes vigente a 31 de diciembre del año t.

Se considerará producido en el territorio de una provincia o ente asimilado el rendimiento cedido del Impuesto sobre Hidrocarburos que corresponda al índice de las entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos en dicho territorio, según datos del Ministerio de Economía, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos. Asimismo, se considerará producido en el territorio de una provincia o ente asimilado el rendimiento cedido del Impuesto sobre las Labores del Tabaco que corresponda al índice de ventas a expendedorías de tabaco en dicho territorio, según datos del Comisionado para el Mercado de Tabacos, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos.

Junto a la anterior cesión de rendimientos de impuestos, a las provincias, así como las comunidades autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor de esta ley, no hubieren integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias, participarán Fondo Complementario de Financiación, en los términos establecidos en los artículos 140 a 143 del TRLRHL, determinado para cada ejercicio y para cada municipio, aplicando un índice de evolución a la participación que le corresponda, por este concepto, en el año base del nuevo modelo.

$$PFC_t^m = PFC_{2004}^m \times IE_{t/2004}$$

Siendo:

PFC_t^m y PFC_{2004}^m , la Participación en el Fondo Complementario de Financiación del municipio m en el año t y en el año 2004, respectivamente.

$IE_{t/2004}$ el índice de evolución entre el año base y el año t .

El índice de evolución, regulado en el artículo 143 del TRLRHL, se determinará, en todo caso, por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE) entre el año al que corresponda la participación y el año base, en los siguientes términos:

$$IE_{t/2004} = ITE_t / ITE_{2004}$$

Los ingresos tributarios del Estado (ITE) están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco. Para su concreción se estará a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

3.2.4. Mecanismos adicionales de financiación.

Además, de los sistemas participación de las Entidades locales en los tributos del Estado, descritos con anterioridad, existen dos mecanismos adicionales de financiación de las Entidades locales:

a) El artículo 125 del TRLRHL, recoge una participación adicional para los municipios turísticos. Para que un municipio pueda ser considerado como turístico, deberá tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes, y el número de viviendas de segunda residencia deberá superar al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas.

A cada uno de los municipios turísticos se les cederá el 2,0454 por ciento de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Una vez efectuado el reparto de la participación en los tributos del Estado en la forma dispuesta en el apartado 1 del artículo 124 del TRLRHL, la participación individual de cada municipio turístico se reducirá en la cuantía resultante de evolucionar, con el índice PIE, la cuantía de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco calculada en el año base 2004 para dicho municipio. La participación en los tributos del Estado, reducida en la forma descrita en el párrafo anterior, se incrementará en la cuantía calculada de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco que corresponda para el año de que se trate.

b) El artículo 144 del TRLRHL recoge la financiación de la asistencia sanitaria. Esta financiación irá destinada a las provincias, así como a las comunidades autónomas uniprovinciales que, a la entrada en vigor de esta ley, no hubieren integrado su participación en tributos del Estado como entidad análoga a las provincias, para el mantenimiento de sus centros sanitarios de carácter no psiquiátrico.

Cuando la gestión económica y financiera de los centros hospitalarios, en los términos previstos en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se transfiera a las correspondientes Comunidades Autónomas, se asignará a dichas entidades las entregas a cuenta de la participación del ente transferidor del servicio, pudiendo ser objeto de integración en su participación en los tributos del Estado por acuerdo de la respectiva Comisión Mixta, previo informe de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la Comisión Nacional de Administración Local, mediante las modificaciones y ajustes que procedan en los respectivos créditos presupuestarios.

Los Presupuestos Generales del Estado incluirán un crédito para dar cobertura a estas asignaciones, que se determinarán para cada ejercicio y para cada entidad aplicando el índice de evolución definido en el artículo 143 del TRLRHL que, por este concepto, les corresponda en el año base.

3.2.5. *Compensación por la modificación del IAE.*

De manera complementaria, a los mecanismos de financiación antes reseñados, la financiación de las Entidades locales por parte del Estado, cuenta con la *«compensación derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas»* La disposición adicional décima, de la Ley 51/2002, introducida en el articulado de la Ley en virtud de una enmienda presentada en el Senado, estableció una compensación a favor de las entidades locales por pérdida de ingresos derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas, *«Con la finalidad de preservar el principio de suficiencia financiera de las entidades locales y para dar cobertura a la posible merma de ingresos que aquéllas pudieran experimentar como consecuencia de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas, el Estado compensará a las Entidades Locales por la pérdida de recaudación de este impuesto en el año de su entrada en vigor.»* Y la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, estableció una compensación adicional a favor de las entidades locales derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas, aprobada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por *«la pérdida de recaudación en el Impuesto sobre Actividades Económicas en el año 2003 respecto del año 2002 minorada, en su caso, en la compensación correspondiente al año 2003, calculada y reconocida con arreglo a la disposición adicional décima de la Ley 51/2002»*

Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en cumplimiento de lo establecido en las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada año, se incorpora al Fondo Complementario de Financiación, en su caso, la compensación derivada de la reforma del IAE, correspondiente a los municipios incluidos en los distintos modelos de financiación. La cantidad correspondiente a este concepto se calcula incrementando la cantidad consolidada de cada municipio o provincia y entes asimilados en el ejercicio 2004 en los términos del apartado 3 de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, incrementada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio.

Además, con arreglo a la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, se estableció una compensación adicional por las mermas de ingresos experimentadas por las Entidades Locales como consecuencia de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas. Esta compensación se integra en el Fondo Complementario de Financiación en los términos previstos en el artículo 89 de la Ley 2/2008. La cantidad correspondiente a este concepto se calcula a partir de la cantidad consolidada de cada municipio o municipio o provincia y entes asimilados en el ejercicio 2006 en los términos de la regla quinta de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, incrementada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado entre dicho ejercicio 2006 y el ejercicio en curso.

La disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, fue desarrollada por la Orden HAC/3154/2003, de 12 de noviembre, por la que se establece el plazo de remisión de información para el cálculo de la liquidación definitiva de la

compensación a favor de las entidades locales por pérdida de ingresos derivada de la reforma del impuesto sobre actividades económicas; La Resolución, de 19 de noviembre de 2003, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se establece la base de cálculo del anticipo a cuenta (BOE de 28 de noviembre); y la Resolución, de 24 de noviembre de 2003, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, por la que se desarrolla el procedimiento de compensación (BOE de 3 de diciembre).

El sistema de compensación establecido por la Ley 51/2002, ha sido criticado duramente por la mayoría de los autores. Por ejemplo, ARGONÉS BELTRÁN¹⁸, señala que: *«los resultados de la aplicación del modelo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 51/2002 y en sus normas de desarrollo han sido, como era previsible, inicuos y lesivos para los ayuntamientos, injusticia y perjuicio que se prolongará en el tiempo, al consolidarse la compensación.»* Por su parte, ACÍN FERRER¹⁹, argumenta que: *«al estimarse la recaudación de 2003 en base a la matrícula provisional de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que contenía numerosas omisiones y errores, resultó una cuantificación de los anticipos gravemente lesiva para muchos ayuntamientos.»*

Cabe recordar que con ocasión de la promulgación de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, se presentaron innumerables reclamaciones de responsabilidad patrimonial, por parte de ayuntamientos, exigiendo al Estado la compensación por la pérdida de recaudación, siendo desestimadas todas ellas. Así, el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 28 octubre 2009 (recurso 755/2008), estableció al respecto, que: *“el perjuicio consistente en la menor recaudación obtenida por la vía de un concreto tributo, incluso aunque no llegue a ser compensado a través de otras previsiones, no constituye en sí mismo o por sí sólo un perjuicio antijurídico, sino uno que la Corporación local tiene el deber jurídico de soportar”*, pues ésta nunca ha ostentado más derecho que el de percibir los ingresos de naturaleza tributaria que deriven de las normas vigentes en esa materia en cada periodo impositivo. Por su parte CHECA GONZÁLEZ²⁰, discrepando de la citada Sentencia, al considerar que existe responsabilidad patrimonial del Estado por la insuficiente compensación económica en el IAE establecida por la ley 51/2002, manifiesta que: *«el TS debería haber reconocido la existencia de responsabilidad patrimonial, su respuesta ha sido por completo decepcionante, tanto en el fondo como en la forma, y ello por haberse limitado a despachar este importante asunto con unas breves líneas, apresuradas y carentes por completo de enjundia jurídica, denegatorias de la petición de la invocada responsabilidad patrimonial de la Administración.»*

También conviene tener presente, que han sido varios los pronunciamientos jurisdiccionales sobre la determinación de la cuantía por las mermas de ingresos

¹⁸ ARAGONÉS BELTRÁN, E.: *“Problemas destacados del IAE”*, en Serie Claves del Gobierno Local, Nº 4, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, pág. 196.

¹⁹ ACÍN FERRER, A.: *“La compensación por pérdida de ingresos de IAE”*, en Seminari de Dret Local, Barcelona, 2004.

²⁰ CHECA GONZÁLEZ, C.: *“Sobre la responsabilidad patrimonial por la insuficiente compensación económica en el IAE establecida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre”*, en <http://blogdeclementechecagonzalez.blogspot.com.es>, 2012.

experimentadas por las Entidades Locales como consecuencia de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas. Valga por todos, la Sentencia del TSJ de Madrid, de 2 de julio de 2008 (recurso 927/2005), en la que se dice: *«Conviene dejar claro aquí, que el apartado 2 de la Disposición Adicional Décima de la Ley 51/2002, no vulnera lo dispuesto en el apartado 1 de la propia Disposición y no existe contradicción entre ambos apartados, pues, mientras en el primero se dice que se compensará a las Entidades Locales por la pérdida de recaudación del IAE en el año de su entrada en vigor, el apartado 2, lo único que hace es especificar el modo y los términos bajo los cuales se llevará a cabo tal compensación. Es decir, tratan de dos cuestiones diferentes, pero que se complementan perfectamente, pues, mientras el apartado 1 es de carácter meramente enunciativo el apartado 2 aclara y concreta los términos en que se llevará a cabo la compensación anunciada.»*

Lo que resulta verdaderamente sorprendente es que dos disposiciones adicionales de la misma Ley 51/2002, relativas a la compensación a las Entidades locales por la supresión del IAE, sean absolutamente contradictorias. Así, la disposición adicional tercera dice: *«A efectos de lo establecido en esta Ley, no será de aplicación lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.»*, mientras que la disposición adicional décima dice: *«Con la finalidad de preservar el principio de suficiencia financiera de las entidades locales (...) como consecuencia de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas, el Estado compensará a las Entidades Locales por la pérdida de recaudación...»*

4. PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

4.1. Origen y evolución de la participación de las Entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas.

Como se ha dicho, de manera reiterada, las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esto quiere decir, que nuestro texto constitucional corresponsabiliza a las Comunidades Autónomas, junto con el Estado, de dotar de los suficientes recursos financieros a las Entidades locales, para el desempeño de las competencias que legalmente le han sido atribuidas. Pero lo cierto, es que este mandato constitucional, que obliga a las Comunidades Autónomas a ceder parte de sus tributos a los municipios y provincias, ha sido sistemáticamente incumplido, por parte de las mismas. Incumplimiento, que algún sector de la doctrina, como es el caso de RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ²¹, han llegado a considerar como: *«un supuesto próximo al de inconstitucionalidad por omisión.»* También, RAMALLO

²¹ RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J.: *“Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”*, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nº 259, Ed. INAP, Madrid, 2003, pág. 511.

MASSANET²², en relación con el citado incumplimiento, había escrito con anterioridad señalando que nos encontrábamos ante: «*un secuestro del principio constitucional de suficiencia de las Haciendas locales por parte de las Comunidades Autónomas.*» Por el contrario, JIMÉNEZ COMPAIRED, se manifiesta de la siguiente manera: «*la financiación local no es, desde luego, una obligación ineludible para la Comunidad Autónoma, sino responsabilidad del Estado, cuando menos para los entes locales necesarios (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales).*» No podemos compartir la posición de este último autor, pues la consideramos abiertamente contraria al contenido expreso del artículo 142 de la Constitución.

Pese a que la mayoría de los autores, consideran que las Comunidades Autónomas, tienen una importante corresponsabilidad en aras a dotar de suficiencia financiera a las Entidades locales, el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 48/2004, de 25 de marzo de 2004, indicó lo siguiente: «*Por otro lado, conviene también subrayar que, sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las Haciendas locales (éstas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas), [...] es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales...*» Compartiendo la opinión manifestada por RAMOS PRIETO²³, consideramos que el Tribunal Constitucional ha ido demasiado lejos al asumir que el Estado desempeña la función de garante de la efectividad de suficiencia financiera de las Entidades locales.

Aunque el incumplimiento de la cesión de la recaudación de sus tributos, ha sido generalizado, no podemos olvidar que la mayoría de las Comunidades Autónomas, han financiado a las Entidades locales, mediante la creación de diversos tipos de fondos de carácter incondicionado, tal y como señala RAMOS PRIETO²⁴.

Junto a la garantía constitucional de suficiencia financiera de las Entidades locales contenida en el artículo 142 de la Constitución, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del estatuto de autonomía para Andalucía, establece en su artículo 191.1, que: «*Las haciendas locales andaluzas se rigen por los principios de suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que les corresponden, autonomía, responsabilidad fiscal, equidad y solidaridad.*» y en su artículo 192.1, que: «*Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado.*» Estos artículos suponen una importante innovación, con respecto al contenido de primigenio

²² RAMALLO MASSANET, J.: “La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías”, en Anuario del Gobierno Local 1995, Fundación Gobierno y Democracia Local, Barcelona, 1995, pág. 158

²³ RAMOS PRIETO, J.: “Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales”, en Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011, Zaragoza, 2012, pág. 309.

²⁴ RAMOS PRIETO, J.: “Análisis del contenido del proyecto de ley de participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en Revista CEMCI, Nº 7, Granada, 2010, págs. 17-18.

Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, pues en dicha Ley Orgánica, no se hacía referencia alguna a la suficiencia financiera de las Entidades locales, ni a su participación en los tributos de la Comunidad Autónoma. Esta tendencia a incluir, en los Estatutos de Autonomía de nueva generación, una referencia expresa a la participación de las Entidades locales en los ingresos tributarios, de su respectiva comunidad, ha empezado a ser generalizada, aunque las formulaciones concretas de cada Estatuto de Autonomía son diferentes. Ejemplo de ello, son los Estatutos de Autonomía de Aragón (artículo 85.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), Cataluña (artículos 84.4 y 219.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), Comunidad Valenciana (artículos 70.2 y 64.2 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), Castilla y León (artículo 55.3 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), Islas Baleares (artículo 75.9 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), y Extremadura (artículos 55 y 60.1 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero).

4.2. Participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, MEDINA GUERRERO²⁵, señala, en relación con el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía, que: *«No puede dejar de valorarse positivamente esa expresa mención estatutaria; máxime cuando alguna declaración jurisprudencial puede suscitar dudas acerca de la exigencia constitucional de que la vía de la participación en los tributos provea sólo de recursos de libre disposición al ente beneficiario.»* El autor se está refiriendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 150/1990, de 4 de octubre de 1990, la cual sostiene lo siguiente: *«Los arts. 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las Entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas Corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las Haciendas locales.»* Pero como señala el propio autor, debemos considerar que dicha Sentencia sólo encuentra explicación en el contexto de la controversia suscitada, contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.

Para finalizar, las referencias efectuadas al artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, hay que señalar que el texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía²⁶, hacía referencia en su artículo 189.1, a los *«ayuntamientos»*, pero en la tramitación realizada por las Cortes Generales, el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso²⁷ se sustituyó dicha expresión, del artículo

²⁵ MEDINA GUERRERO, M.: *“Artículo 192. Colaboración de la Comunidad Autónoma”*, en Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía, Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, pág. 2749.

²⁶ Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254.

²⁷ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249.

189.1, por la de «entidades locales», como consecuencia de la enmienda nº 297, presentada por el Grupo Socialista en el Congreso. Posiblemente, dicha enmienda se presentó con el objeto de evitar la posible inconstitucionalidad, de dicho artículo, al excluirse a las provincias. Finalmente, en el texto aprobado por el Pleno del Congreso²⁸, se mantiene la expresión «entidades locales», si bien el originario artículo 189.1 pasó a ser el nuevo artículo 192.1. Dicho texto se mantuvo en la tramitación del Senado.

El origen de la financiación local en Andalucía, lo podemos establecer en la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989. En dicha Ley se crea el Plan de Cooperación Municipal, cuyas normas generales de aplicación se encontraban recogidas en el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, de normas generales para la aplicación del Plan de Cooperación Municipal. En particular, el artículo 2.e) contemplaba el programa «*Nivelación de Servicios Municipales.*» destinado a financiar gastos corrientes asociados a los nuevos equipamientos de los Municipios. La Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de marzo de 2004, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de los servicios, diseña una nueva fórmula de reparto, del citado Fondo, agrupando a los Municipios en dos categorías: aquellos que cuenten con una población igual o superior a los 75.000 habitantes y aquellos otros que tengan una población inferior a dicho límite. A los primeros se les asignó la misma cantidad que en 2003 (el 14,0% del Fondo), y a los segundos, se les distribuyó el resto del Fondo mediante una cantidad fija igual para todos los municipios (el 47,35% del Fondo) y una cantidad directamente proporcional a la población equivalente de cada Municipios (el 38,7% del Fondo). Esta distribución del Fondo, con ligeras variaciones se mantuvo hasta la entrada en vigor de la Ley 6/2010, de 11 de junio. La dotación económica de dicho Fondo en el año 2010, último de aplicación del Fondo de Nivelación, ascendió a 200 millones de euros.

En definitiva, el Fondo para la Nivelación de los Servicios Municipales dependía de lo que libremente pudiera determinar el Parlamento de Andalucía en cada ejercicio presupuestario, correspondiendo a la Consejería de Gobernación la distribución del mismo entre los ayuntamientos beneficiarios. Esta situación ponía de manifiesto, que el Fondo carecía, por tanto, de estabilidad y permanencia, requisitos, que como señala CALVO ORTEGA²⁹, «*caracteriza a la participación en tributos en cuanto fuente específica de financiación.*» El Fondo estaba más próximo a la subvención que a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, y además de no encontrarse regulados en norma de rango legal, eran de cuantía imprevisible para las Entidades locales. Como FERREIRO LAPATZA³⁰, pone de manifiesto: «*Las participaciones deben venir fijadas por ley de forma objetiva y clara, de tal modo que el ayuntamiento*

²⁸ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301.

²⁹ CALVO ORTEGA, R.: «*Ingresos municipales no tributarios*», en La reforma de las haciendas locales, vol. II, Lex Nova, Valladolid, 1991, pág. 188.

³⁰ FERREIRO LAPATZA, J. J.: «*Constitución y haciendas locales*», en Revista Jurídica de Catalunya, Vol. 83, Nº 4, Barcelona, 1984, pág. 936.

pueda prever con suficiente antelación el momento en que ha de percibirla y la cuantía en que ha de percibirla.»

Tras varias propuestas presentadas en el Parlamento de Andalucía -entre las que podemos citar: las de Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía en 1988 y 1989; las del Partido Popular en 2003, 2006 y 2007; y la de una treintena de Ayuntamientos en 2006, al amparo de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular- el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 392, de 5 de febrero de 2010, publicó el Proyecto de Ley reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicha Ley fue aprobada por el Parlamento de Andalucía en 26 de mayo de 2010, siendo publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 123 de 24 de junio de 2010, como Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El artículo 2 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, crea el «Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía» Este Fondo constituye una fuente de financiación de carácter incondicionado, del que podrán participar todos los municipios de Andalucía. El primer ejercicio de aplicación del Fondo fue 2011. A los efectos de esta Ley, el artículo 3.2, determina que los municipios de Andalucía se clasifican, atendiendo a su población, en los siguientes grupos:

- Grupo 1: municipios de menos de 5.000 habitantes.
- Grupo 2: municipios con población comprendida entre los 5.000 y los 19.999 habitantes.
- Grupo 3: municipios con población comprendida entre los 20.000 y los 49.999 habitantes.
- Grupo 4: municipios de 50.000 habitantes o más.

La participación de cada municipio en este Fondo, según el artículo 10.2 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, se determina por una serie de variables indicadoras de la necesidad de gasto y del inverso de la capacidad fiscal. Los indicadores de las necesidades de gasto para cada municipio son:

- El importe de las transferencias de financiación del Fondo de Nivelación de los servicios municipales percibido por cada municipio del grupo 1 en el ejercicio 2009.
- La población relativa de cada municipio con respecto a la población total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.
- La superficie urbana relativa de cada municipio con respecto a la superficie urbana total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.
- La dispersión relativa de cada municipio con respecto a la dispersión total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.

Y como indicador del inverso de la capacidad fiscal es el inverso de la cuota líquida estimada del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana de cada

municipio, en relación con la suma de los inversos de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.

El artículo 4 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, determina la «Dotación del Fondo» en los siguientes términos: «1. Los recursos que constituyen la dotación global del Fondo se irán incorporando progresivamente al mismo, con el objetivo de que en el ejercicio 2014 dicha dotación sea de 600.000.000 de euros. 2. A estos efectos, el citado Fondo se dotará global e inicialmente en el ejercicio 2011 por un importe de 420.000.000 euros, al que se incorporarán 60.000.000 de euros en 2012, 60.000.000 de euros en 2013 y 60.000.000 de euros en 2014.» Y el artículo 16.2 de la citada Ley, señala lo siguiente: «La ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cada ejercicio consignará, en una sección presupuestaria independiente, creada a estos efectos, el crédito correspondiente al importe de la dotación global, provisional o definitiva, del Fondo.» Es decir, el Fondo debía tener una dotación de 420.000.000 euros en 2011; 480.000.000 euros en 2012, 480.000.000 euros en 2013; y 600.000.000 euros en 2014, y dichas cantidades debería estar consignadas en la Ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cada ejercicio. Pero lo cierto, es que dichos artículos han sido incumplidos de manera manifiesta, de tal suerte que las cantidades consignadas en los Presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma han sido las siguientes:

	2011	2012	2013	2014
Art. 4.2 Ley 6/2010	420.000.000	480.000.000	540.000.000	600.000.000
Ley Presupuestos	420.000.000	480.000.000	480.000.000	480.000.000
Diferencia	0	0	-60.000.000	-120.000.000

Este flagrante incumplimiento, por parte de la Junta de Andalucía, de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, ha sido salvado por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, estableciendo lo siguiente: «Con carácter extraordinario, la dotación global del Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma para el año 2013, regulado en la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ascenderá a 480.000.000 de euros, demorándose hasta 2015 el cumplimiento del objetivo establecido en el artículo 4.1 de la citada Ley.» En iguales términos, la Disposición Adicional Octava de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014.

Para los ejercicios posteriores a 2014, es decir, a partir de 2015, el artículo 8 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, establece que: «1. Para cada ejercicio presupuestario

posterior a 2014 se determinará una dotación global del Fondo provisional y otra definitiva, así como una dotación provisional y otra definitiva del Fondo correspondiente al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo.» añadiendo a continuación lo siguiente: «2. La dotación global provisional del Fondo y la dotación provisional del Fondo correspondiente al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo se obtendrán, para cada ejercicio posterior a 2014, actualizando las dotaciones provisionales del ejercicio anterior con la variación prevista para los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante los ITA) entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos.» No obstante, solo y exclusivamente para el ejercicio 2015, la dotación global provisional del Fondo y la dotación provisional del Fondo correspondiente al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo se obtendrán actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio 2014 (600.000.000 euros), con la variación prevista para los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ITA) entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos.

Lo preceptuado en el artículo 8 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, también ha sido incumplido por la Junta de Andalucía, salvándose dicho incumplimiento, por la Disposición Adicional Novena de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015, que estableció lo siguiente: «La dotación global del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma para el año 2015, regulado por la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ascenderá a 480.000.000 de euros, demorándose, en consecuencia, la consecución del objetivo y la aplicación de la parte no implementada de la gradualidad, establecidos en el artículo 4, así como el calendario fijado en el artículo 8, ambos de la citada ley.» En idénticos términos, la Disposición Adicional Novena del proyecto de Ley de del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016.

Por otra parte, resulta ciertamente sorprendente, al menos así nos lo parece, que el propio Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 23 de octubre de 2014, rechace una Proposición no de ley relativa al apoyo financiero a las CC.LL. andaluzas, donde se insta al a la Junta de Andalucía a que, a partir del ejercicio 2015, comience «a resarcir a los municipios andaluces por los 180 millones de euros no pagados por el incumplimiento de la Ley de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma.» O sea, el Parlamento Andaluz rechaza una proposición no de ley, para que el Ejecutivo cumpla una ley, emanada de ese propio Parlamento. El resultado de la votación, es lo de menos, pero fue de 48 votos a favor, 55 votos en contra y ninguna abstención.

Los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con el artículo 9.1 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, estarán constituidos por la por la recaudación líquida derivada de las siguientes figuras tributarias: a) Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera; b) Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales; c) Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos; d) Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos; e) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; f) Impuesto sobre

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; g) Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar; h) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; i) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Como se puede apreciar, en dicha relación se incluyen tanto tributos propios de la Comunidad Autónoma Andaluza (los 4 primeros), como tributos cedidos totalmente por el Estado a la Comunidad Autónoma, respecto de los cuales aquella ha asumido competencia normativa (los 6 restantes), en virtud de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Se debe hacer notar que, de los Ingresos Tributarios, se han excluido el IRPF, IVA, y casi todos los Impuestos Especiales, que son las principales figuras impositivas a la hora de proveer de recursos a la Comunidad Autónoma.

Con posterioridad, en virtud del Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha creado dos nuevos impuestos propios sobre depósitos de los clientes en las entidades de crédito y sobre las bolsas de plástico de un solo uso. Y la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, estableció varios cánones como recursos tributarios propios de la Comunidad Autónoma. Pese a que estas nuevas figuras impositivas, son claramente Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no han sido incluidos por el legislador autonómico en la relación establecida en el artículo 9.1 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, lo que podría suponer una vulneración del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pues recordemos una vez más que dicho artículo señala lo siguiente: «*Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma...*»

Finalmente, el artículo 10 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, establece las «*variables que determinan la distribución del Fondo*». Las variables indicadoras de las necesidades de gasto para cada municipio son:

- a) El importe de las transferencias de financiación del Fondo de Nivelación de los servicios municipales percibido por cada municipio del grupo 1 en el ejercicio 2009.
- b) La población relativa de cada municipio con respecto a la población total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.
- c) La superficie urbana relativa de cada municipio con respecto a la superficie urbana total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.
- d) La dispersión relativa de cada municipio con respecto a la dispersión total del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.
- e) La variable indicadora del inverso de la capacidad fiscal es el inverso de la cuota líquida estimada del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana de cada municipio, en relación con la suma de los inversos de la cuota líquida del Impuesto

sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo.

Las unidades de medida y las fuentes estadísticas de cada variable son las siguientes:

a) Fondo de Nivelación de los servicios municipales: importe resultante de la distribución del Fondo de Nivelación de los servicios municipales correspondiente a cada municipio en el ejercicio 2009, aprobado por Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de abril de 2009, y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de fecha 16 de abril de 2009.

b) Población: cifras de población de cada municipio resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero y con efectos del 31 de diciembre de cada año, y declaradas oficiales mediante real decreto a propuesta del Instituto Nacional de Estadística (85%).

c) Superficie urbana: número de hectáreas para cada municipio publicado por la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda (6%).

d) Dispersión: número de entidades singulares publicado por el Instituto Nacional de Estadística (5%).

e) Capacidad fiscal: se determinará por la consejería competente en materia de hacienda, a partir de los datos municipales disponibles suministrados por el Ministerio de Economía y Hacienda (4%).

En relación con la Ley 6/2010, de 11 de junio, MARTÍN RODRÍGUEZ³¹, afirma lo siguiente: *«la Ley 6/2010 está a la altura de las circunstancias tanto desde un punto de vista cualitativo (cumple los parámetros exigibles a un sistema de participación) como material (su volumen configura realmente un instrumento de financiación acorde al precepto constitucional).»* Nosotros no compartimos dicha afirmación, entre otras, porque la citada ley, se denomina como: *«reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.»* Sin embargo, el articulado de esta ley no regula la participación de las provincias en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pese a que en la propia Exposición de Motivos de dicha Ley haga referencia a los artículos 137 y 142 de la Constitución y a los artículos 191 y 192 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

A mayor abundamiento, el artículo 1 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, señala que: *«La presente ley regula la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales de su territorio, a través de la participación de estas en los tributos de la misma.»* Y el artículo 2.1 de dicha Ley dispone que: *«Se crea el Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en adelante el Fondo.»* Pero de manera sorprendente, cuando en su artículo 3 regula el ámbito subjetivo del fondo, dice lo siguiente: *«Podrán*

³¹ MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M.: *“La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad”*, en Cuadernos de Derecho Local, Nº 24, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2010, pág. 116.

participar del Fondo todos los municipios de Andalucía.» Como se puede apreciar, la Ley obvia toda referencia a las provincias, cuando dichas entidades tienen derecho a participar en los tributos de la Comunidad Autónoma, tal y como señala la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía, ya que ambas normas utilizan la expresión «*Entidades locales*», y, recordemos una vez más, que dicha expresión incluye a los Municipios y Provincias, tal y como señaló en su día, la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Constitucional nº 237/1992, de 15 de diciembre de 1992.

Esta omisión de la provincia, en la participación de los tributos de la Comunidad Autónoma, no puede ser solventado por el contenido del artículo 18 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, relativo a la «*gestión de los servicios por las provincias*», puesto que para que la Provincia perciba importe correspondiente, con cargo a la participación de los municipios afectados, será necesaria la previa autorización por parte de los plenos de las corporaciones municipales afectadas. Ahondando en el contenido del citado artículo, resulta que su apartado 1, dispone que: «*Cuando una provincia asuma la gestión de servicios financiados con cargo a la participación de alguno o algunos de los municipios pertenecientes a los grupos 1 y 2, el importe correspondiente será abonado por la Administración de la Junta de Andalucía a la provincia, con cargo a la participación de cada uno de los municipios afectados en el Fondo.*» y en su apartado 2, señala que: «*...será necesaria la previa autorización por parte de los plenos de las corporaciones municipales afectadas, con indicación expresa de la cuantía a detracer de su respectiva participación...*». Coincidiendo plenamente con lo expuesto por RAMOS PRIETO³², resulta contradictoria la alusión que hace el legislador andaluz relativa a «*Cuando una provincia asuma la gestión de servicios financiados con cargo a la participación...*», dado que por su carácter incondicional estos recursos servirán para financiar los gastos generales generados por los servicios prestados por los municipios en su conjunto, sin afectación a áreas funcionales concretas. Además, como acertadamente señala MEDINA GUERRERO³³, la recepción de estos recursos por las provincias depende enteramente de la voluntad de los municipios, únicos verdaderos titulares del derecho a participar en los ingresos autonómicos frente a la Junta de Andalucía.

Pues bien, el contenido de dicho artículo, consideramos que debe ser puesto en relación con las modificaciones introducidas en la LRBRL, en virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Nos estamos refiriendo al contenido del artículo 26.2 de la citada Ley, relativo a la prestación de determinados servicios obligatorios, por parte de la Diputación provincial, a los municipios, puesto que el último párrafo, de dicho apartado 2, señala que: «*Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso.*» Por el contrario, en el caso de los servicios prestado por la Diputación provincial a los

³² RAMOS PRIETO, J.: «*El sistema Tributario en el Estado Autonomico*», Ed. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2012, pág. 241.

³³ MEDINA GUERRERO, M.: «*Artículo 192. Colaboración de la Comunidad Autónoma*», en Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía, Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, pág. 2751.

municipios contemplados en el artículo 36.1 de dicha Ley, no se encontrarían en dicha situación, pues los mismos han de ser incluidos dentro de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, tal y como dispone el apartado 2 de dicha Ley.

No podemos terminar este apartado, sin hacer una referencia al artículo 19 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, relativo a la *«aplicación del principio de lealtad institucional»* Dicho artículo, en atención al principio de lealtad institucional, exige que toda modificación normativa autonómica, que afecte directa o indirectamente al Fondo, debe ser directamente valorada o incluso compensada a las Entidades locales, al establecer que: *«...la Administración de la Junta de Andalucía valorará el impacto que las modificaciones del marco normativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía puedan tener sobre la dotación del Fondo regulado en la presente ley (...) la Administración de la Junta de Andalucía valorará la necesidad de compensar a los municipios si, como consecuencia de modificaciones normativas llevadas a cabo, se considera que los mismos no gozan de los suficientes recursos para hacer frente a las obligaciones legales que la normativa autonómica les atribuye.»* Este artículo, también ha sido incumplido por la Junta de Andalucía, ya que la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Presupuestos de 2013, la Disposición Adicional Octava de la Ley de Presupuestos de 2014, y la Disposición Adicional Novena de la Ley de Presupuestos de 2015, ha minorado la dotación del Fondo, para dichos ejercicios, en relación con lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, sin que la Junta de Andalucía haya compensado a las Entidades locales por dichas minoraciones.

5. CONCLUSIONES

Nuestra Constitución garantiza en su artículo 137, la autonomía de las Entidades locales. Asimismo, en su artículo 142, garantiza la suficiencia financiera de dichas Entidades locales. El Tribunal Constitucional, de manera reiterada, ha señalado la conexión existente que entre la suficiencia financiera y la autonomía local.

Del contenido del artículo 142 de la Constitución se desprende que nuestro texto constitucional no garantiza la autonomía económico-financiera de las Entidades locales, sino sólo la suficiencia financiera de las Entidades locales. Es decir, a las Entidades locales, la Constitución les garantiza la idoneidad y la capacidad de sus recursos propios, ya sean patrimoniales o tributarios, para el cumplimiento de las funciones que la Ley les tiene encomendadas.

En la actualidad, la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado, se encuentra regulada en el TRLRHL. El sistema de participación de las Entidades locales, en los tributos del Estado, con carácter general, se articula en tres tipos:

- Una financiación dual para los grandes municipios y las capitales de provincia de régimen común, consistente en un porcentaje de cesión de los rendimientos de diversos impuestos estatales (IRPF, IVA y determinados I.I.EE.); así como la participación de estas entidades en un Fondo

Complementario de Financiación, que evolucionará al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado.

- Para el resto de municipios, se establece un modelo de participación en tributos del Estado definido por variables.
- Una financiación dual para las provincias, islas, Comunidades Autónomas uniprovinciales, de régimen común, y ciudades con Estatuto de Autonomía, consistente en un porcentaje de cesión de los rendimientos de diversos impuestos estatales (IRPF, IVA y determinados I.I.EE.); así como la participación de estas entidades en un Fondo Complementario de Financiación, que evolucionará al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado.

El mandato constitucional, que obliga a las Comunidades Autónomas a ceder parte de sus tributos a los municipios y provincias, ha sido sistemáticamente incumplido, por parte de las mismas. Aunque el incumplimiento de la cesión de la recaudación de sus tributos, ha sido generalizado, no podemos olvidar que la mayoría de las Comunidades Autónomas, han financiado a las Entidades locales, mediante la creación de diversos tipos de fondos de carácter incondicionado.

Del análisis y evolución de la regulación de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, se llega a la conclusión de que dicha participación es garantizada por legislación Estatal en materia de Haciendas locales, pero, por el contrario, no está suficientemente garantizado por la legislación autonómica, excepción hecha de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Ley 6/2010, crea el «Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía». El Fondo se distribuye conforme a unas variables indicadoras de las necesidades de gasto para cada municipio.

El Fondo debía tener una dotación de 420.000.000 euros en 2011; 480.000.000 euros en 2012, 450.000.000 euros en 2013; y 600.000.000 euros en 2014, y dichas cantidades debería estar consignadas en la Ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cada ejercicio. A partir del ejercicio de 2014, la dotación global provisional del Fondo y la dotación provisional del Fondo correspondiente al conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo se obtendrán actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio 2014 (600.000.000 euros), con la variación prevista para los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ITA) entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos.

Pero lo cierto es, que estos importes han sido incumplidos, de manera manifiesta. Este flagrante incumplimiento, por parte de la Junta de Andalucía, de lo establecido en la Ley 6/2010, ha sido salvado por diversas Disposiciones Adicionales de la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los ejercicios 2013, 2014 y 2015, y del proyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio de 2016.

Para finalizar, hay que reseñar que la Ley 6/2010 obvia toda referencia a las provincias, cuando dichas entidades tienen derecho a participar en los tributos de la Comunidad Autónoma, tal y como señala la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía.

6. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ACÍN FERRER, A.: “La compensación por pérdida de ingresos de IAE”. Barcelona: *Seminari de Dret Local*, 2004.
- ARAGONÉS BELTRÁN, E.: “Problemas destacados del IAE”, en *Serie Claves del Gobierno Local, Nº 4, Fundación Democracia y Gobierno Local*, Barcelona, 2005.
- CALVO ORTEGA, R.: “Ingresos municipales no tributarios”, Valladolid: *La reforma de las haciendas locales*, vol. II, Lex Nova, 1991.
- CHECA GONZÁLEZ, C.: “Sobre la responsabilidad patrimonial por la insuficiente compensación económica en el IAE establecida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre”, en <http://blogdeclementehecagonzalez.blogspot.com.es>, 2012.
- ENTRENA CUESTA, R.: “Comentario al artículo 142 CE”, Madrid: *Comentarios a la Constitución (Dir. Garrido Falla)*, 3ª edición, Ed. Civitas, 2001.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “El conflicto de defensa de la autonomía local”, Barcelona: *Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2001.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: “La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004”, Barcelona: *Anuario de Gobierno Local 2004, Dir. Tomàs Font i Llovet, Fundación Gobierno y Democracia Local*, 2005.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: “Constitución y haciendas locales”, Barcelona: *Revista Jurídica de Catalunya*, Vol. 83, Nº 4, 1984.
- GALAPERO FLORES, R.: “El sistema de financiación de los entes territoriales locales”, Cáceres, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, Nº 17, 1999.
- MEDINA GUERRERO, M.: “El Principio de Suficiencia Financiera Local: su protección constitucional”, Sevilla, 2003.
<http://www.seminari.fmc.cat/ARXIUS/autor02-03/marc2.pdf>.
- MEDINA GUERRERO, M.: “La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales”, Barcelona: *Cuadernos de derecho local, Nº 1, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2003.
- MEDINA GUERRERO, M.: “Artículo 192. Colaboración de la Comunidad Autónoma”, Sevilla: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía, Ideas Más Tecnología*, 2012.

- MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M.: “La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad”, *Barcelona: Cuadernos de Derecho Local, N° 24, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2010.
- MARTÍN QUERALT, J.: “Comentarios a la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)”, *Navarra: Ed. Civitas, Cizur Menor*, 2005.
- MONCHÓN LÓPEZ, L.: “Participación de las Haciendas Locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las Haciendas Locales”; *Madrid: Revista de Hacienda Autónoma y Local, N° 63, Ed. Edersa*, 1991.
- PAREJO ALONSO, L.: “Tratado de Derecho Municipal”, Dir. Santiago Muñoz Machado, *Madrid: Ed. Civitas*, 2003.
- RAMALLO MASSANET, J.: “La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías”, *Barcelona: Anuario del Gobierno Local 1995, Fundación Gobierno y Democracia Local*, 1995.
- RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J.: “Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”, Madrid: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma, N° 259, Ed. INAP*, 2003.
- RAMOS PRIETO, J.: “Análisis del contenido del proyecto de ley de participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Revista CEMCI, N° 7, Granada*, 2010.
- RAMOS PRIETO, J.: “Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades locales”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011, Zaragoza*, 2012.
- RAMOS PRIETO, J.: “El sistema Tributario en el Estado Autonómico”, *Sevilla: Ed. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces*, 2012.
- RAMOS PRIETO, J. y TRIGUEROS MARTÍN, M. J.: “Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales”, *Granada: Ed. CEMCI 2013. Análisis y Comentarios, N° 37*
- RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: “Interpretación jurisdiccional de la autonomía local en la jurisprudencia española”, *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local. Barcelona, 23-25 de enero de 1992, Ajuntament de Barcelona*, 1994.
- SALVADOR CRESPO, M.: “Contenido y alcance de la autonomía local en el título VIII de la Constitución española”, *Barcelona: La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2007.
- SUÁREZ PANDIELLO, J.: “Las Haciendas locales en la democracia: un balance”, en *Papeles de Economía Española, N° 69, Ed. FUNCAS*, 1996.

CÓDIGOS ÉTICOS Y BUEN GOBIERNO

Julio L. ARIAS MARTIN.

*Secretario-Interventor
Ayuntamiento de Cacín y Santa Cruz del Comercio. Granada*

SUMARIO:

1. Códigos éticos y buen gobierno: Notas introductorias.
 - 1.1 Marco conceptual.
 - 1.2 Referencia histórica
 - 1.3 Situación actual.
2. Códigos éticos en la administración local. Su contenido y procedimiento de aprobación.
 - 2.1 Concepto y naturaleza jurídica.
 - 2.2 Contenido de los códigos éticos.
3. Buen gobierno.
 - 3.1 Marco normativo.
 - 3.2 Aplicación de las previsiones de la Ley de Transparencia relativas al buen gobierno en el ámbito local. Problemas prácticos.
 - 3.3 El Consejo de transparencia
- 4 El buen gobierno desde una perspectiva presupuestaria y económico-financiera.

1. CÓDIGOS ÉTICOS Y BUEN GOBIERNO: NOTAS INTRODUCTORIAS

1.1. Marco Conceptual

Antes de comenzar el estudio de la materia del presente artículo y adentrarnos en otras cuestiones es preciso hacer algunas precisiones teóricas que nos permitan luego acometer el estudio de esta temática con más soltura y acierto. Por ello, vamos a comenzar acercándonos al concepto de ética, centrándonos en la ética pública, por un lado, y buen gobierno, por otro.

Podemos definir la ética precisando su objeto de estudio. La ética estudia las actitudes, hábitos y comportamientos del ser humano. Analiza, estudia y trata de

explicar las conductas de las personas, de los seres humanos, formulando determinadas proposiciones deseables en la actuación humana (MERINO ESTRADA).

Un vez que ya hemos concretado el concepto y contenido de la ética podemos avanzar en el de ética pública. Podemos definir la ética pública de una manera sencilla diciendo que es la ética aplicada o puesta en marcha en el ámbito de lo público. Es la ética que se adapta a las circunstancias y especialidades del comportamiento humano en cuanto quien desarrolla ese comportamiento es un responsable público, que puede ser político o técnico.

Y es que, como señala OSCAR DIEGO BAUTISTA en su artículo *“Fundamentos éticos para un buen gobierno”* cualquier mejora que se quiera conseguir en la percepción ciudadana de las instituciones públicas pasa necesariamente por elevar la conducta moral de las personas que la integran mediante la adecuada formación ética. Señala este autor que este incremento en la calidad ética del comportamiento de este grupo de personas que integran el sector público no se puede conseguir mediante controles externos sino a través de la concienciación. Y esto porque la desconfianza ciudadana en las instituciones se produce principalmente por la ausencia de principios o valores éticos o por la relajación excesiva de dichos principios o valores.

En este punto hay que hacer una importante precisión. Sin quitarle con este comentario la razón al mencionado autor, sí creo que el hecho de que se aluda al buen gobierno en una norma con rango de ley puede ayudar a consolidar los comportamientos éticos de los responsables políticos, si bien dicha “legalización” de valores no es por sí suficiente. Es un apoyo, ya que se tiende a identificar legalidad y moralidad, pero sólo con estas medidas no se consigue que sujetos adultos cambien valores éticos que se supone se han ido adquiriendo desde la infancia. Por ello, es necesario grandes campañas de concienciación de la necesidad de que exista un comportamiento ético en el ámbito político, que ayude a la ley a cumplir su fin último, que es que proliferen los comportamientos éticos frente a los antiéticos. Por tanto, el político no tiene que ver el comportamiento ético como una opción que se puede o no adoptar y que puede dar un rendimiento electoral o de otro tipo, sino que hay que conseguir que el comportamiento ético se imponga frente a cualquier tentación de comportamiento antiético, como si no hubiera otra posibilidad. Y es que el ciudadano exige que los comportamientos de los responsables políticos se adecúen a unos estándares éticos más o menos aceptados, castigando o sancionando las actitudes antiéticas. Podemos hacer aquí una cita de ARISTÓTELES y decir que “no se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos”.

Así, la ética pública necesita, en primer lugar, un conocimiento pleno y compromiso total de las autoridades políticas y funcionarios con el servicio objetivo y eficiente a la ciudadanía. Es lo que MAX WEBER denominó la “ética de la responsabilidad”, una ética vinculada primariamente con la persecución del interés general. Por ello no hay que pensar en la ética pública como algo abstracto, sino como algo concreto, ya que se materializa diariamente en una multitud de decisiones que se

incluyen en los oportunos actos administrativos. En el ámbito de la actuación pública la ley ofrece en no pocas ocasiones un margen de decisión al operador público, es decir que una misma legalidad puede dar lugar a decisiones igualmente justas o injustas, dependiente de la actitud del emisor del acto. La ética pública ofrece al responsable público los elementos de valor necesarios para conseguir que dicha actuación sea éticamente adecuada.

Con esto enlazamos directamente con el concepto de buen gobierno y con la necesidad de contar con códigos éticos como medio para alcanzar dicho buen gobierno.

Podemos señalar con MERINO ESTRADA que el buen gobierno es el que promueve instituciones formales e informales de transparencia, participación, estabilidad, cohesión social y eficiencia. Me parece muy útil la delimitación que este autor hace, definiendo el buen gobierno desde la perspectiva de las características que el gobierno debe tener para ser considerado éticamente correcto y así conseguir el calificativo de bueno. Vamos a ver cuáles son estas características que indica el mencionado autor:

- Gobierno estratégico

El buen gobierno debe ser un gobierno con proyecto, no improvisa, sino que tiene una estrategia clara y un modelo concreto de organización. Es un gobierno que es proactivo, se anticipa a los acontecimientos, dando solución a los problemas ciudadanos. Es, por otro lado, un gobierno emprendedor, que genera iniciativas y que busca la mejora continua de procesos y resultados. En este aspecto la calidad se identifica con la eficiencia.

- Gobierno abierto.

El buen gobierno debe profundizar en el llamado “Open Government” o, dicho en castellano, Gobierno abierto. Aunque en la actualidad se usa mucho el término parece necesario hacer al respecto alguna precisión terminológica. Se define el Gobierno abierto como el que practica la transparencia e involucra a los ciudadanos en el diseño y gestión de las políticas públicas.

De esta definición tan sencilla se derivan importantes consecuencias. Por un lado se dice que el Gobierno abierto practica la transparencia. Esto quiere decir que lleva la transparencia a sus últimas consecuencias, interiorizándose en la organización como un principio de actuación fundamental. Es decir, no basta con la aprobación de la ordenanza de transparencia correspondiente o adoptando declaraciones institucionales rimbombantes pero carentes de contenido concreto. Para practicar la transparencia no es necesario, en sentido estricto, ni ordenanza ni acuerdo institucional, lo que hace falta de manera determinante es voluntad política de poner la transparencia como un objetivo principal a conseguir por la

organización y como medio a través del cual se consigan superiores consecuencias como la participación ciudadana y la responsabilidad pública. Además, la transparencia no se concreta únicamente en la publicación de datos en el Portal o la Web correspondiente, es algo más. Por ello, el “Open data” es necesario pero no suficiente para conseguir el buen gobierno.

El Gobierno que se denomina transparente debe, además, explicar a los ciudadanos sus políticas y hacer una correcta evaluación de las mismas. Así, la transparencia sirve para implicar al ciudadano en la gestión pública, definiendo, aplicando y evaluando las políticas públicas a implementar. A partir del open data y con la imprescindible ayuda de las tecnologías de información y la comunicación, las llamadas TIC, es posible conseguir este dialogo continuo entre el gobernante y el ciudadano, fortaleciendo la posición de éste y haciéndole participe de las decisiones estratégicas de la institución.

Todo esto tiene una especial trascendencia en los gobiernos locales donde la proximidad es una característica intrínseca a dichos gobiernos y donde el vecino tiene una mayor oportunidad de comunicación directa con sus representantes políticos. Por ello es en el ámbito local donde el Gobierno abierto tiene mayores oportunidades de ser implantado y de obtener resultados óptimos.

- El liderazgo

El Gobierno y en general las instituciones públicas ya no se relacionan con los ciudadanos desde una perspectiva de superioridad. Ya quedó atrás la antigua concepción de la Administración como mera ventanilla a través de la cual se presentaban solicitudes por los “administrados” y, por otro lado, se ejercía la autoridad pública de una Administración que se encontraba en un plano superior. Ahora el papel de la Administración ha cambiado y debe ser un elemento dinamizador de la sociedad y la economía de su ámbito de competencias. Debe ser capaz de liderar la marcha de la sociedad y llevarla a la consecución de objetivos comunes.

En el ámbito municipal es donde este liderazgo se ve de una manera más clara. El gobierno municipal fija las políticas públicas a implementar y adopta las decisiones necesarias para ello. La administración municipal en su conjunto debe servir como dinamizadora de la sociedad, favoreciendo y promocionando que ésta despliegue todas sus capacidades. La administración municipal no debe ser un obstáculo para la consecución de las expectativas que una sociedad tiene legítimamente, sino que debe servir precisamente a este fin y colaborar activamente en la consecución de dichas expectativas.

El liderazgo en la actualidad no se encuentra vinculado directamente con el poder que a un determinado órgano le da una norma concreta sino que requiere una actitud y una aptitud concreta de las personas que ejercen dicho poder. Se

trata de fortalecer la posición del ciudadano, favoreciendo la participación activa, de modo que las decisiones políticas gocen de una legitimidad extra. La transparencia y las fórmulas de participación ciudadana van en esta línea.

En el plano local esta figura del liderazgo es identificable con la del Alcalde. Para que los ciudadanos vean a dicho Alcalde como un verdadero líder éste ha de tener comportamientos éticos ejemplares. Así, los Códigos éticos pueden colaborar en la configuración de dicho liderazgo.

1.2. Referencia Histórica

Desde la antigüedad existe la preocupación por que los gobernantes tuvieran un comportamiento ético adecuado. De este modo la ética era considerada como una rama fundamental de la política.

Como manifestaciones más antiguas de esta preocupación tenemos las siguientes:

- Código de Hammurabi, obra del rey de Babilonia y fechado en el S. XVIII a.C. donde ya se indicaban los principios que tenían que ser respetados por los gobernantes.
- Cuatro grandes libros de Confucio, S. V a.C., de donde se derivan los llamados Principios chinos de conducta pública.
- En la antigua Grecia tenemos las obra Ética de Aristóteles y las Obras morales de Plutarco (S. IV a.C.).
- Nacidos en el seno del Imperio Romano tenemos El tratado sobre los deberes de Cicerón (S. I a.C.) y Los tratados morales de Séneca (S. I d.C.).

Así, podemos observar cómo la preocupación por la corrección del comportamiento ético de los gobernantes viene de muy atrás en la historia.

En estas épocas quién tenía un cargo se suponía que tenía que honrar dicha condición, dignificando dicho cargo con su actuación diaria. Siguiendo a OSCAR DIEGO BAUTISTA podemos decir que en la Roma clásica se hablaba de “decorum” que debían tener los políticos y que se traducía en los siguientes principios:

- **Autoridad:** Entendida como actuación encaminada al bien común. Es decir, no se trata de una autoridad nacida de la norma y ejercida *per se* sino que emana directamente del comportamiento éticamente correcto del dirigente político.
- **Honor:** Como mérito reconocido a las actuaciones realizadas. Es la búsqueda de la estima de los demás.

- Justicia: Que se traduce también en que cada actuación vaya guiada para la consecución del interés general o bien común.
- Libertad: Lo que se pretende con el gobierno del pueblo es que éste sea libre y sepa hacer uso correcto de esa libertad.
- Prudencia: Que supone que la deliberación en los asuntos públicos se haga desde una perspectiva ética.

Son sumamente interesantes estas consideraciones históricas ya que, como veremos, estos valores y principios son los que se persiguen en la actualidad con los modernos Códigos éticos.

No obstante lo anterior, esta preocupación por la ética pública no ha sido mantenida en el tiempo sino que ha sido descuidada durante largos períodos históricos. En la actualidad este descuido de la ética ha dado lugar a actuaciones antiéticas de los gobernantes. En una sociedad donde el relativismo y el egoísmo se han implantado de forma contundente es muy difícil hablar de principios éticos como manifestación del bien común o interés público.

Un punto de inflexión en la historia reciente fue el conocido como caso “Watergate” surgido en los Estados Unidos en los años setenta. Dicho caso puso de manifiesto la existencia de gobernantes y funcionarios que carecían de los fundamentos éticos básicos en su actuación. Como sucede en tantas ocasiones hasta que los medios de comunicación no destapan el escándalo la sociedad no toma conciencia de una realidad que, de forma directa y a más pequeña escala, es conocida por todos y en cierto modo aceptada. Además, en este caso como en otros muy conocidos, existe la participación de algún implicado arrepentido. Dicho arrepentimiento nace directamente de los fundamentos éticos con los que cuenta el arrepentido, surgiendo la necesidad de evitar la continuación de los hechos antiéticos de los que tiene conocimiento.

Este escándalo del “Watergate” tuvo en los Estados Unidos una consecuencia directa, la dimisión del entonces presidente Nixon. Además, se creó la Oficina de Ética y se aprobó la Ley de Ética del Gobierno de 1978. Se toman estas medidas como instrumentos para favorecer el comportamiento ético de los gobernantes.

En la década de los 70, 80 y 90 es creciente la preocupación internacional por el comportamiento ético-público los que se materializa en numerosas conferencias internacionales cuyos trabajos y conclusiones han servido de fundamento para los actuales códigos éticos. Igualmente y en paralelo se crean numerosos organismos de fomento y control de la ética. En este contexto internacional aparecen los primeros códigos de conducta y leyes de ética.

En el ámbito internacional tenemos que hacer referencia a la importante labor desarrollada por el Consejo de Europa y, en concreto, por el Congreso de Poderes

Locales y Regionales. Destaca entre los diversos trabajos de dicho Congreso el “Código Europeo de conducta para la integridad política de los representantes electos locales” de 1999. Dicho instrumento pretende animar y servir de base para los Códigos de conducta o éticos que se puedan llevar a cabo a nivel regional o local. Dicho Código parte de la premisa de que el respeto por el mandato público va íntimamente unido al respeto de unas normas éticas. Nace el Código ante la preocupación creciente por los escándalos judiciales en los que se ven implicados representantes electos y con la finalidad de promocionar la confianza de los ciudadanos en dichos cargos, vinculando a su vez esa confianza con la actuación eficiente de la administración. También se indica como una de sus finalidades que los representantes políticos tengan certeza respecto de los principios éticos a aplicar, señalando la necesidad de adaptar el código a cada ámbito concreto.

Dada la importancia que el Código Europeo de conducta para la integridad política de los representantes electos locales ha tenido y como ha influido de manera determinante en los Códigos éticos posteriores vamos a referirnos resumidamente a su contenido. Así, podemos destacar lo siguiente:

- 1) **Ámbito de aplicación.** Se refiere a los “representantes electos”, como cualquier político con un mandato de autoridad local o regional que se le haya conferido en una elección principal (elección por sufragio directo) o una elección secundaria (elección para un cargo ejecutivo del consejo local o regional). Podemos sacar dos consecuencias, por un lado se excluyen a los funcionarios y, en general, a los empleados públicos. Por otro lado, se aplica a los Concejales y Diputados provinciales.
- 2) **Objeto del código.** Tiene un doble objetivo, por un lado pretende especificar las normas de comportamiento que se esperan de los representantes electos en el desempeño de sus deberes y por otro servir de guía a los ciudadanos sobre las normas de comportamiento que deben esperar de sus representantes electos.
- 3) **Principios generales.** Fija como presupuesto de la actuación de los representantes el respeto a la ley y establece que con su actuación de debe proceder a la consecución del interés público. De estos dos principios se pueden derivar todos los demás. También se refiere a lo que podíamos denominar lealtad institucional con los demás representantes y empleados públicos, lo que se traduce en el respeto a éstos.
- 4) **Obligaciones específicas.** Establece estas obligaciones específicas en los siguientes aspectos de la actuación del representante: asunción, desempeño y abandono del cargo.

- 5) Sistemas de supervisión. Donde se recogen otra serie de consideraciones consecuencia directa de las obligaciones específicas indicadas.
- 6) Relaciones con el público, con el personal del gobierno y con los medios de comunicación. Aquí se imponen determinadas medidas para la consecución de lo que hoy se ha dado en llamar transparencia. Además se recoge el principio de responsabilidad ante el electorado y algunas consideraciones respecto del correcto nombramiento del personal administrativo reconociendo el principio de mérito y competencia profesional.
- 7) Por último, se hacen precisiones en torno a la necesidad de dar a conocer el Código a los representantes y ciudadanos.

También se han propiciado desde el Consejo de Europa una serie de resoluciones para evitar la corrupción.

Igualmente, en el ámbito de la Unión Europea hubo un importante desarrollo del tema de la ética pública en los años 90 que tenía como finalidad la instauración de una política global contra la corrupción.

Todo lo anterior se complementa en el ámbito de la administración pública con la denominada Nueva Gestión Pública que introduce una serie de valores en la organización administrativa hasta ahora referidos al ámbito empresarial, como pueda ser el concepto de cliente o de calidad en la prestación del servicio. También esto ha tenido una influencia decisiva en la nueva configuración de la actuación pública.

1.3. Situación Actual

Tras el periodo de bonanza económica existente en España llegamos a la crisis económica que nos lleva asolando desde el 2008. Y es con la crisis económica cuando se producen dos fenómenos que se retroalimentan. Por un lado tenemos el empeoramiento de la situación económica individual de los ciudadanos provocada por la destrucción de puestos de trabajo y los ajustes en las políticas sociales resultado de la consecución de la estabilidad presupuestaria. Esto hace que el ciudadano mire con mucho más interés cómo se gasta el dinero público y cómo actúan los representantes de las diversas administraciones. Por otro lado, la crisis también favorece que afloren al conocimiento público los casos de corrupción fraguados en la época de bonanza económica al calor del urbanismo y de todas sus variables y consecuencias.

La confluencia de ambos elementos en un mismo tiempo y masa social tiene una consecuencia concreta, el crecimiento de la desconfianza ciudadana en sus representantes políticos. Esta desconfianza se observa de manera clara en las encuestas elaboradas periódicamente por el CIS, dónde la preocupación por la corrupción y por el comportamiento de la clase política va escalando peldaños de manera contundente.

Es en este contexto en donde los Códigos éticos, que vienen fraguándose desde épocas anteriores, cobran todo el interés para el ciudadano, como medio para conseguir una actuación pública encuadrada en unos principios morales aceptables. Es decir, la preocupación por la conducta ética de los gobernantes siempre ha estado ahí, como hemos visto, pero es en épocas de crisis cuando adquiere una relevancia en el discurso público.

En lo que se refiere a la situación actual en nuestro país tenemos que referirnos en primer lugar al Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. Dada la importancia que el mismo ha tenido en el desarrollo posterior de la materia vamos a detenernos en su contenido.

Según se expone en la motivación del acuerdo parte de la existencia de diversas normas nacidas durante el periodo democrático que configuran el marco en el que han de actuar los altos cargos, los funcionarios públicos y el resto del personal de las Administraciones públicas para ejercer sus funciones de acuerdo al bloque de la legalidad. Así se parte de que las normas reguladoras de este comportamiento tienen por finalidad última el que el funcionario ejerza sus funciones dentro del bloque de legalidad. Y esta actuación dentro de la legalidad garantiza a su vez la transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas y evitando situaciones que pudieran comprometer la independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de sus deberes públicos.

Pero en el momento actual no es suficiente con ese cumplimiento estricto de la ley, señalándose la necesidad de que la actuación de dichos cargos se ajuste a principios éticos y de conducta que hasta este momento no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí se inducían de ellas y que conforman un código de buen gobierno. Como vemos en este punto se pone de manifiesto una realidad, no basta con cumplir estrictamente la ley sino que la actuación del cargo debe estar presidida por principios éticos que legitimen dicha actuación.

El objetivo que se marca el acuerdo del Consejo de Ministros es el de avanzar de forma que no sólo se cumplan las normas sino que se funde un acuerdo entre estos altos cargos y los ciudadanos de manera que queden configuradas las normas éticas a las que se deben ajustar los mencionados cargos. Como señala expresamente “se trata de ofrecer a los ciudadanos un código de buen gobierno, donde se definan y expongan los valores de referencia que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos para responder a las demandas y exigencias de los ciudadanos en cuanto integrantes de la comunidad política en la que viven y ofrecer un compromiso sólido de respeto, protección y fomento de todas las aspiraciones de los individuos en un marco de solidaridad, libertad y justicia”.

Los valores a los que se refiere no suponen una recopilación de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna, sino que se trata de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso. Así, como ya hemos señalado, se cumple con el carácter coercitivo que debe existir en cierta medida en todos los códigos.

En cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo se señala que tendrán la consideración de alto cargo los que la tengan a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades. Por tanto se aplican a los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado.

El primer artículo señala que las funciones de las personas incluidas en su ámbito de aplicación se ejercerán de acuerdo con el ordenamiento jurídico. A continuación señala unos principios de actuación que son los siguientes: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres. Se puede decir que, desde mi punto de vista, se mezclan principios con las consecuencias de los mismos, es decir, no se actúa con “credibilidad” sino que tu actuación te debe llevar a conseguir dicha credibilidad, por poner un ejemplo.

El segundo punto se refiere a los principios éticos, que son los siguientes:

1. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: Se promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, y evitará toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. INTERÉS GENERAL: La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se basará en apreciaciones objetivas orientadas hacia el interés común. Se debe prescindir en el proceso decisorio de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

3. EVITAR CONFLICTOS DE INTERESES: Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. Se entiende que existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas. Si nos fijamos en la redacción del artículo resulta que es suficiente el simple riesgo de que se

produzca el conflicto no siendo necesario que se produzca plenamente dicho conflicto.

Esto está íntimamente relacionado con las nociones de inegibilidad e incompatibilidad para el acceso a los cargos públicos, sobre todo con esta última. La incompatibilidad es la prohibición de simultanear dos o más cargos, funciones o actividades, públicas o privadas y su objetivo es evitar precisamente el conflicto de intereses. En el ámbito municipal tenemos que hacer referencia al artículo 178 de la LOREG, donde se establece de forma taxativa las incompatibilidades existentes de forma que no se favorezca la generación de conflictos de intereses que pueda llevar a una decisión pública no orientada al interés general.

Además, este punto hay que ponerlo en relación con el deber de abstención y recusación, en lo relativo a los expedientes concretos en los que tenga poder de decisión o influencia el alto cargo en cuestión.

4. IGUALDAD ENTRE SEXOS: Los altos cargos deben promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres, y removerán los obstáculos que puedan dificultarla. Se trata de un principio reiterativo respecto del expresado en el número uno. Se puede pensar que se quiso hacer un especial hincapié en un tipo de discriminación que se pudiera entender como más extendida sobre todo en el ámbito interno de la administración.

5. IGUALDAD “FINANCIERA”: No pueden aceptar un trato privilegiado en lo que se refiere a las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen. Tienen que ser tratados como el resto de los ciudadanos.

En este punto se podría hacer una precisión en lo que se refiere a que dichos privilegios sean obtenidos no sólo por el alto cargo, sino también por el partido político al que pertenezca dicho alto cargo. Es decir, la no aceptación de privilegios en las operaciones financieras no sólo se debe referir a las operaciones que realice el alto cargo concreto sino que se debe evitar que dichos privilegios se apliquen al partido político en cuestión, con lo que entraríamos en el espinoso tema de la financiación de los partidos. En relación con esto es importante hacer mención a la modificación efectuada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica, entre otras, la Ley Orgánica 8/2007 de financiación de los Partidos Políticos. Esta norma ha puesto coto al tratamiento financiero privilegiado de las entidades de crédito a los partidos políticos, lo que incide positivamente en la objetividad de la actuación pública.

6. TRATO DE FAVOR: No aceptarán ningún tipo de trato de favor, privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas. Se

podría haber expresado mejor diciendo que dicho trato de favor traiga su causa en la condición de alto cargo mejor que hacer referencia al carácter injustificado del mismo.

7. ABSTENCIÓN DE INTERVENIR EN PROCEDIMIENTOS: No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa. Además, no intervendrán en modo alguno cuando ello comporte una actuación privilegiada en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros. En este punto nos podemos preguntar cuál será esta justa causa que justifique la intervención del alto cargo. Además esto entronca directamente con tipos delictivos como prevaricación o el tráfico de influencias, castigados en el ámbito penal.

8. EFICACIA, ECONOMÍA Y EFICIENCIA: Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización. Vuelve a reiterar en lo ya señalado en el punto dos.

9. ABSTENCIÓN EN EL AMBITO PRIVADO: Se abstendrán de todo tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales.

10. TRANSPARENCIA: Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes. Es importante este punto, ya que se introduce el término transparencia en un código de este tipo.

11. RESPONSABILIDAD: Respeto de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen.

12. RESPONSABILIDAD (II): Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva. De nuevo tenemos una reiteración. Además tendremos que interpretar cual será la causa que justifique la derivación de la responsabilidad. La responsabilidad o se tiene o no se tiene sin que haya ninguna justa causa que motive su derivación a los inferiores, salvo que éstos sean efectivamente los responsables.

13. BUENA FE: Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público y se abstendrán no solo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

14. DEBER DE SIGILO: Se mantendrán el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo.

Se pueden sintetizar estos principios en el deber de actuar con la única finalidad avanzar en la consecución del interés general, a partir de aquí se derivan todos los demás principios.

El artículo o punto tercero se refiere a los principios de conducta, que son los siguientes:

1. **PLENA DEDICACIÓN:** El ejercicio de las funciones asociadas a los altos cargos exige la plena dedicación. Con ello se ratifica la regla general de incompatibilidad con cualquier otro tipo de actividad.

2. **CARGOS EN PARTIDOS POLÍTICOS:** El desempeño de responsabilidades orgánicas en los partidos políticos no puede suponer en modo alguno menoscabo en el ejercicio de sus funciones como alto cargo.

3. **DEBER DE INFORMACIÓN:** Los altos cargos garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, siempre respetando las limitaciones que fijen las normas específicas.

4. **EJEMPLARIDAD EN LA ACTUACIÓN:** En el ejercicio de sus funciones los altos cargos extremarán el celo para que el desempeño de las obligaciones sea una referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes. Por tanto, se exige ejemplaridad en el cumplimiento de las normas que los vinculan como altos cargos y en el cumplimiento de las normas que les afectan como meros ciudadanos, lo que nos lleva directamente a la necesidad de mantener una ejemplaridad en el ámbito privado.

5. **AUSTERIDAD Y DIGNIDAD:** Administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público. En este punto se mezclan dos principios diferentes como lo son el de austeridad y el de dignidad en el ejercicio del cargo público. El tema de la austeridad entronca en la actualidad con el buen gobierno en materia presupuestaria que se ha introducido con la Ley de Transparencia y Buen Gobierno como veremos más adelante.

6. **INADMISIÓN DE REGALOS:** Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o préstamos u otras prestaciones económicas que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal. En el caso de obsequios de mayor significación de carácter institucional se incorporarán al patrimonio del Estado, en los términos previstos

en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente. Es decir, que el límite lo fijan los usos sociales o de cortesía. Esto hace que se deba complementar con los otros principios éticos para que el alto cargo tenga la capacidad de discernir donde se encuentra el límite de esos usos sociales y en qué momento se exceden éstos.

7. ACCESIBILIDAD: En el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que estos realicen. En este punto tenemos que referirnos necesariamente a lo que se introduce por la Ley de Transparencia y Buen Gobierno respecto del acceso a la información por parte de los ciudadanos, ya que es esta ley la que en la actualidad nos debe marcar la pauta a seguir en la facilitación de dicha información a los ciudadanos. En cuanto a la necesidad de contestar a los escritos está bien que se haga mención a este deber que ya recoge la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No hay nada que dé peor imagen de la administración que la ausencia de contestación a alguna demanda, por lo que es positiva esta precisión al respecto.

8. TRATAMIENTO OFICIAL: El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de señor/señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente.

9. USO IMPROPIO: Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración General del Estado pone a su disposición por razón del cargo. Este deber también nos reconduce a la figura delictiva de malversación de caudales públicos e incluso a la responsabilidad contable exigida ante el Tribunal de Cuentas.

10. PROTECCIÓN DE LA CULTURA Y EL MEDIO AMBIENTE: La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Como vemos en un principio que se materializa de manera muy poco concreta, de modo que sólo está llamada a inspirar la actuación de los altos cargos.

11. CUSTODIA DE DOCUMENTOS: Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables. El incumplimiento de este deber nos lleva igualmente a diversos tipos penales.

En cuanto al cumplimiento del Código de Buen Gobierno el punto cuarto señala que anualmente el Consejo de Ministros conocerá un informe elevado por el Ministro de Administraciones Públicas, sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que pueden

posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que se estimen convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración y de las instituciones públicas. El Consejo de Ministros, en el supuesto de que hubiera incumplimientos de los principios del código, adoptará las medidas oportunas. Se hace extraño pensar que un incumplimiento de los principios indicados, que siempre va a tener su correlativa sanción en la legislación reguladora de la responsabilidad disciplinaria de estos cargos, se suspenda en tanto se da cumplimiento a esta previsión. Lo oportuno será que el expediente disciplinario, en su caso, se desarrolle con normalidad con independencia de este informe, y que luego se haga mención. Desde mi punto de vista esta previsión es inocua por cuanto ningún Ministro de Administraciones Públicas va a hacer un informe donde ponga de manifiesto eventuales incumplimientos de otro ministro o altos cargos del Gobierno. España no tiene la suficiente madurez para llevar a cabo esta labor de autocrítica en el seno del Gobierno. Lo normal será que si se tiene conocimiento de que tal ministro o alto cargo no cumple algunos de los indicados principios sea directamente cesado por la persona que lo nombró, evitando que trascienda la posible responsabilidad in vigilando o in eligendo en la que se hubiera podido incurrir. Además hubiese sido muy aconsejable haber incluido la obligatoriedad de publicar dicho informe para general conocimiento, de acuerdo con el principio de transparencia.

Hay que terminar diciendo que este Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado ha sido derogado por Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, en la que no nos vamos a detener.

Tras esto otro punto de inflexión fue el Código de Buen Gobierno Local aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de 15 de diciembre de 2009. Dada la trascendencia que tiene nos vamos a detener en examinar minuciosamente su contenido.

En el preámbulo del Código de la FEMP de 2009 se parte del “Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos”, aprobado por el CPLRE, al que ya nos hemos referido anteriormente. Señala que dicho Código Europeo aboga por la promoción de códigos de conducta para los representantes locales como instrumentos que faciliten la creación de confianza entre los políticos y los ciudadanos. Se señala también que el respeto por el mandato del electorado va estrechamente unido al respeto de unas normas éticas.

Como fundamentación se hace también mención a la Conferencia de Ministros europeos responsables de las instituciones locales y regionales que culminó con la declaración sobre la “participación democrática y la ética pública a nivel local y regional”. Se hace referencia a la Agenda de Budapest y a otras Recomendaciones del Consejo de Ministros y del Consejo de Europa con la finalidad de hacer hincapié en la utilidad del Manual de Buenas Prácticas sobre la Ética Pública en el nivel de los Gobiernos Locales.

El objeto del Código de la FEMP es la fijación de unos principios y el diseño de instrumentos de gobierno, que contribuyan a implantar modos de comportamiento de los representantes locales con la finalidad de institucionalizar una cierta ética pública común que evite la mala gestión, destierre la corrupción, y coadyuve en generalizar las buenas prácticas. Se parte del reconocimiento de la existencia de casos de mala gestión y corrupción, falta de transparencia en la gestión y en la relación con la ciudadanía, alejamiento de los cargos electos de la realidad social, situaciones de transfuguismo, connivencia con los intereses privados, ausencia de cauces suficientes para el control de la gestión por la oposición.

El Código, además, se configura como un Estatuto para los Electos Locales, en la línea de lo indicado por el Código Europeo en cuanto señala que “no se pueden imponer obligaciones sin que se ofrezcan garantías que permitan a los representantes locales y regionales electos cumplir sus deberes.”, asegurándose la libertad en el ejercicio del mandato y una retribución justa y adecuada a las responsabilidades ejercidas.

Todo ello con un objetivo claro contribuir a la mejora de los modelos de gestión y garantizar a los ciudadanos un buen gobierno local implantando un compromiso firme con la ética pública y la calidad democrática en el ámbito de gestión más próxima al ciudadano. En conclusión, se trata de profundizar en la configuración democrática y participativa de las corporaciones locales.

Una vez conocida la motivación del código podemos pasar a examinar su contenido. Se estructura en base a seis áreas, como son:

- PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL
- MEDIDAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA LOCAL,
- INCOMPATIBILIDADES Y DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y BIENES
- RETRIBUCIONES ECONÓMICAS DE LOS ELECTOS
- MEDIDAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
- MECANISMOS PARA SU APROBACIÓN, DIFUSIÓN Y CUMPLIMIENTO

Dado que está llamado a ser utilizado como modelo o como objeto de adhesión por la inmensa mayoría de entidades locales vamos a hacer referencia brevemente a su contenido.

- PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL

Comienza señalando que los electos locales ejercerán sus funciones, de acuerdo con la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento

jurídico y ajustarán su actividad a los principios éticos y de conducta contenidos en el presente Código de Buen Gobierno Local.

Se indica que regirán las actuaciones de los electos locales la eficiencia, la modernización de la Administración y el buen servicio a la ciudadanía, defendiendo los intereses generales con honestidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, austeridad y cercanía a la ciudadanía.

Se hace referencia a la mejora de los modelos de gestión y al buen Gobierno Local como garantía de igualdad y solidaridad para los ciudadanos, adquiriendo un compromiso con la ética pública y la calidad de la democracia en el ámbito de gestión más próximo a la ciudadanía. Se fomentará la transparencia y la democracia participativa, la inclusión social y el equilibrio territorial, respetando los derechos humanos y los valores cívicos

En relación con la ya señalado respecto al Código de la AGE en relación con las incompatibilidades y con el deber de abstención, se señala que representantes locales se abstendrán de ejercer sus funciones o utilizar las prerrogativas del cargo para favorecer intereses privados, propios o de terceras personas, evitando el favoritismo y el ejercicio de autoridad en beneficio propio. Así mismo, no aceptarán regalos que sobrepasen los usos y costumbres de la simple cortesía por parte de entidades o personas.

Se cierra este apartado con una referencia a la conservación del medio ambiente.

- MEDIDAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA LOCAL,

El objetivo establecido para mejorar la gestión y la calidad democrática es acercar la administración al ciudadano, potenciando la transparencia y la información.

Como medidas concretas se plantean las siguientes:

- Se articularán Comisiones de Control y Seguimiento en la contratación pública. Con ello se pretende garantizar que tanto la contratación se lleve a efecto bajo los principios de transparencia, legalidad, publicidad y libre concurrencia.

- Creación de mecanismos para posibilitar la formulación de Sugerencias y Reclamaciones como medio de profundizar en la participación y comunicación con los vecinos. Lo que se propone es aplicar a todos los municipios las previsiones al respecto establecidas en el Título X de la LBRL para los municipios de gran población.

- En las relaciones con la oposición se propone:

- Celebrar reuniones periódicas con la oposición, para dar cuenta de las iniciativas y proyectos, así como para facilitar los acuerdos.
 - Se celebrarán Plenos ordinarios al menos de carácter trimestral. Con el cumplimiento de las previsiones contenidas en la LBRL es suficiente, siendo inocua esta apreciación.
 - Se incorporará a la oposición a los Consejos de Administración de las Sociedades y Empresas Públicas Municipales, y a los Patronatos de las Fundaciones Locales.
 - Se realizará la celebración anual de un debate sobre el Estado del Municipio
- Se publicará el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas, con determinación de la cuantía y del beneficiario, y con máximo nivel de transparencia acerca de las personas jurídicas solicitantes y los grupos de las que dependen.
- En relación con los servicios se acuerda la creación de una carta de derechos ciudadanos respecto al funcionamiento de los servicios y el impuso de la aplicación de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a la Administración.
- Se facilitarán a los Grupos políticos un despacho o local para reunirse y recibir visitas, poniendo el Alcalde a su disposición los medios materiales y humanos que permita el Presupuesto. Como vemos, esto también se encuentra ya recogido en la LBRL. Es importante la referencia al Presupuesto, ya que se abre la puerta al incumplimiento de este deber vía imposibilidad presupuestaria provocada.
- Se promoverá la pluralidad en los medios locales de información y comunicación favoreciendo dando espacios para la participación de la oposición.
- Se promoverá el diálogo.
- **INCOMPATIBILIDADES Y DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y BIENES**

En este punto se limita a hacer precisiones al respecto de las obligaciones ya contenidas en la LBRL en lo relativo a la presentación de las declaraciones de bienes e intereses.

Como digno de mención tenemos que señalar que se harán públicas las declaraciones de bienes, de actividades y causas de posible incompatibilidad de, además de los cargos públicos electos, los directivos y personal de confianza de las instituciones, conforme a los modelos que serán aprobados por los Plenos.

También se publicarán las retribuciones íntegras, así como las compensaciones económicas que perciban por la representación desempeñada con motivo de su cargo, de

los cargos públicos electos, de los directivos y personal de confianza de las instituciones.

- RETRIBUCIONES ECONÓMICAS DE LOS ELECTOS

Al respecto de este tema y de las previsiones establecidas en el Código se han visto muy condicionadas, cuando no limitadas, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que modifica la LBRL. Esta ley introdujo limitaciones importantes en las retribuciones y régimen de dedicación de los cargos electos que se concretan en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado respectivas.

- MEDIDAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Se parte en este punto señalando que la democracia representativa y la democracia participativa no son alternativas contrapuestas, sino que se complementan y refuerzan la una a la otra.

Tras esto se establecen como medidas concretas las siguientes:

1.- Creación de organismos concretos que favorezcan la democracia participativa, haciendo mención especial a los Presupuestos Participativos.

2.- Fomentar por parte de la Administración la participación ciudadana vía educación.

3.- Se favorecerá la información entre los responsables públicos y la ciudadanía, sirviéndose de las tecnologías existentes.

4.- Se implementarán fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local.

- MECANISMOS PARA SU APROBACIÓN, DIFUSIÓN Y CUMPLIMIENTO

Aquí se indica que los Ayuntamientos signatarios, haciendo uso de la autonomía local, incorporarán a su ordenamiento, a través de sus Reglamentos Orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este Código. Igualmente informará al respecto a la ciudadanía.

2. CÓDIGOS ÉTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. SU CONTENIDO Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN

2.1. Concepto Y Naturaleza Jurídica

A) *Medidas de transparencia y de ética pública*

Cómo ya hemos podido indicar en el punto I la aparición de códigos que incluyen reglas éticas constituye un fenómeno de importancia creciente tanto en las organizaciones públicas como privadas. Esto es así porque tanto en unas como en otras hay ciertas preocupaciones comunes en lo que al comportamiento ético de sus responsables se refiere. Estos códigos se están materializando bajo diversas denominaciones, como veremos más adelante.

Centrándonos en la esfera pública hay que señalar que estos códigos suponen una decisión o compromiso de la propia Administración de someterse a determinadas reglas organizativas, éticas o de conducta con la finalidad de garantizar una mejor gestión pública, mejorando la eficiencia y fomentando la transparencia. Como señala CAYETANO PRIETO ROMERO los códigos éticos nacen como guía en la toma de decisiones y para la fijación de la conducta de los servidores públicos, concretando los principios y valores fundamentales de la organización.

De este modo podemos definir con el indicado autor los códigos éticos como el conjunto de principios y valores de las organizaciones, que el informe Nolan (Reino Unido, 1995) resumió en los siete principios de la vida pública, que son:

- 1) Capacidad de asumir el interés público.
- 2) Integridad.
- 3) Objetividad.
- 4) Responsabilidad.
- 5) Transparencia.
- 6) Honestidad.
- 7) Capacidad de decisión.

Dada la importancia que tienen estos siete principios de la vida pública vamos a precisar un poco su contenido:

- 1) *Capacidad de asumir el interés público*: el personal al servicio de la Administración Pública deberá adoptar sus decisiones basándose solamente en las necesidades del interés público. Nunca actuará a fin de obtener beneficios para sí o sus allegados.

- 2) *Integridad*: el personal de la Administración Pública deberá abstenerse de ponerse en situación de contraer obligaciones financieras o de otro tipo con personas u organizaciones que puedan influir en el desarrollo de sus funciones y actuaciones públicas.
- 3) *Objetividad*: en el desempeño de todas y cada una de las actividades públicas el personal de la Administración Pública basará todas sus elecciones en el principio de mérito, refiriéndose a estas a elecciones de personal o de contratos administrativos.
- 4) *Responsabilidad*: el personal de la Administración Pública es responsable de las decisiones y actos que afecten a la sociedad y debe estar sometido a los controles que en cada momento se consideren oportunos.
- 5) *Transparencia*: el personal de la Administración Pública deberá ser transparente respecto a las decisiones y actos que adopte en la medida de lo posible. Deberá motivar sus actos, sobre todo lo restrictivos de derechos, y solo denegará el acceso a la información cuando claramente lo exija el interés público.
- 6) *Honestidad*: el personal de la Administración Pública tiene el deber de declarar cualquier interés privado que pueda guardar relación con sus actividades públicas y adoptar cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier conflicto que pudiera surgir de modo que quede salvaguardado el interés público. Esto está íntimamente relacionado con el deber de abstención y recusación regulado legalmente.
- 7) *Capacidad de decisión*: el personal de la Administración Pública deberá utilizar estos principios como modelo en la toma de decisiones. Estos principios se deben aplicar en todos los ámbitos de la vida pública.

Estos principios ya están recogidos en nuestro ordenamiento jurídico. Así, partiendo de la propia Constitución, podemos hacer mención al artículo 9 que señala lo siguiente:

“1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no

favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

Por otro lado tenemos el artículo 23 que establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Por último tenemos el artículo 103 que señala que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Como vemos la Constitución española recoge bien directa o bien indirectamente los referidos principios.

Estas previsiones constitucionales se han recogido y desarrollado por la normativa legal. En primer lugar por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Así tenemos el artículo 3 que señala los siguientes principios:

1. Servicio al interés general.
2. Eficacia.
3. Jerarquía.
4. Descentralización.
5. Desconcentración.
6. Coordinación.
7. Sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.
8. Buena fe y de confianza legítima
9. Cooperación y colaboración (en sus relaciones).
10. Criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.
11. Transparencia y de participación (en sus relaciones con los ciudadanos).

A su vez estos principios se han desarrollado en la legislación de régimen local. Podemos decir, preliminarmente, que los principios que recogen los Códigos éticos se derivan de la legislación preexistente.

Para seguir profundizando en el concepto de códigos éticos debemos señalar que en la práctica la diferenciación entre los diferentes códigos no es clara, existiendo una cierta confusión terminológica al respecto. Es preciso para abordar el estudio de esta materia hacer una cierta precisión al respecto. Así, podemos diferenciar entre:

- a) Códigos éticos: Que contienen una declaración de valores y principios éticos que han de inspirar la actuación de sus destinatarios. Su contenido, por tanto, se centra en dichos valores, sin entrar a fijar comportamientos concretos.
- b) Códigos de conducta: En estos si se concretan los comportamientos esperados de los miembros de la organización. Se precisan de forma concreta

las pautas de actuación esperadas de los miembros de organización. Realizan, por tanto, una labor complementaria a la ley, estableciendo pautas de conducta.

- c) Códigos de buen gobierno. Que se pueden definir como disposiciones que regulan las actuaciones de los que ejercen el gobierno de la entidad de que se trate. Se centran en la actuación de los órganos de gobierno.

Junto con estas tres modalidades tenemos los códigos de buenas prácticas, que se centran en concretar ejemplos de una actuación adecuada. En muchos casos estos códigos de buenas prácticas se centran en proporcionar una actuación transparente sobre todo en lo que se refiere al ámbito de las potestades discrecionales.

Lo que sí es cierto es que existe una cierta confusión terminológica al respecto en la realidad práctica de forma que, por ejemplo, se denominan códigos éticos a lo que son códigos de conducta. Por ello, para proceder al estudio de los diferentes códigos existentes en la realidad práctica tenemos que ver el contenido del código para ver cuál es su verdadera naturaleza, con independencia del título que se le haya otorgado.

Para ver la diferencia entre códigos éticos y códigos de conducta es muy ilustrativa la diferenciación que al respecto hace la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta ley, en sus artículos 52, 53 y 54 establece una diferenciación entre principios éticos y de conducta que me parece muy interesante, por lo que vamos a reproducirlos en su integridad:

“Artículo 52 Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Artículo 53 Principios éticos

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

- 2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.*
- 3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.*
- 4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
- 5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.*
- 6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.*
- 7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.*
- 8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.*
- 9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.*
- 10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.*
- 11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.*

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Artículo 54 Principios de conducta

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.”

Aunque referida únicamente a los empleados públicos, estos artículos nos sirven para observar lo ya indicado respecto de las diferencias entre códigos éticos y códigos de conducta, poniendo de manifiesto la dificultad de su diferenciación.

En primer lugar tenemos que hacer mención al hecho de que estos preceptos se aplican a los empleados públicos en su conjunto, tanto a los funcionarios como a los laborales. Según expone SANCHEZ MORÓN nada se opone a aplicar a todos los empleados públicos un mismo código de conducta ética y profesional, ya que todos ellos, con independencia de la naturaleza jurídica de su relación de empleo, son servidores públicos, retribuidos con cargo a los fondos públicos, lo que conlleva atender a un conjunto de valores del servicio en parte diferentes a los del sector privado.

El balance de la introducción de estos principios en el EBEP debe ser en cualquier caso positivo. Supone un avance en la determinación de las conductas positivas de los empleados públicos consideradas como éticamente aceptables. Supone, por tanto, un avance importante respecto del régimen disciplinario clásico que se limita a estableceres que es lo que no se debe hacer. Ahora, con la fijación de estos principios positivos, no sólo se dice que no se debe hacer sino que se establece de manera concreta las actuaciones en que se deben llevar a cabo por los empleados públicos para considerar que su actuación es éticamente correcta.

Según señala el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público *“Es obvio que los empleados públicos deben respetar un conjunto de deberes y tienen obligaciones que han de cumplir escrupulosamente para el buen funcionamiento de los servicios. Ello no obstante, a diferencia de los derechos, nuestra legislación histórica no ha establecido, hasta ahora, un listado sistemático ni completo de deberes y obligaciones. Unos y otras se han tenido que inducir, en consecuencia, por vía doctrinal o jurisprudencial, de normas dispersas y, fundamentalmente, de los preceptos que tipifican las infracciones disciplinarias. Esta ausencia testimonia cuál ha sido la preocupación esencial de dicha legislación, mucho más inclinada a la tutela de la posición jurídica individual del funcionario público que a la garantía de las obligaciones del servicio”*.

Así, los principios establecidos en el EBEP no son sino una transposición práctica de los principios constitucionales de servicio al interés general ya recogidos en la Constitución española.

También se puede establecer una cierta diferenciación en cuanto al ámbito subjetivo al que se aplican los códigos éticos, así tenemos:

- Códigos éticos aplicables sólo al personal electo.
- Códigos aplicables al personal político y directivos (o altos cargos).
- Códigos cuyo ámbito de aplicación es todos los empleados públicos, como hemos visto en lo relativo al EBEP.
- Códigos mixtos que abarcan a personal político y a los empleados públicos.

Lo que sí es importante es que el código fije claramente a quién se le aplica, evitando términos ambiguos como alto cargo y similares. Es necesario que se sepa con claridad quien se encuentra vinculado por las determinaciones del código en aras del principio de seguridad jurídica. Este es uno de los problemas que plantea la aplicación del Título II de la Ley de Transparencia al ámbito local, como se verá en la siguiente unidad.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los códigos hay que decir que para llegar a una conclusión acerca de la misma es necesario detenerse en dos aspectos de dichos códigos. Por un lado hay que analizar cuál es su contenido. Por otro, hay que analizar el procedimiento de elaboración de los códigos éticos. Estos dos aspectos son los que nos llevarán a concluir cual es su naturaleza jurídica.

2.2. Contenido De Los Códigos Éticos

Como ya hemos indicado, los códigos contienen tanto principios éticos propiamente dichos como normas de conducta. Incluso, en algunos supuestos, llegan a incluir normas de organización pudiendo incluir también políticas y estrategias.

De acuerdo con lo que expone PRIETO ROMERO, en España el contenido habitual de los códigos viene concretado en principios y valores éticos, por un lado, y normas referentes a cómo y de qué manera se concretan dichos principios y valores en la vida diaria. Esto se hace para facilitar a los destinatarios de los códigos la comprensión de los principios y, por tanto, conseguir que dichos principios se desarrollen efectivamente en la práctica.

Podemos partir, para analizar diversos supuestos concretos, del Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, en la actualidad derogado. Como ya vimos en la parte I dicho código establece primero principios éticos, para luego precisar una serie de principios de conducta.

Como ejemplo de códigos que incluyen determinaciones organizativas tenemos Código de Buen Gobierno Local aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de 15 de diciembre de 2009. Como ya vimos se estructura en base a seis áreas, como son:

- PRINCIPIOS DEL CÓDIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL
- MEDIDAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA LOCAL,
- INCOMPATIBILIDADES Y DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y BIENES
- RETRIBUCIONES ECONÓMICAS DE LOS ELECTOS

- MEDIDAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
- MECANISMOS PARA SU APROBACIÓN, DIFUSIÓN Y CUMPLIMIENTO

Tiene un carácter peculiar por su contenido el Manual de Buenas Prácticas Políticas para los miembros del Gobierno de la Ciudad de Donostia-San Sebastián, ya que incluye, además de los principios éticos y de conducta comúnmente incluidos en otros códigos, algunas reglas de conducta que no vienen incluidas en otros sitios relativas al rechazo al transfuguismo, normas sobre campañas electorales o referencias al uso del transporte público.

Aunque no se trata estrictamente de un Código ético, dada la importancia y trascendencia que puede tener para el desarrollo de los futuros códigos éticos se considera conveniente que nos detengamos en lo que establece el artículo 26 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 26. Principios de buen gobierno.

1. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas.

2. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes:

a) Principios generales:

1. ° Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.

2. ° Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.

3. ° Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.

4. ° Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.

5. ° Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.

6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.

7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

b) Principios de actuación:

1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.

2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.

3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.

4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.

5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.

6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.

7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.

8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.

9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

3. Los principios establecidos en este artículo informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este título.”

Como se puede observar claramente se centra en determinar principalmente principios de conducta o de comportamiento.

Es preciso aquí hacer una mención a las leyes autonómicas que han regulado el tema del buen gobierno. Así, aunque son bastantes las que han abordado el tema de la transparencia, no todas han incluido en su articulado disposiciones de buen gobierno. Las que sí lo han hecho, son las siguientes:

- Ley 4/2006, de 30 de junio, sobre normas reguladoras de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Catalunya.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Como anteproyectos tenemos:

- Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de Euskadi
- Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia

2.3. Procedimiento De Elaboración Y Aprobación De Los Códigos Éticos. Órgano Competente Para La Aprobación.

En este punto hay que hacer algunas precisiones. Algunos códigos éticos son aprobados por los Gobiernos correspondientes al margen del procedimiento de elaboración de las normas como una decisión política. El ejemplo de este supuesto es el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. Como se puede observar es un acuerdo del Consejo de Ministros sin que se optara por tramitar el oportuno expediente para que tuviera nivel reglamentario. No obstante lo anterior hay que señalar que este Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado ha sido derogado por Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Así, a través de esta ley, que hace remisiones a la Ley de Transparencia, se ha elevado estas previsiones a rango legal, consiguiendo plena eficacia jurídica.

En este punto es importante hacer referencia a la importancia que tiene la Ley de Transparencia en todo este tema, ya que se ha elevado a rango legal una serie de principios de actuación referido hasta ahora únicamente a los funcionarios públicos, a

través del EBEP. Como ya expuse en mi artículo titulado “REFLEXIONES SOBRE EL BUEN GOBIERNO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL” la Ley de Transparencia ha supuesto un importante avance en lo que se supone que es la fijación a nivel legal de los principios que se deben seguir para conseguir actuar de acuerdo con el denominado “buen gobierno”. Como indicaba en el artículo mencionado llama la atención la propia rubrica del Título II, ya que no es usual que en las leyes contemporáneas se haga referencia a términos como “bueno”, términos que están influidos directamente por consideraciones morales, éticas, ideológicas o incluso religiosas. Es decir, en la ley se hace una definición de lo que se debe entender por buen gobierno desde una doble perspectiva. Por un lado se establecen en el artículo 26 una serie de “principios de buen gobierno” que exigen una actitud activa por parte de las personas destinatarias de la norma para dar cumplimiento a dichos principios. Por otro lado se tipifican como infracciones administrativas una serie de conductas que se consideran contrarias al llamado buen gobierno. Por tanto, para que un gestor público considere que lleva a cabo una gestión que se pueda encuadrar como buen gobierno tiene que limitarse a hacer dos cosas, cumplir los principios del artículo 26 y no incurrir en ninguna infracción de las tipificadas en los artículos 27, 28 y 29 de la ley. En definitiva, la ley define lo que se entiende por buen gobierno desde esta doble vertiente.

Otras ciudades, como Madrid, han optado por adherirse al Código de la AGE mediante acuerdo de Pleno, de 31 de diciembre de 2006, si bien el procedimiento no fue el de aprobación de ordenanzas sino que se hizo como un mero acto o decisión política. Otros Ayuntamientos han seguido también el camino de aprobar por Pleno dichos códigos pero sin tramitación alguna.

En este aspecto es importante hacer referencia a lo que establece al respecto el Código de la FEMP. Éste establece que los Ayuntamiento que se adhieran al mismo incorporarán a su ordenamiento, a través de sus reglamentos orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este código. Es decir, el Código de la FEMP interpela al poder normativo municipal para la incorporación de su contenido al Derecho positivo local. No obstante lo anterior, la práctica frecuente no ha sido seguir la fórmula propuesta, sino que el tema se ha solventado a través de un simple acto de adhesión.

Podemos ir concluyendo que, a excepción hecha de las normas legales indicadas, los códigos éticos aprobados hasta ahora en España vienen a constituir declaraciones de carácter político, con los que se trata de adquirir un mayor compromiso ético con la sociedad a la que desde la administración se sirve.

Y esto influye directamente en la eficacia jurídica de los códigos éticos aprobados. Casi ningún código propiamente dicho establece consecuencias por el incumplimiento de los principios éticos fijados en los mismos. De hecho el Código de la

FEMP no contiene previsiones para el caso de incumplimiento, remitiéndose a lo que se apruebe en su caso vía reglamento. Así, el hecho de que se omitan las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los códigos denota que el respeto a los valores éticos no ha calado en la sociedad ni, por ende, en la clase política.

Hay que hacer una excepción respecto de estas afirmaciones. Y es que la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y la Ley de Transparencia si establecen consecuencias jurídicas para el caso de incumplimiento, como veremos más detenidamente en las unidades siguientes.

Y esto nos lleva a una reflexión, es cierto que las Administraciones que gozan de potestad legislativa no tienen impedimento para establecer consecuencias jurídicas de los incumplimientos mediante la aprobación y publicación de la correspondiente norma legal. Pero ¿qué pasa con los Ayuntamientos y demás Entidades locales que sólo tienen potestad reglamentaria? ¿Cómo se articula el principio de reserva de ley en el ámbito sancionador con la fijación de consecuencias normativas a los incumplimientos de los códigos?. En este punto, como se verá en las siguientes unidades tenemos que concluir que las Ordenanzas o Reglamentos podrán precisar conductas a sancionar y sanciones correspondientes de acuerdo con la cobertura legal oportuna, no pudiendo “crear” nuevas conductas sancionables. En este caso el carácter reglamentario de las normas locales también supone una importante limitación en el aspecto estudiado.

Creo oportuno proponer una cierta solución práctica para la aprobación de los códigos éticos en el ámbito local. Mi propuesta consiste en seguir el procedimiento para la aprobación de ordenanzas y reglamentos locales fijado en el artículo 49 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Propongo esto porque considera que la única forma de darle al código ético la importancia que tiene es dándole al máximo rango normativo que la legislación actual permite a los entes locales, esto es, el reglamentario. Además considero imprescindible la participación ciudadana en la elaboración de estos códigos éticos. No llego a comprender cómo una medida que se adopta para acercar la Administración a la ciudadanía se puede hacer al margen de la participación directa de ésta mediante el oportuno trámite de información pública. Otro motivo para abogar por la tramitación del código como ordenanza es favorecer la seguridad jurídica de todos los afectados. Por todas estas razones es por lo que propongo seguir la tramitación de ordenanza local.

Así, un ejemplo de esta tramitación que propongo es el “Código de Buen Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife”. El Pleno del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2015, tras la resolución de las sugerencias presentadas durante el período de Información Pública del “Código de Buen Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife”, aprobó con carácter definitivo el texto del citado documento; por lo que en cumplimiento de lo establecido en el art. 70.2º de la Ley 7/85, de 2 de abril, se procede a la publicación íntegra del mismo tras su aprobación definitiva en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife núm. 75,

miércoles 10 de junio de 2015. El “Código de Buen Gobierno del Cabildo Insular de Tenerife” entró en vigor a los 15 días hábiles contados a partir del siguiente a su publicación en el BOP. Como se puede ver se siguió la tramitación de ordenanzas redundando en beneficio de la ciudadanía y de la seguridad jurídica.

Otro ejemplo en el que me gustaría detenerme es en ORDENANZA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE LA DIPUTACION PROVINCIAL DE GRANADA. Dicha ordenanza fue aprobada en Pleno el 24 de marzo de 2015 y tras no presentarse alegaciones la aprobación definitiva se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de 28 de mayo de 2015. En lo que al objeto del presente estudio nos interesa tenemos que señalar que dedica el Capítulo IV al Buen Gobierno y el Capítulo V al Régimen sancionador. Veamos el contenido:

“CAPITULO IV. BUEN GOBIERNO

Artículo 20. Principios de Buen Gobierno.

1. Los cargos electivos, personal directivo y eventual de la Diputación Provincial de Granada, en el ejercicio de sus funciones, se regirán por lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico, y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, haciendo prevalecer siempre el interés público sobre cualquier otro.

2. Asimismo, además de los previstos en otra normativa que le resulte de aplicación, adecuarán su actividad a los siguientes:

a) Principios generales:

1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.

2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.

3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.

4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.

5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.

6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.

7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

b) Principios de actuación:

1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.

2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.

3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.

4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de esta Diputación.

5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.

6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de esta Diputación.

7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.

8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.

9.º No se valdrán de su posición en esta Diputación para obtener ventajas personales o materiales.

CAPITULO V. REGIMEN SANCIONADOR

Artículo 21. Régimen de infracciones y sanciones.

El incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ordenanza se sancionará de conformidad a lo dispuesto en la normativa que le resulte de aplicación.”

Como se puede observar se precisa el personal al que es de aplicación los principios generales y de actuación indicados, lo cual debe ser considerado positivamente, como ya hemos indicado anteriormente.

En lo que se refiere a los principios expuestos, como se puede observar, es una mera traslación al ámbito de la Diputación de Granada de los principios expuestos en la Ley de Transparencia.

3. BUEN GOBIERNO (I)¹

3.1. Marco Normativo

Nos vamos a centrar en esta parte en el estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE de 10 de diciembre de 2013), conocida popularmente como Ley de Transparencia. Esta ley se estructura principalmente en torno a un Título preliminar, que se limita a definir el objeto de la norma, y tres títulos. El Título I se dedica a la transparencia de la actividad pública, el Título II trata de lo que se ha denominado buen gobierno, regulándose en el Título III el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Así, nos vamos a detener en analizar el contenido del Título II e intentar considerar desde una perspectiva eminentemente práctica su aplicación al mundo local y los principales problemas que en dicha aplicación se pueden encontrar.

Como ya indiqué en el punto II, y antes de entrar en el estudio del Título II llama la atención la propia rubrica, ya que no es usual que en las leyes contemporáneas se haga referencia a términos como “bueno”, términos que están influidos directamente por consideraciones morales, éticas, ideológicas o incluso religiosas. Es decir, en la norma estudiada se hace una definición de lo que se debe entender por buen gobierno desde una doble perspectiva. Por un lado se establecen en el artículo 26 una serie de “principios de buen gobierno” que exigen una actitud activa por parte de las personas destinatarias de la norma para dar cumplimiento a dichos principios. Por otro lado se tipifican como infracciones administrativas una serie de conductas que se consideran contrarias al llamado buen gobierno. Por tanto, para que un gestor público considere que

¹ Para el desarrollo del presente punto me voy a fundamentar en mi artículo publicado en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados titulado *“EL BUEN GOBIERNO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL”*, al que me he referido anteriormente y que indico en la bibliografía

lleva a cabo una gestión que se pueda encuadrar como buen gobierno tiene que limitarse a hacer dos cosas, cumplir los principios del artículo 26 y no incurrir en ninguna infracción de las tipificadas en los artículos 27, 28 y 29 de la ley. En conclusión, la ley define lo que se entiende por buen gobierno desde esta doble vertiente.

En relación con esto es importante hacer referencia a las consideraciones vertidas por el Consejo de Estado con ocasión del estudio del Anteproyecto de la LT (Dictamen de 19 de julio de 2012). El Consejo de Estado establece lo siguiente:

“Pues bien, no cabe duda del avance que la regulación legal de estos aspectos del régimen jurídico aplicable a los altos cargos del Gobierno y las Administraciones supone, ni puede dejar de apreciarse el esfuerzo que el anteproyecto realiza en este sentido, tratando de dotar a través de dicha regulación a la actuación de los poderes públicos de un conjunto de normas que permitan garantizar un ejercicio adecuado de sus funciones. Tampoco puede cuestionarse la importancia y conveniencia de que las normas jurídicas impongan pautas de comportamiento inspiradas en valores y principios metajurídicos aceptados comúnmente como válidos y deseables por el conjunto de los ciudadanos. Ciertamente y aun cuando no pretenda ahora analizarse o siquiera esbozarse la compleja relación existente entre Derecho y Moral, no puede negarse que en todo ordenamiento jurídico existen determinados elementos axiológicos que impregnan el contenido de muchas de sus normas, algo que es especialmente patente en el ámbito del derecho punitivo. Ahora bien, aun siendo ello cierto, no lo es menos que la traslación al ámbito de lo jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática, en la medida en que el principal instrumento de que el Derecho dispone para forzar el cumplimiento de las leyes es la coacción, siendo así que la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza del reproche social que su incumplimiento puede conllevar. Partiendo de estas premisas y sin que se objete en sí misma la positivización de principios éticos y de actuación (por lo demás, muchos de ellos recogidos ya en otras normas, entre las que destaca el Estatuto Básico del Empleado Público), sí se considera preciso recomendar que se eviten en la medida de lo posible las formulaciones superlativas y el empleo de construcciones imprecisas o términos abstractos, vagos y excesivamente abiertos, pues su introducción determina siempre la incorporación a la norma de un elemento subjetivo o discrecional de apreciación que, cuando se trata de valorar conductas a efectos de aplicar sanciones (así lo establece expresamente el artículo 23.2, que no sanciona el incumplimiento de los principios enunciados en el primer apartado, pero sí los configura como guía para la aplicación del régimen sancionador), puede perturbar gravemente la seguridad jurídica.”

Más adelante haremos nuevas referencias a dicho dictamen, pues resulta muy interesante por lo que aporta en lo referente al principio de tipicidad en el ámbito sancionador regulado en esta ley.

3.2. Aplicación de las previsiones de la Ley de Transparencia Relativas Al Buen Gobierno En El Ámbito Local. Problemas Prácticos.

3.2.1. Ámbito de Aplicación Subjetivo del Título II

Siguiendo la estructura del propio Título II debemos comenzar precisando qué sujetos de derecho se encuentran obligados por las previsiones normativas contenidas en este Título II y en qué grado se encuentran obligados.

El artículo 25 establece los sujetos vinculados por las previsiones de dicho título en función de la Administración de la que se trate. Así, en la Administración General del Estado, las disposiciones normativas se aplican a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de altos cargos. Indica dicho artículo que se consideran altos cargos los que tengan esta consideración en la normativa de conflicto de intereses. Así, habrá que acudir a la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Concretamente, el artículo 1 de la mencionada norma define lo que se entiende por altos cargos en la Administración General del Estado de una forma clara y taxativa, a diferencia de lo que veremos más adelante en el ámbito local. Así señala que a los efectos previstos en esta ley, se consideran altos cargos:

- a) Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado.
- b) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de Derecho Público; y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.
- c) Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.
- d) Los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; los Presidentes y Directores de las Agencias Estatales, los Presidentes y Directores de las Autoridades Portuarias y el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.

e) El Presidente, el Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.

f) Los Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.

g) Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados.

Es importante ver como cierra con la cláusula de cierre, estableciendo la condición de alto cargo para todo puesto de trabajo en el sector público estatal cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros.

El artículo 25.2 se refiere a los altos cargos autonómicos y locales. Así, señala que se aplicarán las disposiciones normativas del Título II a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales. Así, el problema viene cuando tratamos de definir lo que debemos entender por “alto cargo” en las entidades que integran la Administración Local. Así las cosas, el primer paso es conceptuar lo que por “alto cargo” debemos entender a los efectos indicados, siendo necesario diferenciar entre los municipios del régimen común y el resto de entidades locales, por un lado, y los municipios a los que se le aplica el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) por otro. En estos últimos es donde se pueden presentar más problemas interpretativos.

El artículo 25.2, en lo que se refiere al ámbito local, hace dos precisiones:

- 1) Nos remite a la normativa local de aplicación para determinar que entendemos por “alto cargo”.
- 2) Señala que, en cualquier caso, los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales tienen la consideración de sujetos vinculados por las previsiones del Título estudiado.

Así, podemos ir fijando conceptos y precisar que el Alcalde (o Presidente) y los miembros de las Juntas de Gobierno están plenamente vinculados por las disposiciones relativas al buen gobierno. Si nos fijamos se corresponden con los denominados

“órganos superiores” en los Municipios del Título X del la LBRL. Estos son, a los efectos del Título II de la LT, altos cargos locales.

El problema viene en dos supuestos que no están tan claros. En primer lugar los miembros de los Plenos que están en la oposición y que no detentan responsabilidades de gobierno. En este caso, como ya indiqué en el mencionado artículo, de acuerdo con el espíritu de la norma y a la vista de la regulación realizada en la misma, podemos concluir en un primer momento que no sería de aplicación dicho régimen a los miembros de la oposición sin responsabilidades ejecutivas. Esta conclusión se deriva de del contenido del artículo 25.3, ya que establece que la aplicación de las disposiciones contenidas en el Título estudiado no afectarán, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar. Es decir, que la máxima sanción prevista en la ley es la destitución del cargo pero esta destitución no puede afectar a la condición de concejal o diputado que tenga el infractor.

En segundo lugar tenemos que analizar la posibilidad de si se aplican dichas normas a los denominados órganos directivos existentes en las grandes entidades locales, que tienen la condición de funcionarios en la práctica totalidad de los casos (por exigirlo así la normativa aplicable). Pues bien, desde mi punto de vista, tampoco se aplicarían las previsiones normativas estudiadas a los funcionarios, aunque tengan la condición de órgano directivo. Se llega a esta conclusión en base al argumento de que el régimen disciplinario de los funcionarios ya estaba previsto, y lo ha estado siempre, normativamente. Por tanto, la LT sería redundante si previera un régimen sancionador para los funcionarios cuando ya existen normas específicas que regulan su régimen disciplinario.

Además, la imposibilidad jurídica de aplicar analógicamente de las normas sancionadoras y los principios de reserva de ley y de tipicidad también serviría de fundamento jurídico para no aplicar estas disposiciones a los funcionarios locales.

Una cuestión interesante es la siguiente. El artículo 25.2 remite a la normativa local la fijación de lo que debemos entender por “alto cargo”. Esto nos lleva a preguntarnos si por vía de Reglamento Orgánico se podría determinar que un determinado órgano directivo tiene la consideración de alto cargo a los efectos previstos en la LT, resultándole de aplicación el régimen sancionador regulado en la misma. Desde mi perspectiva esto no sería posible apoyándonos de nuevo en el principio de legalidad en la fijación de las infracciones administrativas de carácter disciplinario establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (Artículo 93 y 94).

Por tanto, y a modo de conclusión, podemos decir que dado que la ley habla de buen gobierno debemos entender que solo se encuentran vinculadas por las previsiones normativas las personas que ostenten responsabilidades de gestión, es decir, que gobiernen bien directa bien indirectamente. Debemos entender que ejerce este gobierno

los órganos que tienen facultades decisorias que se pueden manifestar mediante actos administrativos que vinculen a la Administración y que pueden afectar a los ciudadanos. Es importante aquí, por tanto, la diferenciación realizada en el ámbito doctrinal entre Gobierno y Administración, ya que sólo se aplicarán las previsiones de la ley a las personas que ejerzan esos potestades ejecutivas de gobierno. Así, podemos deducir que desde este punto de vista el ámbito de aplicación subjetivo queda circunscrito en el mundo local a los Alcaldes o Presidentes, Concejales-Delegados, Diputados delegados, y miembros de las Juntas de Gobierno Local.

Sin embargo esta opinión no es unánime. Así y a título de ejemplo, MANUEL CORCHERO en su artículo titulado “Régimen Sancionador en materia de transparencia y buen gobierno local” (El Consultor de los Ayuntamientos nº12/2015) defiende la posibilidad de que dichas previsiones sean aplicables a los órganos directivos del artículo 130.1.B de la Ley 7/1981, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, esto es los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el Secretario general del Pleno, el interventor general municipal y el titular del órgano de gestión tributaria. Como se puede ver se trata de una cuestión abierta que se deberá ir precisando conforme vayan apareciendo sentencias que determinen la correspondiente jurisprudencia.

3.2.2. *Principios de buen gobierno*

El artículo 26 de la LT establece una serie de principios, estructurados en principios generales y principios de actuación, cuyo cumplimiento se identifica con el llamado Buen Gobierno. No remitimos a su lectura, teniendo en cuenta lo señalado por el Concejo de Estado al respecto. Así la ley se fundamenta en algunos textos y disposiciones que, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y en el local, han incorporado normas de buen gobierno (así, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, publicado como Orden APU/516/2005, de 3 marzo; la Ley 4/2006, de 30 junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega; la Ley 4/2011, de 31 marzo, de buena administración y gobierno de las Islas Baleares; o el Código de Buen Gobierno Local aprobado en diciembre de 2009 por la Federación Española de Municipios y Provincias). A pesar de la importancia de estas normas, se ha considerado necesario agrupar en un único texto normativo todos los principios éticos y de actuación que deben presidir el desarrollo por parte de los poderes públicos de sus funciones, con independencia de la Administración en la que prestan sus servicios, incluyendo además un régimen sancionador común.

3.2.3. *Conductas Sancionadas Y Sanciones Previstas*

Antes de estudiar las conductas y sanciones concretas vamos a hacer una breve referencia a lo que al respecto establece el Consejo de Estado en su Dictamen de 19 de julio de 2012. El Consejo de Estado, partiendo del reconocimiento del avance que supone la ley en esta materia y tras admitir que se incluyan principios metajurídicos comúnmente aceptados, también hace algunas precisiones en lo que respecta al principio de tipicidad. Así establece:

“Partiendo de estas premisas y sin que se objete en sí misma la positivización de principios éticos y de actuación (por lo demás, muchos de ellos recogidos ya en otras normas, entre las que destaca el Estatuto Básico del Empleado Público), sí se considera preciso recomendar que se eviten en la medida de lo posible las formulaciones superlativas y el empleo de construcciones imprecisas o términos abstractos, vagos y excesivamente abiertos, pues su introducción determina siempre la incorporación a la norma de un elemento subjetivo o discrecional de apreciación que, cuando se trata de valorar conductas a efectos de aplicar sanciones (así lo establece expresamente el artículo 23.2, que no sanciona el incumplimiento de los principios enunciados en el primer apartado, pero sí los configura como guía para la aplicación del régimen sancionador), puede perturbar gravemente la seguridad jurídica. Esta puede quebrar igualmente en aquellos casos en que el régimen de infracciones y sanciones no se ajusta debidamente a los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad. Exigencia derivada de los dos primeros es el deber de identificar de manera clara las conductas constitutivas de infracción, evitando términos genéricos y ambiguos que se traduzcan en una falta de certeza. En este sentido, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha considerado el principio de tipicidad como una garantía material comprendida en el principio de legalidad sancionadora contemplado en el artículo 25.1 de la Constitución, que "aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones" (Sentencias 135/2010, de 2 de diciembre, y 104/2009, de 4 de mayo). Esta garantía se concreta, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, en que el legislador y, en su caso, la Administración deben aprobar normas "concretas, precisas, claras e inteligibles" (Sentencias 181/2008, de 22 de diciembre; 151/1997, de 29 de septiembre; y 34/1996, de 11 de marzo, entre otras). El principio de tipicidad no veda, sin embargo, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, "aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 de la Constitución se subordina -según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional- a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad jurídica, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada" (por todas, Sentencia 208/2005, de 12 de septiembre).

A juicio del Consejo de Estado, el régimen de infracciones y sanciones previsto en el anteproyecto respeta, en líneas generales, las exigencias derivadas de los principios aplicables en este ámbito. Así, muchas de las infracciones tipificadas en el artículo 25 son reproducción idéntica o similar de las contenidas en el artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 noviembre, General Presupuestaria (concretamente, las previstas en las letras a) a e)), o concreción de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en particular, las de las letras f) a o)); las del artículo 26, por su parte, están en gran parte tomadas del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril). Para todas ellas se establece un régimen de sanciones contenido en el artículo 27 que, sin perjuicio de las observaciones concretas que se realizarán al final del siguiente apartado, se acomodan igualmente en lo esencial a las exigencias propias de este tipo de normas. Este juicio global no puede, empero, ocultar que en algunos supuestos concretos este régimen adolece de una falta de precisión y rigor que no se compadece adecuadamente con las exigencias mínimas que han de satisfacer las normas sancionadoras. A título de ejemplo pueden mencionarse en este sentido las previsiones contenidas en las letras f) e i) del artículo 26.1 o las de las letras a) y b) del artículo 26.3.

En definitiva y de conformidad con los razonamientos expuestos, debe encarecerse una revisión completa y exhaustiva del artículo 23 en su conjunto y recomendarse que la identificación de las infracciones y sanciones tipificadas en el anteproyecto se haga de la manera más concreta y acabada posible, pues de lo contrario quedarían comprometidos los principios de tipicidad y legalidad.”

La ley articula las infracciones en tres grandes grupos. En primer lugar tenemos las infracciones en materia de conflicto de intereses, en segundo lugar las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y, por último, las infracciones disciplinarias.

El artículo 27 señala que el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de hacer los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de Título II será sancionado de acuerdo con la normativa de aplicación. Por tanto, se hace una remisión normativa a la denominada lex previa. En el caso de la administración local tendremos que acudir a lo previsto en la LOREG, concretamente en su artículo 153 y 178, en lo relativo a las incompatibilidades poniéndolo en relación con el artículo 76 de la LBRL.

El artículo 178 de la LOREG establece las causas de incompatibilidad en lo referente a cargos representativos locales. Así establece:

“1. Las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo anterior, lo son también de incompatibilidad con la condición de Concejal.

2. Son también incompatibles:

a) Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

b) Los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.

c) Los Directores generales o asimilados de las Cajas de Ahorro Provinciales y Locales que actúen en el término municipal.

d) Los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.

e) Los concejales electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.

3. Cuando se produzca una situación de incompatibilidad los afectados deberán optar entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, dé origen a la referida incompatibilidad. Cuando la causa de incompatibilidad sea la prevista en el apartado 2.e) del presente artículo, se aplicará lo dispuesto en el artículo 6.4 de esta Ley.

4. Cuando la causa de incompatibilidad sea la contenida en el punto b), del apartado 2, el funcionario o empleado que optare por el cargo de Concejal pasará a la situación de servicios especiales o subsidiariamente a la prevista en sus respectivos convenios que en todo caso ha de suponer reserva de su puesto de trabajo.

5. Los ciudadanos que sean elegibles, de acuerdo con el artículo 177, apartado 1, de esta Ley, estarán sujetos a las causas de incompatibilidades a que se refiere el presente artículo.”

El incumplimiento de lo establecido en la LOREG viene sancionado por el artículo 153 de dicho texto legal.

En mi opinión el hecho sancionable no sería tanto entrar en la causa de incompatibilidad sino no ejercer la opción de punto 3 del artículo. La cuestión será el plazo en que debe ejercer dicha opción. Según el artículo 10.2 del ROF “*producida una causa de incompatibilidad y declarada la misma por el Pleno corporativo, el afectado*

por tal declaración deberá optar, en el plazo de los diez días siguientes a aquel en que reciba la notificación de su incompatibilidad, entre la renuncia a la condición del Concejal o Diputado o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad". Por tanto entendemos que se debe producir en ese plazo de 10 días.

El artículo 76 de la LBRL establece que "Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas. La actuación de los miembros en que concurran tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido".

En lo que se refiere a las declaraciones tenemos que tener en cuenta lo establecido en el artículo 75.7 de la LBRL, que establece lo siguiente: *"Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho".* Lo cierto es que en este último caso no se prevé ninguna sanción concreta administrativa para el caso de incumplimiento de la obligación de presentar las correspondientes declaraciones, pudiéndose debatir si podría entrar en juego la previsión genérica a las obligaciones de la LOREG establecido en el artículo 153 de dicho cuerpo legal. Dado que en este punto se remite a normativa preexistente, la LT carece aquí de toda virtualidad innovadora.

El artículo 28 se refiere a las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria. Si nos fijamos en las actuaciones tipificadas vemos que se podrían resumir en:

- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).
- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Dado que estas conductas son objeto de un estudio más detallado en el siguiente punto no vamos a hacer aquí apreciación alguna.

Por último, el artículo 29 tipifica las llamadas infracciones disciplinarias, clasificándolas en infracciones muy graves, graves y leves. Estas infracciones se configuran como un electo de actuaciones cuya reprobación se considera necesaria y que se refieren a la actuación general del sujeto en cuestión. Textualmente el artículo establece lo siguiente:

“1. Son infracciones muy graves:

a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de sus funciones.

b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.

c) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

d) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.

e) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.

f) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.

g) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

h) La prevalencia de la condición de alto cargo para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.

i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.

j) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.

k) El acoso laboral.

l) La comisión de una infracción grave cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones graves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.

2. Son infracciones graves:

a) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.

b) La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.

c) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan infracción muy grave.

d) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.

e) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga el mantenimiento de una situación de incompatibilidad.

f) La comisión de una infracción leve cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones leves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.

3. Son infracciones leves:

a) La incorrección con los superiores, compañeros o subordinados.

b) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los principios de actuación del artículo 26.2.b) cuando ello no constituya infracción grave o muy grave o la conducta no se encuentre tipificada en otra norma.”

Siguiendo lo establecido por el Consejo de Estado en el Dictamen de 19 de julio de 2012 se debe partir de la apreciación de que, en líneas generales, la LT respeta el principio de tipicidad, legalidad y proporcionalidad en lo que al establecimiento de las conductas sancionables. Este juicio global no puede ocultar algunos supuestos concretos en que el régimen adolece de falta de precisión y rigor que no se compecede adecuadamente con las exigencias mínimas que deben satisfacer las normas sancionadoras. Vamos a ver a continuación algunos de los supuestos en los que a juicio del Consejo de Estado existe falta de concreción o duplicidad. Así se dictamina por el Consejo de Estado lo siguiente:

“...junto a la indeterminación de que adolecen algunos de los subapartados de este precepto ya señalada en términos generales, cabe ahora advertir la problemática que plantea en particular la previsión que se recoge en la letra a) de su apartado 1, pues no parece conforme con los principios que han de regir el derecho sancionador tipificar como infracción la falta de respeto a la Constitución, sino su incumplimiento. Asimismo, ha de prestarse atención a la conducta descrita en la letra l) de este apartado 1, que tipifica como infracción "la incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas". Se trata de una conducta ya prevista en el artículo 502 del Código Penal, cuyo apartado 1 dispone que "los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia", añadiendo que, "si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años". La duplicidad de tipificación de una misma conducta por normas penales y administrativas no es algo ajeno a nuestro ordenamiento, si bien en ciertos casos ello puede provocar una quiebra del principio non bis in ídem. Al margen de ello, lo que de modo principal debe objetarse en este caso es la disparidad de consecuencias asociadas a una misma conducta, pues así como en el artículo 502 citado la pena asociada a la comisión de este delito es la de suspensión por tiempo de seis meses a dos años, en el artículo 27 del anteproyecto la sanción puede llegar a ser de inhabilitación por un período de entre 5 y 10 años (apartado 2.d)). En consecuencia, se considera oportuno recomendar que las previsiones del anteproyecto en este punto se armonicen con las del Código Penal, modulándose, si se estimase conveniente, la sanción en este caso prevista y vedando la duplicidad.”

Esto en cuanto a la tipificación. En lo que se refiere a las sanciones previstas tenemos que, según el artículo 30, las infracciones leves se sancionan con una amonestación, si bien es cierto que la comisión de tres infracciones leves en un año constituye una infracción grave.

La comisión de infracciones graves conlleva de forma alternativa que se declare el incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial correspondiente o la no percepción de la correspondiente indemnización por cese del cargo.

En lo que se refiere a las infracciones muy graves se prevé como sanción las dos previstas para las infracciones graves (de forma acumulativa) junto con la destitución del cargo y la prohibición de ser nombrado alto cargo o asimilado durante un periodo de 5 a 10 años. En este último caso, como expuse en el artículo referenciado al comienzo de este punto, se plantea si esta prohibición se aplica sólo en la Administración donde el sujeto ha sido sancionado o se aplica a todas las AA.PP. Si no se crea algún registro de infractores será muy difícil controlar que un sancionado en un Ayuntamiento no pueda ser nombrado alto cargo de una Comunidad Autónoma u otros supuestos similares.

Cuando se vaya aplicando la ley y se vayan produciendo pronunciamientos jurisprudenciales podremos ver cómo se van solventando estos temas. En relación con esto hay quien ha sostenido que la inhabilitación afecta a derechos fundamentales, no pudiendo considerarse como una sanción por ilícito administrativo, debiendo ser impuesta, en su caso por un juez. Así se hizo constar en una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, proponiendo la supresión ya que el precepto del proyecto hablaba específicamente de inhabilitación.

El artículo 30 regula asimismo la graduación de las sanciones.

En relación a la aplicación o no de este régimen a los funcionarios nos encontramos otro dato aquí que nos lleva a pensar que no se aplica a los funcionarios. La ley se remite al artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC. Por otro lado la propia Ley 30/1992 nos dice en su artículo 127.3 que sus disposiciones no se aplican a la potestad disciplinaria de las AA.PP. respecto del personal a su servicio. Así tenemos otro argumento más para afirmar que el Título II de la LT no es aplicable a los funcionarios, aunque tengan la consideración de cargos directivos.

Por último el artículo 30 exige que cuando los hechos puedan ser constitutivos de delito se pondrán en conocimiento de la Fiscalía y se suspenderá el procedimiento sancionador hasta que finalice el penal, en consonancia con el principio non bis in idem, principio constitucional que debe respetar todo el sistema sancionador en el derecho español.

3.2.4. *Órgano Competente Y Procedimiento*

El artículo 31 regula lo relativo al órgano competente y procedimiento.

En cuanto al procedimiento tenemos que señalar que según el artículo mencionado el procedimiento siempre se iniciará de oficio, bien por iniciativa propia, como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. Resulta por tanto relevante que cualquier ciudadano pueda denunciar, estableciendo la ley una acción pública sin que se pueda exigir una legitimación activa concreta. En mi opinión es relevante ya que una vez se haya formulado denuncia el órgano competente para resolver tendrá que decidir sobre la admisión o inadmisión a trámite, debiendo motivarse el acto y siendo este susceptible de control jurisdiccional.

En relación con esto es importante también indicar que entre las competencias atribuidas al Presidente de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, reguladas en el artículo 38.2 de la LT, se establece la de instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el Título II de la LT. En el siguiente punto haremos una precisión al respecto. Se indica que en caso de que el órgano competente decida no incoar el procedimiento deberá motivar dicha decisión.

En lo que se refiere al procedimiento propiamente dicho el artículo 31 señala que la responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin que se indique o fije el procedimiento a seguir. Se plantea, por tanto, la cuestión de si es aquí de aplicación el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora o sería aplicable la normativa en materia disciplinaria de los funcionarios públicos aplicada por analogía. Como expuse en el artículo indicado al principio, mi opinión es que parece lógico aplicar el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora ya que este sólo excluye su aplicación en materia disciplinaria del personal al servicio de las Administraciones públicas. Otro dato que me lleva a deducir esto es que la Junta Electoral Central sigue en los procedimientos sancionadores administrativos el Real Decreto 1398/1993. Por tanto, en la tramitación de los procedimientos derivados de la comisión de las infracciones en materia de incompatibilidades en el ámbito local se seguiría este procedimiento por la Junta Electoral Central. No tiene mucha lógica, por tanto, que se aplique otro tipo de procedimiento en los demás supuestos previstos en el ya mencionado Título II.

En cuanto al órgano competente nos vamos a centrar en el ámbito local. Así el artículo 31.2 señala que cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración local tanto la incoación como la resolución del procedimiento se darán por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las EE.LL.

Es decir, debemos acudir a la LBRL para determinar el órgano competente para iniciar y resolver el expediente. A la vista de lo previsto en dicha norma podemos concluir que la competencia para iniciar y resolver los expedientes sería del Alcalde o Presidente de la Corporación. Pudiéndose discutir el título legal de esta atribución, está claro que, al final entraría en juego la atribución residual del artículo 21.1.s) de la LBRL. Además se podría aplicar de manera analógica lo previsto en el artículo 78.4 de la LBRL que establece que los Presidentes de las Corporaciones podrán sancionar con multa a los miembros de la misma en determinados casos. Por tanto, podemos concluir que la competencia sería del Alcalde o Presidente.

Esto en cuanto a los municipios de régimen común y resto de EE.LL. En lo que se refiere a los municipios a los que se les aplica el Título X de la LBRL la conclusión es diferente ya que el artículo 127.1.1) establece claramente la atribución a la Junta de Gobierno Local en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora.

3.3. El Consejo De Transparencia

Su regulación se contiene en el Título III de la LT, que ha sido desarrollado por el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Se crea por imperativo del artículo 33 de la LT como organismo público independiente. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, encontrándose adscrito, a efectos organizativos, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los fines del Consejo de Transparencia son los establecidos en al artículo 34 de la LT, esto es:

- 1.- Promover la transparencia de la actividad pública
- 2.- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad
- 3.- Salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública
- 4.- Garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se estructura en los siguientes órganos:

1. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
2. La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.
3. La Subdirección General de Reclamaciones y la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno, como órganos jerárquicamente dependientes del Presidente del Consejo.

De acuerdo con el artículo 36 de la TL la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá todas las competencias que le asigna esta Ley, así como aquellas que les sean atribuidas en su normativa de desarrollo.

La Comisión estará compuesta por:

- a) El Presidente.
- b) Un Diputado.
- c) Un Senador.
- d) Un representante del Tribunal de Cuentas.
- e) Un representante del Defensor del Pueblo.
- f) Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.

- g) Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- h) Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

La condición de miembro de la Comisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración con excepción de lo previsto en el artículo siguiente.

Al Presidente del Consejo se refiere el artículo 37, que establece que será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación. En la actualidad la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es doña María Ester Arizmendi Gutiérrez, elegida por el Consejo de Ministros en su reunión del día 12 de diciembre de 2014.

En lo que se refiere a las funciones del Consejo las mismas se regulan en el artículo 38 de la LT. Centrándonos en las funciones referidas al Buen Gobierno tenemos que señalar que corresponde al Presidente del Consejo de Transparencia instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II de esta Ley. El órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento. (Artículo 38.2.e de la LT).

En relación con este tema quisiera hacer una precisión analizando la incidencia que dicho precepto ha tenido en la práctica. Según datos aportados por el propio Consejo de Transparencia, a fecha 3 de septiembre de 2015 no se ha hecho utilización de lo dispuesto en el artículo 38.2 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No obstante, según información recibida del propio Consejo de Transparencia, ello no significa que no se hayan recibido denuncias en materia de buen gobierno ni que el Consejo haya decidido inhibirse en esta cuestión. A este respecto cabe resaltar lo siguiente:

- a) La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, contiene limitaciones para el Consejo de Transparencia en materia de buen gobierno, a las que debe unirse lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, con las funciones que ésta encomienda la Oficina de Conflicto de Intereses.

b) De este modo, las competencias del Consejo en materia de buen gobierno se refieren exclusivamente a la Administración General del Estado y no a comunidades autónomas y entidades locales. Así por ejemplo, cuando ha llegado alguna denuncia en materia de violación de las normas de buen gobierno por parte de algún municipio este Consejo ha dado traslado de la misma al órgano de la comunidad autónoma competente en el ámbito de administración local para que investigue los hechos antes de instar formalmente el inicio del procedimiento del 38.2 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

c) Asimismo, el Título II se aplica únicamente a altos cargos, con lo que los funcionarios públicos de la AGE no pueden ser objeto de procedimiento sancionador sobre la base del artículo 38.2 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

d) Por otro lado, ante algunas denuncias ciudadanas presentadas se ha procedido a solicitar de parte de los interesados aclaración de los hechos denunciados, por resultar éstos insuficientes a la hora de instar el procedimiento sancionador.

e) En otras ocasiones, las denuncias formuladas no resultaban ser competencia del Consejo por referirse a hechos o sujetos no incluidos en el ámbito del Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que se ha comunicado al interesado la imposibilidad legal de instar procedimiento alguno.

f) Finalmente, ante otras denuncias recibidas en este Consejo, en otros ámbitos como el de la publicidad activa, se ha procedido a dirigirse directamente al organismo o entidad denunciada para que modifique su forma de actuar de manera que cumpla con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Estos son los motivos expuestos por los responsables del propio Consejo de Transparencia para justificar que no se haya hecho uso de esta posibilidad que le ofrece la ley. Llama la atención la afirmación de que las competencias del Consejo en materia de buen gobierno se refieren exclusivamente a la Administración General del Estado y no a comunidades autónomas y entidades locales. Si este artículo tiene eficacia o queda como un precepto sin aplicación práctica sólo nos lo podrá decir el tiempo.

4. EL BUEN GOBIERNO DESDE UNA PERSPECTIVA PRESUPUESTARIA Y ECONÓMICO-FINANCIERA.

Tenemos que partir diciendo que es aquí reproducible todo lo dicho anteriormente sobre ámbito de aplicación y demás precisiones que hemos hecho hasta ahora. Así, nos vamos a centrar en el estudio del buen gobierno pero enfocando esta vez la cuestión desde una perspectiva presupuestaria y económico-financiera.

Partimos así del artículo 28 de la LT que se refiere a las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria. Inicialmente vemos que las actuaciones tipificadas vemos que se podrían resumir en:

- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).
- Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De una forma preliminar podemos llamar la atención sobre el hecho de que se tipifica la realización de gastos sin crédito suficiente, la omisión del trámite de intervención previa de gastos o la omisión del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos. Aunque la eficacia práctica de estas normas en el ámbito local puede estar muy condicionada el simple hecho de que se tipifique me parece importante, ya que no está de más que una norma con rango de ley censure estas conductas que hasta ahora no tenían una respuesta clara por parte de la ley.

Por otro lado es importante destacar que todas las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria son tipificadas por la ley como muy graves, lo que da una idea de la importancia que a las mismas le ha querido dar el legislador, otorgándoles el máximo grado de gravedad.

La importancia que la ley concede a este tema también se observa en la Exposición de motivos de la LT donde dedica una gran referencia a estas infracciones.

Antes de estudiar cada infracción debemos hacer una precisión desde el punto de vista del principio de tipicidad. De acuerdo con HERRERO PRIETO el objeto de la LT es establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Sin embargo, en opinión del autor, este establecimiento de obligaciones concretas resulta muy lejano en la realidad. Partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional en la que se establece que el principio de tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora se concreta en la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y conocer a qué atenerse en caso de incumplimiento (STC 151/1997, de 29 de septiembre). Para el autor indicado puede considerarse que no existe en la LT obligaciones específicas de buen gobierno más allá del cumplimiento de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Por tanto, se hace necesario delimitar la *lex previa* que nos permita identificar las específicas obligaciones cuyo incumplimiento va a provocar que se considere que se incurre en infracción sancionable.

Veamos lo que dice el artículo textualmente para poder acometer su estudio clasificando las infracciones en los dos grupos indicados. Así, el artículo 28 de la LT dice:

“Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:

a) La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.

b) La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.

e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.

f) El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.

g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

h) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

i) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

j) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

l) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

n) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.

ñ) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

o) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.”

Pasemos a estudiar las diversas infracciones:

A) Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (y del Real Decreto Ley 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

1.- En primer lugar tenemos como infracción grave la incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes. Como vemos la infracción se configura como subsidiaria de los demás tipos.

De acuerdo con la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (artículo 72) se define el alcance como saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

2.- Otra infracción es la constituida por la administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP) tenemos el mismo tipo en el artículo 177.1.b). Ante las diversas interpretaciones existentes acerca de si la LGP es de aplicación supletoria a las entidades locales este artículo de la LT viene a incluir directamente este tipo de infracción en el ámbito de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios locales, recordando siempre lo ya dicho respecto del ámbito de aplicación subjetivo de las previsiones de la LT.

En el ámbito local tenemos que hacer hincapié en que una de las consecuencias de la función interventora es la de manifestarse sobre los actos generadores de derechos para la entidad, si bien en este caso el reparo formulado nunca tiene efectos suspensivo. Además se elevará al Pleno informe sobre las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

3.- Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable constituyen infracción.

En el ámbito local tenemos que hacer mención al artículo 173.5 del TRLRHL que establece que no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar. Por otro lado el artículo 188 del TRLHL señala que los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su

improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente. Por tanto, en cuanto a la inexistencia de crédito, está clara la responsabilidad existente que ya se recogía en esta ley y en la LGP.

Por otro lado las obligaciones para la entidad local deben nacer de acuerdo con las normas reguladoras de la ejecución presupuestaria, por lo que se tipifica como infracción el incumplimiento de las normas que regulan dicha gestión del presupuesto.

4.- Otra infracción es la consistente en la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.

El artículo 156 de la LGP establece que en los supuestos en los que, con arreglo a lo establecido en las disposiciones aplicables, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos en este artículo.

Con esta previsión lo que se hace es dotar de la oportuna respuesta desde el punto de vista sancionador a una actuación que, dada su gravedad, requiere que sea tipificada como infracción.

El balance positivo de dotar de respuesta sancionadora a esta actuación tiene más importancia si cabe desde el punto de vista local, donde la posición del Interventor municipal se encuentra en una situación más precaria respecto de lo que ocurre a nivel autonómico o estatal. Con esta medida se da la oportuna respuesta a una actuación, desde mi punto de vista, muy grave.

5.- La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.

Los artículos 78 y 79 de la LGP se refieren a los anticipos de caja fija y los pagos a justificar.

En el TRLRHL la materia se regula en el artículo 190 que establece lo siguiente:

“1. Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, según previene el artículo anterior, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.”

2. Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

3. Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.”

Como vemos, aquí se señalan las fechas máximas para justificar la aplicación de los fondos recibidos. Por tanto, la falta de justificación en los plazos indicados dará lugar a la responsabilidad fijada por la LT. Estas previsiones se deben completar con lo establecido en las Bases de Ejecución del presupuesto y en el Real Decreto 500/1990, de desarrollo de la LHL.

Dado que en el artículo 177 de la LGP ya se recogía esta infracción, tiene esta inclusión como infracción por parte de la LT una incidencia más acusada en el ámbito local, resultando ya directamente de aplicación.

6.- Tiene la consideración de infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

Esta materia en el ámbito local se regula en los artículos 200 y ss. Del TRLRHL y en las Instrucciones de Contabilidad. El artículo 200 del TRLRHL recoge el sometimiento de las entidades locales y sus organismos autónomos al régimen de contabilidad pública, lo que conlleva la obligación de rendir cuentas (artículo 201).

El procedimiento se establece en el artículo 212 que establece lo siguiente:

“1. Los estados y cuentas de la entidad local serán rendidas por su presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan. Las de los organismos autónomos y sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a aquélla, rendidas y propuestas inicialmente por los órganos competentes de estos, serán remitidas a la entidad local en el mismo plazo.

2. La cuenta general formada por la Intervención será sometida antes del día 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local, que estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la corporación.

3. La cuenta general con el informe de la Comisión Especial a que se refiere el apartado anterior será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones. Examinados éstos por la Comisión Especial y practicadas por esta cuantas comprobaciones estime necesarias, emitirá nuevo informe.

4. Acompañada de los informes de la Comisión Especial y de las reclamaciones y reparos formulados, la cuenta general se someterá al Pleno de la corporación, para que, en su caso, pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre.

5. Las entidades locales rendirán al Tribunal de Cuentas la cuenta general debidamente aprobada.”

Se nos plantea aquí si el tipo se refiere sólo a la rendición de cuentas en sí o si se puede incluir en él la falta de formación de la Cuenta General por la Intervención. De acuerdo con lo que señale en el ámbito de aplicación subjetivo del Título II de la LT parece lógico concluir que la falta de formación de la Cuenta General por parte de la Intervención conllevará una responsabilidad a exigir por la vía disciplinaria del personal al servicio de las AA.PP. Mientras, la falta de aprobación imputable a los sujetos incluidos en dicho ámbito de aplicación de la LT se exigirá por vía del régimen establecido en la propia LT.

B) Infracciones derivadas de ciertos incumplimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Antes de entrar a estudiar las infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera vamos a hacer una breve referencia a dicha norma, señalando de manera breve los motivos que dieron lugar a su aparición.

Tenemos que partir aquí de la reforma operada sobre el artículo 135 de la Constitución española, de 27 de diciembre de 2011. La estabilidad presupuestaria, según la Exposición de motivos de dicha modificación, adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Esto justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos. La reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue garantizar dicho principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución,

reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Como desarrollo directo de este precepto constitucional se aprueba la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). Según su Preámbulo los tres objetivos de la Ley son: Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo. La Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social.

Pues bien, para garantizar el debido cumplimiento de las medidas establecidas por la LOEPSF y conseguir la consecución de los principios que informan esta ley se establecen en la LT una serie de infracción por determinados incumplimientos de lo establecido en esta norma.

I) El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.

Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, así lo establece de manera taxativa el artículo 12.5 de la LOEPSF. Esto supone un límite adicional a la posibilidad de financiar modificaciones de crédito con mayores ingresos. Tras esto, con este medio de financiación que suponen los mayores ingresos, sólo se podrán financiar créditos extraordinarios o suplementos de crédito que incrementen el Capítulo 3 y el Capítulo 9 para dar cobertura presupuestaria a la exigida reducción de la deuda pública.

Por su parte el artículo 32 de la LOEPSF establece que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda. A efectos de lo previsto en este artículo se entiende por superávit la capacidad de financiación según el sistema europeo de cuentas y por endeudamiento la deuda pública a efectos del procedimiento de déficit excesivo tal y como se define en la normativa europea. Este artículo fue modificado por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, con la finalidad de aclarar que se entiende por superávit, ya que se planteó la duda con la

redacción original si en las Entidades locales se debía entender como el Remanente de Tesorería o como la Capacidad de Financiación.

Por su parte la disposición adicional sexta de la LOEPSF establece determinados supuestos en que el superávit se puede dedicar a otras finalidades distintas pero tasadas en la disposición siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la misma.

Así, el incumplimiento de estas determinaciones encaminadas a reducir el nivel de la deuda pública es sancionado por la LT como infracción muy grave.

II) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

El artículo 13 de la LOEPSF establece que 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 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, 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.

Aunque formalmente el régimen de autorizaciones se regulan en el indicado artículo 53 del TRLRHL tenemos que acudir a la Disposición Final 31ª de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado 2013 junto con disposiciones relativas a la refinanciación incluidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. No vamos a hacer una exposición completa de los supuestos de autorización por exceder el contenido del presente artículo, lo que no supone que no se recomiende repasar dicha materia para identificar correctamente en qué consiste la infracción descrita.

Pues bien, el incumplimiento en sentido amplio del régimen de autorizaciones supone la comisión de una infracción muy grave a la luz de la LT.

III) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Según este artículo de la LOEPSF 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 informará 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, en caso de que sea una Corporación Local. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.

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). La no adopción de estas medidas para evitar el riesgo detectado es la conducta sancionada por la LT. Aquí tenemos que tener en cuenta, como en los demás casos, quién es el órgano competente para adoptar dichas medidas en el ámbito del Ayuntamiento.

IV) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Cuando se produzca un 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 precisarán informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con carácter previo a su concesión o suscripción.

V) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Nos vamos a centrar aquí en el aspecto local de la normativa indicada. En primer lugar hay que precisar que el plan económico-financiero se da cuando hay un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, mientras que el plan de reequilibrio tiene lugar cuando, excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas incurran en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los

Diputados. Como vemos a las Entidades locales sólo le afecta lo relativo al plan económico-financiero.

El plan se debe presentar en un mes desde que se detecte el incumplimiento. Los planes económico-financieros elaborados por las Corporaciones Locales deberán estar aprobados por el Pleno de la Corporación, en el plazo máximo de dos meses. Los correspondientes a las corporaciones incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales serán remitidos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en el supuesto de que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre la Corporación Local tenga atribuida en su Estatuto de Autonomía la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales, como ocurre en Andalucía. En este supuesto el plan será remitido a la correspondiente Comunidad Autónoma, la cual será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos.

Los planes económico-financieros se remitirán para su conocimiento a la Comisión Nacional de Administración Local. Se dará a estos planes la misma publicidad que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad.

Como hemos dicho anteriormente hay que determinar qué órgano es el competente para cada actuación para poder concluir con seguridad quién será el responsable del incumplimiento de la obligación. Así, podemos concluir que la competencia para elaborar el plan es del Alcalde, correspondiendo al Pleno la aprobación del mismo. Por tanto, de aquí se deriva quién puede resultar responsable de un eventual incumplimiento.

Una cuestión curiosa que podemos señalar es la siguiente. El artículo 116 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local regula los Planes económicos-financieros en el ámbito local. Según el apartado 3 de este artículo la Diputación Provincial asistirá al resto de corporaciones locales en la elaboración y seguimiento de las medidas contenidas en los planes. Dicho esto se plantea que pasaría si un Ayuntamiento incumpliera los plazos para presentar el Plan por un retraso imputable a la Diputación. En este caso se plantearía quién es el verdaderos responsable del incumplimiento si el órgano competente de la Diputación o el del Ayuntamiento. Dejo esta cuestión para el debate.

VI) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

El artículo 6 de la LOEPSF establece 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, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.

En desarrollo de esta norma se aprobó la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada posteriormente por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre. En esta norma se recogen una serie de obligaciones de remisión de información económica-financiera con una periodicidad concreta.

En el artículo 4 de la mencionada Orden se señala que la remisión de la información económico-financiera correspondiente a la totalidad de las unidades dependientes de cada Comunidad Autónoma o Corporación Local se centralizará a través de la Intervención. Este artículo 4 lleva la rúbrica de “Sujetos obligados a la remisión y recepción de información”. Por tanto, entendemos que el obligado a remitir la información en el supuesto de una Corporación local será el Interventor. Si ponemos este dato en relación con lo que hablamos en su momento acerca del ámbito de aplicación subjetivo del Título II de la LT podemos poner en duda que esta infracción pueda ser atribuida a un funcionario como es el Interventor si a este no le hemos atribuido la condición de alto cargo. En cualquier caso, la falta de remisión de esta información por el interventor sería considerada como una falta de las previstas en el artículo 95 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por lo que sería más ajustado al derecho enfocar una eventual actuación disciplinaria por esta vía.

Por último, es importante hacer especial mención al hecho de que es necesaria el previo requerimiento y su incumplimiento para que se de esta infracción.

VII) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que:

- Justifique dicha desviación,
- Aplique las medidas

- Incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25 de la LOEPSF.

Como vemos se incluye en la infracción tanto la falta de justificación de la desviación como la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan.

VIII) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Es correlativo al tipo anterior y supone la no aplicación de las medidas previstas, sin que en este caso haga falta la formulación del requerimiento previo para cometer esta infracción.

IX) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.

Aquí se incluyen dos infracciones distintas. Por un lado la no adopción del acuerdo de no disponibilidad previsto cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería o cuando estemos en el caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio.

Como vemos, que pueda afectar a una Entidad local es sólo el supuesto de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero. En este caso la Corporación afectada deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.

Por otro lado también es considerada como infracción la actuación consistente en no constituir el depósito exigido por el artículo 25 de la LOEPSF. Se da en los mismos supuestos que para el acuerdo de no disponibilidad pero en este caso es la constitución de un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de

su Producto Interior Bruto nominal, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

X) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

El artículo 26.1. establece que en el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique 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, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Como vemos, este artículo se refiere únicamente a las Comunidades autónomas, no incluyéndose nada al respecto de las Corporaciones locales, reguladas en el segundo punto del artículo 26. Por tanto, y de acuerdo con el principio de tipicidad, esta infracción no resulta aplicable al ámbito local.

XI) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Ya hemos visto este supuesto en el punto anterior. Como hemos visto, en caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma. El incumplimiento de estas instrucciones dadas a las autoridades de la Comunidad Autónoma en cuestión constituye la infracción.

V – BIBLIOGRAFIA

- ARIAS MARTIN, J.L. *Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local*. Actualidad administrativa, nº7/2014, p. 911-917.
- BENITO LANGA, JULIA DE. *La ética en la política municipal*. BAYER HERMANOS Y COMPAÑIA S.A., 2008 (ISBN: 9788470283864).
- DIEGO BAUTISTA, O. *FUNDAMENTOS ÉTICOS PARA UN BUEN GOBIERNO*. Revista de las Cortes Generales nº66/2005, p. 191-219.
- DIEGO BAUTISTA, O. *LOS CÓDIGOS ÉTICOS EN EL MARCO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS. VALORES PARA UN BUEN GOBIERNO*. Revista de las Cortes Generales nº65/2005, p. 123-154.
- GUILLOT, E. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Revista Democracia y Gobierno Local, nº 26/2014, p. 30-33.
- JIMENEZ ASENSIO, R. *Ética pública, política y alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones*. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas nº 5/2013, p. 46-67.
- MERINO ESTARDA, V. *Buen Gobierno Local*. Revista de Estudios Locales, nº 167/2014, p. 12-29
- PRIETO ROMERO, C. *Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno*. Anuario del Gobierno Local 2011 (ISBN: 2013-4924), p. 315-347.
- RIVERO ORTEGA, R. Y MERINO ESTRADA, V. *La necesidad de innovación para un buen gobierno local*. Revista de Estudios Locales, nº 157/2013, p. 10-22.
- VILLORIA MENDIETA, M. Y OTROS. *El Buen Gobierno, entre la integridad institucional y la innovación democrática*. Revista Democracia y Gobierno Local, nº 20/2013, p. 4-21.

COMPETENCIAS Y SERVICIOS PÚBLICOS ANTES Y DESPUES DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL PRODUCIDA POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Juan Francisco PARRA MUÑOZ

*Técnico de Administración General.
Ayuntamiento de El Ejido*

El presente trabajo pretende aportar clarificación en el régimen de las competencias y servicios de los municipios tras la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con especial referencia a las problemática de la preeminencia o subordinación de la ley de régimen local de Andalucía, Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), y las normas de régimen local contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), a la normativa básica estatal de régimen local, LRBRL.

SUMARIO:

1. Competencia y servicio público en el ámbito local: concepto y deslinde.
2. Clases de competencias y de servicios públicos: Hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.
 - Con anterioridad a la reforma operada en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
 - Determinación y atribución de competencias en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.
 - Enumeración de competencias en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.
 - Determinación y enumeración de servicios públicos locales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.
3. Prevalencia de la configuración legal del régimen de competencia y servicio público regulada en la LRBRL con respecto a la regulada en el EAA y en la LAULA.
4. Con posterioridad a la reforma operada en la ley reguladora de las bases de régimen local por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local.

4.1. Competencias.

- Formas de atribución, clasificación y enumeración.
- Enumeración de las materias sobre las que los municipios pueden ejercer competencias en la nueva redacción del artículo 25 de la LRBRL.
- Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a la redacción anterior del artículo 25.2 de la LRBRL.
- Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a las competencias atribuidas a los Municipios por la LAULA y el EAA.
- Competencias en materia de educación.

4.2. Los Servicios públicos tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

- Servicios públicos sociales.
- Servicios públicos de salud.

1. COMPETENCIA Y SERVICIO PÚBLICO EN EL ÁMBITO LOCAL: CONCEPTO Y DESLINDE.

En primer lugar se ha de determinar el concepto de competencia y el de servicio público, y deslindar ambos, que la legislación de régimen local entrelaza; al respecto me remito en este tema a mi trabajo publicado en esta revista, en su número 24 correspondiente a octubre-diciembre de 2014, y bajo el título *Naturaleza jurídica de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades*, en cuyo epígrafe 1, *Servicio Público Municipal y Competencias Municipales*, trato con detalle la cuestión

No obstante, como hilo introductorio baste recordar aquí que el legislador, dada la expresión utilizada en los artículos 25.1 y 85.1 de la LRBRL, puede inducir al error consistente en confundir e identificar los servicios públicos locales con las competencias municipales, o al menos con su concreción porque, si el art. 85.1 nos dice que son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, y acudimos a la fuente en donde se concretan estas competencias locales, que es el art. 25 LRBRL, su número 2 establece un listado de competencias locales sobre materias muy diversas de las que unas pueden ser consideradas servicios públicos pero otras no, con lo que podemos llegar a la conclusión de que todas aquéllas constituyen servicios públicos en sentido técnico, cuando no es así.

Asimismo es preciso recordar la definición doctrinal de servicio público en su sentido técnico: *toda actividad material o técnica y de contenido económico y de titularidad pública, en cualquier caso positiva e indispensable para la vida social, prestada al público de una manera regular y constante mediante una organización de*

medios personales y materiales, y bajo un régimen jurídico especial, y que es prestada por la propia Administración o por terceros por delegación de ésta.

En consecuencia: las competencias de los municipios son las diversas materias o sectores sobre los que estos pueden actuar de acuerdo con su legislación de aplicación, mientras que el servicio público, en cuanto actividad material y técnica constituye una concreta competencia; por esto la actividad de servicio público constituye un ámbito competencial de las entidades locales, pero no todas las competencias de éstas quedan constreñidas a aquél.

2. CLASES DE COMPETENCIAS Y DE SERVICIOS PÚBLICOS: HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

- **Con anterioridad a la reforma operada en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.**

Con anterioridad a la reforma operada en la LRBRL por la LRSAL, su artículo 7 atribuía a los entes locales dos clases o tipos de competencias en función de su naturaleza y forma de atribución: las propias, que solo podían ser determinadas por ley, y las atribuidas por delegación y cuyo régimen regulaban los artículos 7.3 y 27; y a su vez el artículo 28 permitía a los municipios la realización de “*actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*”, actividades que aunque denominaba el propio texto legal complementarias de otras Administraciones Públicas, había que entender que si el municipio las prestaba, las ejercía como competencias propias por habilitación expresa legal.

En este sentido, el artículo 25.1 atribuía un *tertium genus* o competencia de carácter residual al decir que “*El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”. Por su parte, el número 2 de dicho artículo garantizaba el ejercicio de competencias municipales en una serie de materias que enumeraba, competencias que habían de ejercitarse “*en los términos de legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*”. Todos los operadores jurídicos locales encontramos en el artículo 25.1 una declaración o atribución de forma general de *publicatio*, es decir, la preceptiva declaración de servicio público para que una actividad pueda ser considerada como tal, con la consiguiente habilitación a los entes locales para la prestación como servicio público de cualquier clase o tipo de actividad siempre que se considerara que de forma más o menos directa contribuía a *satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*. ¿Y qué actividad no reunía esta característica incluso sin forzar la

imaginación? Prácticamente ninguna, con lo que los entes locales se lanzaron a una veloz carrera a prestar actividades y servicios con independencia de que constituyeran servicios públicos o actividades propias de otras Administraciones Públicas sin importar que se duplicaran los servicios, o que incluso llegara a ser prestado un mismo servicio en un municipio por varias Administraciones Públicas, ofreciendo la realidad variados ejemplos: desde centros de la tercera edad hasta escuelas infantiles, pasando por servicios de atención a la mujer o centros de drogodependencia, y así en un mismo término municipal nos podemos encontrar, en la actualidad, con un centro de la tercera edad gestionado por el municipio y con otro centro de la misma naturaleza gestionado por la Comunidad Autónoma (los supuestos reales son, como digo muy ricos y variados); pero también se ha de decir que todo esto se hacía con el conocimiento cuando no con la complacencia y el beneplácito de la Administración del Estado, y sobre todo, de la Comunidad Autónoma, que se ahorraban así (sobre todo esta última, pues ser la titular de las competencias en el mayor número de los supuestos) la prestación de los servicios públicos de su competencia, dando lugar a la hipertrofia en la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios, con la perversa consecuencia de que en muchas ocasiones ha restado eficacia y recursos para prestar los servicios de los que éstos son titulares naturales, y como segunda, el déficit de tesorería de las haciendas locales.

A su vez, el artículo 26.1 establecía una serie de servicios públicos que enumeraba y que todos los municipios, en función de su población debían de prestar *en todo caso*, llamados por ello mínimos u obligatorios por la doctrina (todos los municipios con independencia de su población, los de población superior a 5.000 habitantes, los de población superior a 20.000 habitantes y los de población superior a 50.000 habitantes). Algunos de estos servicios públicos y otros que no tenían el carácter de mínimos, y enumerados en el artículo 86.3, podían prestarlos en régimen de monopolio.

Finalmente, el artículo 86.1 de la LRBRL habilitaba expresamente a los entes locales el ejercicio de la iniciativa económica que el artículo 128.2 de la Constitución atribuye con carácter general a las Administraciones Públicas.

En resumen, como la cláusula residual de competencia prevista en el artículo 25.1 atribuía *ex lege* a los entes locales la realización de cuantas actividades y servicios públicos contribuyeran a satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal había una *publicatio* legal de carácter general, para que los entes locales asumieran cuantos actividades prestacionales tuvieran la consideración de servicios públicos, conforme a la definición anteriormente dada del servicio público, pues los servicios públicos y las competencias tenían el carácter de *numerus apertus*.

Atendiendo al origen y modo de atribución de las competencias, el artículo 7.1 de la LRBRL las clasificaba en propias y delegadas; las primeras sólo pueden ser determinadas por ley, mientras que las atribuidas por delegación lo pueden ser por

disposición normativa o por acuerdo o acto administrativo concreto. Las atribuidas por disposición podían imponerse con carácter obligatorio al municipio, en cuyo caso debía de ir acompañada la delegación de la suficiente dotación económica para ejercerla (art. 27.3). Lo normal es que la delegación fuera de libre aceptación, por parte del ente local, siendo necesaria la expresa aceptación por el municipio (art. 27.3) mediante acuerdo del Pleno (art. 22.2 g). Finalmente, el artículo 28 hacía un llamamiento para que los municipios ejerzan competencias complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas.

A la vista de lo anterior podemos establecer las siguientes clasificaciones de las competencias y de los servicios públicos municipales:

A) En función de su naturaleza y modo de atribución:

- a) Propias (por ley).
- b) Delegadas (por disposición normativa o por acto administrativo):
 - a) Aceptación voluntaria y expresa por el ente local.
 - b) Mediante ley pero acompañada de la suficiente dotación económica.

B) En función de la mayor o menor intensidad de la acción pública:

a) *Actividades o servicios esenciales* que pueden prestarse en régimen de monopolio (art. 86.3 LRBRL).

b) *Servicios mínimos obligatorios* (art. 26.1 LRBRL), de los que a los efectos de este trabajo, y en cuanto que han sido modificados por la LRSAL, vamos a hacer referencia únicamente a los siguientes servicios públicos mínimos u obligatorios, de entre todos de los recogidos en el artículo 26.1:

- a) En todos los municipios: control de alimentos y bebidas.
- b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes: mercado.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes: prestación de servicios sociales.
- d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes: protección del medio ambiente.

c) Competencias y servicios públicos nominados (art. 25.2 en relación con el 85.1 de la LRBRL), de los que igualmente, interesa destacar de entre todos los siguientes, que son los que han sufrido modificación con la LRSAL con indicación de los apartados en los que venían recogidos:

- a) Seguridad en lugares públicos.
 - d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas.
 - f) Protección del medio ambiente.
 - g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
 - i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
 - j) Cementerios y servicios funerarios.
 - k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
 - l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos; alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
 - ll) Transporte público de viajeros.
 - m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo.
 - n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con las Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- d) Competencias y servicios públicos innominados (art. 25.1 LRBRL).
 - e) Competencias de ejercicio de iniciativa pública económica (art. 86.1 LRBRL).

– **Determinación y atribución de competencias en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.**

La LAULA sigue la misma tónica que la LRBRL, al establecer una cláusula de reserva general de competencias a favor de los entes locales andaluces contenida en el artículo 8, según el cual, “*los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno*”, seguido de un amplio elenco concretado en el artículo 9, y garantizadas por el artículo 6.2 al decir que las competencias locales que determina la LAULA tienen la consideración de propias y mínimas, que podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales.

También prescribe la LAULA que las competencias locales se determinan por ley, y prevé la transferencia y la delegación de competencias propias de la Junta de Andalucía a los municipios; la transferencia consiste en el traspaso de la titularidad de la competencia, y ha de hacerse mediante ley que determinará los recursos financieros que se traspasarán para su ejercicio (art. 17); la delegación, por su parte, comporta atribución a los entes locales del ejercicio de competencias pero conservando la Comunidad Autónoma su titularidad, delegación que para ser efectiva requerirá expresamente aceptación del ente local afectado y la cesión del uso de los recursos necesarios (art. 19). La transferencia, pues, supone traspaso de la titularidad de la competencia, mientras que la delegación implica traspaso de su ejercicio, mas no de su titularidad.

– **Enumeración de competencias en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.**

El EAA regula las competencias de los municipios en el artículo 92, que lleva por rúbrica *Competencias propias de los municipios*, enumerando su número 2 un listado de materias sobre los que los municipios tienen competencias propias, en los términos que dispongan las leyes.

De este listado de materias, destacamos los siguientes, indicando los apartados en que vienen recogidos:

b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.

d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

j) Defensa de usuarios y consumidores.

Por su parte, la LAULA enumera las competencias locales en su artículo 9, de cuyo listado, también, a los efectos de este trabajo, destacamos las siguientes, con indicación de los apartados en que vienen recogidos:

2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye:

a) Promoción y gestión de la vivienda.

b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.

c) Adjudicación de las viviendas protegidas.

d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.

3. Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:

a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.

b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.

c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.

13. Promoción, defensa y protección de la salud pública, que incluye:

a) La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan Local de Salud.

b) El desarrollo de políticas de acción local y comunitaria en materia de salud.

c) El control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud.

d) El desarrollo de programas de promoción de la salud, educación para la salud y protección de la salud, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad o de riesgo.

e) La ordenación de la movilidad con criterios de sostenibilidad, integración y cohesión social, promoción de la actividad física y prevención de la accidentabilidad.

f) El control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, consumo, ocio y deporte.

g) El control sanitario oficial de la distribución de alimentos.

h) El control sanitario oficial de la calidad del agua de consumo humano.

i) El control sanitario de industrias, transporte, actividades y servicios.

j) El control de la salubridad de los espacios públicos y, en especial, de las zonas de baño.

21. Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación autonómica.

La clasificación de las competencias de los entes locales del EAA y de la LAULA es la siguiente:

A) En función de su enumeración:

- a) Innominadas o cláusula general de atribución (art. 8 LAULA).
- b) Nominadas (art. 9).

B) En función de su naturaleza y modo de atribución:

- a) Originarias o propias (por ley).
- b) Derivadas de la Junta de Andalucía:

a) Transferencia de titularidad:

- Mediante ley.
- Traspaso de recursos.

b) Transferencia de ejercicio:

- Aceptación voluntaria y expresa por el ente local.
- Cesión de recursos económicos.

– **Determinación y enumeración de servicios públicos locales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.**

Al examinar las competencias que el EAA atribuye a los entes locales en su artículo 92.2, ya referimos lo servicios públicos (básicos), que se enumeran en los apartados c) y d) del referido número.

La LAULA establece una autorización general a los entes locales para la prestación de los servicios en el artículo 26.1, al definir los servicios locales de interés general como los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía. El 26.2 atribuye a las entidades locales libertad plena para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios locales de interés general de su competencia.

Los servicios locales de interés general son clasificados por el artículo 28 como servicios públicos y servicio reglamentado.

Los servicios locales de interés general pueden prestarse en régimen de servicio reglamentado cuando la actividad objeto de la prestación se realiza por particulares conforme a una ordenanza local que los reglamenta y establece obligaciones específicas de servicios público (son los llamados por la doctrina tradicional *servicios públicos virtuales o impropios*, siendo su ejemplo paradigmático el de taxi).

Pero los que a nosotros interesa ahora son los servicios locales de interés general que se prestan en régimen de servicio público, que son prestados por la propia entidad local bien de forma directa, bien mediante contrato administrativo.

Los servicios públicos básicos son los esenciales para la comunidad local y cuya prestación es obligatoria para todos los municipios de Andalucía, y tienen este carácter, en todo caso, los enumerados en el artículo 92.2 d del EAA (art. 31 LAULA).

Los servicios públicos reservados son aquellos que pueden ser prestados en régimen de monopolio; estos son los enumerados en el artículo 92.2 d del EAA, si bien mediante ley se podrá efectuar la reserva para otras actividades y servicios.

Y finalmente, la LAULA atribuye a los entes locales la iniciativa económica local en su artículo 45 y ss.

La clasificación de los servicios locales de interés general, regulados en la LAULA, es la siguiente:

Servicios locales de interés general:

A) Servicio reglamentado.

B) Servicio público:

a) Servicios básicos:

- De prestación obligatoria para todos los municipios.
- En todo caso, lo son los del artículo 92.2 d del EAA.

b) Servicios reservados:

- Habilitan a los entes locales para su prestación en régimen de monopolio.
- Tienen esta cualidad los enumerados en el artículo 92.2 d del EAA.
- Las leyes pueden establecer otros.

C) Servicios ordinarios (los que ni son básicos ni reservados y los municipios pueden prestar por la cláusula de habilitación general, art. 26).

3. PREVALENCIA DE LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIA Y SERVICIO PÚBLICO REGULADA EN LA LRBRL CON RESPECTO A LA REGULADA EN EL EAA Y EN LA LAULA

Tempranamente se planteó la posición que la LRBRL ocupaba en el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta por una parte, su carácter de normativa básica en materia local, y por otra, su carácter formal de ley ordinaria y origen estatal, y la resolución de los posibles conflictos entre sus preceptos y los de las distintas Comunidades Autónomas que regulan el régimen de sus entes locales.

En efecto, ya el propio legislador de la LRBRL, en su Exposición de Motivos, afrontó la cuestión, al decir que dicho texto legal, aunque formalmente es una ley ordinaria, desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, y por tanto está dotada de una preeminencia, cuyos principios han de respetar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre el régimen local. Así, dice la Exposición de Motivos:

“el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los entes locales. Esta comprobación elemental implica consecuencias de primera importancia. En primer término, que esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada, o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria. De otro lado, el hecho de que las entidades locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esta última condición del marco definidor de su autonomía, como la identificación del título constitucional para su establecimiento en el art. 149.1, apartado 18, en relación con el 148.1, apartado 2.º, del texto fundamental”.

De aquí resulta la reserva a la legislación del Estado de los aspectos básicos del régimen local. Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de agosto de 1983 declaró que:

“Corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales (...). Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en caso de las Comunidades Autónomas, no puede con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido”.

Y la de 21 de diciembre de 1989 del mismo Tribunal:

“Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de este derecho (...), por todo ello, el TC deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado (...). La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas pueden legislar libremente”.

Es más, el TS anuda el régimen de servicio público y su regulación básica, a la autonomía local, y por tanto, indisponible para cualquier otro legislador; así su sentencia de 19 de enero de 1999, declara que

“la imposición al municipio de la prestación de servicios mínimos o esenciales supone, simultáneamente, la asignación de competencias sobre tales materias, constituyendo dichas competencias el núcleo irreductible de la autonomía local indisponible para el legislador sectorial”.

Finalmente, el TS, en su sentencia de 27 de marzo de 2007, se hace eco de la posición que mantiene el Tribunal Constitucional sobre la materia, y declara:

“lo cierto es que la ley estatal 7/1985 es básica y se impone a la competencia legislativa autonómica, que la ha de respetar, tal como previene la sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/1989, de 21 de diciembre”.

Precisamente la anterior sentencia estableció la preeminencia de la regulación del régimen de los servicios mínimos obligatorios que hace la LRBRL respecto a la regulación que de la misma materia hacía la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, en consecuencia anuló la dispensa de prestación del servicio concedida por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón al municipio de Huesca a instancias de éste, que consideraba innecesaria la prestación del servicio municipal de mercado por la suficiente oferta del sector privado, estando prevista en el art. 43.5 de la Ley de Régimen Local de Aragón como una de las causas de dispensa, además de las contempladas en el art. 26.2 LRBRL, la de innecesidad de la prestación del servicio, declarando el Tribunal Supremo el carácter de indisponible de los principios básicos contenidos en la LRBRL por parte de la legislación de las Comunidades Autónomas

Ello no supone negar la potestad normativa, no meramente reglamentaria de las Comunidades Autónomas para regular el régimen local; tanto porque lo dice el Tribunal Constitucional en las sentencias antedichas, como porque también lo reconoce la propia exposición de motivos de la LRBRL cuando dice que

“La resolución adecuada a esa tensión exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también desde luego una específica ponderación según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local”.

Pero el régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales, y obvio resulta decir que, en este campo, la regulación legal ha de tener muy presente la opción constitucional, expresada en el artículo 149.1, apartado 18, a favor de una ordenación común, configurando las inevitables peculiaridades de la Administración local desde ese fondo homogéneo para su integración coherente en el mismo.

Por tanto, la regulación básica, entre la que hay que entender, de acuerdo con lo dicho anteriormente, el régimen de las competencias y servicios públicos, es la contenida en la norma estatal que regula el régimen local, sin negar la posibilidad del complemento legislativo de las Comunidades Autónomas, aún en estas materias, pero respetando el contenido básico de la regulación local.

Haciendo un rápido repaso y evaluación de la LAULA con respecto al texto de la LRBRL, anterior a la reforma operada en el mismo por la LRSAL, resulta que, en líneas generales es conforme con la regulación del legislador estatal en materia de competencias y servicios públicos en lo básico.

En efecto, el artículo 8 de la LAULA, denominado cláusula general de competencia, parte de la declaración de que los municipios andaluces tienen competencias para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno, con el mismo alcance que el artículo 25.1 de la LRBRL; y el artículo 9, sin perjuicio de la anterior cláusula general, establece una amplia concreción de competencias municipales, similar a las que hace el artículo 25.2 LRBRL.

En lo que se refiere al servicio público local, es configurado como una especie de la categoría de servicios locales de interés general, expresión que en la legislación comunitaria sustituye a la de servicio público, siendo la otra especie la del servicio reglamentado (art. 28). El servicio público local comprende aquellos servicios que son prestados por la propia entidad local, bien de forma directa, bien mediante contrato administrativo; y los reglamentados son aquellos que son prestados por los particulares

conforme a una ordenanza local del servicio que les impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio general, regulando el artículo siguiente los aspectos que necesariamente han de contemplar las respectivas ordenanzas locales, con lo que se le atribuyen a los municipios andaluces potestad de regular el servicio. Esta novedad con respecto a la regulación del servicio público de la LRBRL, aparte de que supone una regulación más extensa y precisa del servicio público local que la que hace la LRBRL, pero no la contradice, ha seguido los criterios recogidos en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local¹, y es acorde con el Derecho comunitario como se ha dicho anteriormente.

Asimismo, siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco, la LAULA aúna los servicios mínimos obligatorios, llamados en la LAULA servicios públicos básicos esenciales con los servicios o actividades reservados. En todo caso son servicios públicos básicos esenciales según el art. 31 de la LAULA, y cuya prestación es obligatoria para todos los municipios, los regulados en el artículo 92.2 d) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y que son los siguientes: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; también, mediante ley, pueden reservarse otras actividades y servicios a los municipios, distintos de los anteriores.

Hasta ahora, en materia de servicio público local la LAULA no se opone a la LRBRL, pues la terminología utilizada de servicios públicos básicos esenciales es más acorde con la Constitución que la trasnochada de servicios mínimos obligatorios, y, por otra parte, todos los servicios básicos esenciales de la LAULA constituyen, a su vez, servicios mínimos obligatorios en la LRBRL, y la LAULA permite que puedan haber otros, cuales son los restantes regulados en la LRBRL.

Sin embargo, el conflicto entre la LAULA y la LRBRL surge porque aquella declara de prestación obligatoria en todos los municipios, con independencia de su población, los servicios antedichos, cuando en esta, algunos de ellos no es de aplicación a todos los municipios, sino a los que superan una determinada población. En esta materia, pues, entendemos que existe una extralimitación de la LAULA con respecto a la LRBRL, que tiene que resolverse a favor de esta, sin perjuicio de que no entendemos la razón de que sea declarado servicio de prestación obligatoria para todos los municipios el de transporte público municipal de viajeros, porque, ¿qué sentido tiene declarar obligatorio en un municipio de 100 habitantes o menos este servicio?

¹ El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local fue auspiciado por el Ministerio de Administraciones Públicas, y redactado por una Comisión de Expertos constituida por el Ministerio al efecto el 27 de julio de 2004, y fue remitido a las Comisiones parlamentarias de Administraciones Públicas del Congreso y de Entidades Locales del Senado, y era la base para la elaboración del anteproyecto de la Ley del Gobierno y de la Administración Local que el entonces Gobierno de España pretendía aprobar en el curso parlamentario 2004/2005, pero no llegó a puerto por la ruptura del consenso político que lo había auspiciado. No obstante, es la base de la LAULA, y es un documento de excepcional calidad técnica. Está publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, en 2005.

Por tanto, salvo la regulación de los servicios obligatorios a que nos hemos referido en el párrafo anterior, la LAULA respeta la regulación básica de las competencias y de los servicios contenidos en la LRBRL.

En cuanto a la regulación referida de régimen local del EAA, tampoco puede tener prevalencia en el supuesto de que se oponga a la regulada en la LRBRL, a pesar del carácter de ley ordinaria de ésta y de orgánica de aquella, puesto que además del principio de jerarquía, las normas han respetar el de competencia, y en este sentido el EAA no puede invadir la regulación en materia de competencia exclusivamente local, cual es la normativa básica local.

4. CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA OPERADA EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

4.1. Competencias.

La LRSAL, como es sabido, modifica profundamente la LRBRL, entre otros aspectos en el que nos interesa relativo al régimen y regulación de las competencias y de los servicios públicos locales.

Comenzaremos diciendo que la disposición final quinta de la LRSAL declara que la misma se dicta al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14 y 18 del artículo 149, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (apartado 18).

Seguidamente vamos a referirnos a las modificaciones que introduce la LRSAL en la regulación de las competencias y del servicio público local, así como a la determinación de las competencias y de los servicios públicos locales tras la modificación.

– Formas de atribución, clasificación y enumeración.

El apartado 3 del artículo 1 de la LRSAL da nueva redacción al artículo 7 de la LRBRL.

De acuerdo con el mismo podemos clasificar las competencias en tres categorías, en función del modo de atribución: propias, delegadas e impropias.

Las **competencias propias** de los municipios (y de los entes locales de carácter territorial), sólo podrán ser determinadas por Ley.

Las **competencias delegadas** son las propias del Estado y de las Comunidades Autónomas que pueden atribuir por este medio a los entes locales. Aunque no se dice expresamente, tácitamente da a entender la nueva regulación que la delegación puede atribuirse mediante disposición o mediante acuerdo.

Ahora bien, la delegación, según la nueva redacción del artículo 27 de la LRBRL dada por el número diez del artículo 1 de la LRSAL, habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas, ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, determinar el alcance contenido, condiciones y duración que no podrá ser inferior a cinco años, el control que se reserva la Administración delegante y los medios que se asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas; la delegación, además, ha de acompañarse de una memoria económica que justifique los requisitos financieros y de gasto enumerados. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesario la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. Es más, prevé expresamente la nueva redacción del 27.6 de la LRBRL que el incumplimiento de las obligaciones financieras de la Administración delegante faculta a la Administración local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla. Además, la delegación habrá de establecer las causas de la revocación o la renuncia de la delegación, y entre las causas de la renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante. La nueva regulación mantiene la necesidad de la aceptación por el Municipio interesado para que la delegación sea efectiva.

Si bien, la norma no establece ninguna reserva a la materia que pueda ser objeto de delegación, por lo que cualquiera de las competencias de dichas Administraciones pueden ser delegadas en los entes locales (salvo que sean indelegables legalmente) el propio 27.3 hace un llamamiento para que la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, según corresponda, deleguen las siguientes competencias:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.

- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.ª de la Constitución Española.
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j) Promoción y gestión turística.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Las **competencias impropias** constituyen un *tertium genus* distinto de los dos anteriores, y que solo pueden ser ejercidas por los entes locales cuando se cumplan los siguientes requisitos (art. 7.3): que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal de acuerdo con las normas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, requisitos que tienen que ser acreditados mediante informes previos y vinculantes de las Administración competente por razón de la materia, que señalen la inexistencia de duplicidades en el ejercicio de la competencia, y la sostenibilidad financiera de la nueva competencia a ejercer.

¿Y qué ocurre con las delegaciones en vigor con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, y por tanto que no cumplieran los requisitos necesarios en la nueva regulación para efectuar la delegación? Pues que la disposición adicional novena de la LRSAL dispone que deberán adaptarse a la nueva regulación antes del 31 de diciembre de 2014, y transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.

– **Enumeración de las materias sobre las que los municipios pueden ejercer competencias en la nueva redacción del artículo 25 de la LRBRL**

El apartado ocho del artículo 1 de la LRSAL da nueva redacción al artículo 25 de la LRBRL.

Modificación de importancia con respecto a la redacción anterior es que se suprime la enumeración abierta o general de las competencias que puede ejercer el Municipio. En efecto, ahora, el número 1 del artículo 25 dispone que *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”*.

Cuáles son estas competencias vienen enumeradas, con el carácter de *numerus clausus* en el número 2 del mismo artículo; pero antes de pasar a citarlas hay que hacer referencia a otra modificación importantísima con respecto a la regulación anterior, y es que las competencias que se enumeran tienen ahora carácter de *competencias propias*, a diferencia de lo que ocurría antes que se omitía el carácter de esta competencia genérica. En efecto dice el apartado primero del número 2 que *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias”*. Por tanto, los Municipios quedan habilitados desde la entrada en vigor de la LRSAL, para el ejercicio de las competencias que enumera dicho número, eso sí, en los términos que regule la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, estas competencias propias que enumera el número 2 del artículo 25, se determinarán por ley, la cual deberá ir acompañada de una memoria económica y prever la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales y que no se produce una atribución simultánea a otra Administración Pública (números 3, 4 y 5 del artículo 25).

Estas competencias municipales propias, en las materias que enumera el número 2 del artículo 25 son las siguientes:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Ahora bien, hay que entender que desde la entrada en vigor de la LRSAL, los Municipios pueden ejercer estas competencias, de acuerdo con la legislación vigente a la sazón, pues si hubiera que esperar al cumplimiento estricto de lo dispuesto en los números 3, 4 y 5 del artículo 25 se llegaría al absurdo de que los Municipios no pueden ejercer competencias, por ejemplo, en materia de disciplina urbanística, o en materia de alumbrado público.

– **Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a la redacción anterior del artículo 25.2 de la LRBRL.**

La LRSAL, con la nueva redacción del artículo 25.2 de la LRBRL modifica las siguientes competencias, con respecto a la anterior:

- Se suprime la competencia de seguridad en lugares públicos (art. 25.2 a, de la antigua redacción).

- La promoción y gestión de viviendas (art. 25.2 d, antigua redacción), queda restringida a la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera (25.2.a, nueva redacción).

- La protección del medio ambiente (art. 25.2 f, antigua redacción), queda restringida a la protección del medio ambiente urbano (25.2.b, nueva redacción).

- Se suprime la actividad de mataderos (art. 25.2 g, antigua redacción).

- Se suprime la actividad de participación en la gestión de la atención primaria de la salud (art. 25.2 i, antigua redacción). De esta competencia nos referiremos concretamente en el epígrafe 4.2.2.

- La actividad de cementerios y servicios funerarios (art. 25.2 j, antigua redacción), queda restringida a la de cementerios y actividades funerarias (25.2.k, nueva redacción). La diferencia entre actividades y servicios funerarios es que éstos hacen referencia a la totalidad de los servicios que pueden prestarse por la industria funeraria (tanatorio, traslado de cadáveres, etc.), mientras que aquellas comprenden las propias que se realizan en el recinto del cementerio distinto del mero mantenimiento de éste (exhumaciones, inhumaciones, cambio de nicho, etc.).

- La prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25.2 k, antigua redacción), queda restringida a la de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2 e, nueva redacción). No obstante, entendemos comprendida dentro de la actual regulación la gestión de los servicios sociales comunitarios, si bien de esta materia trataremos ampliamente en el epígrafe 4.2.1.

- El servicio de alumbrado público y el de limpieza viaria, que venía recogida en la antigua redacción del artículo 25.2.l, hay que entenderlos comprendidos dentro de la actividad de infraestructura viaria y otros equipamientos de titularidad municipal recogida en el actual 25.2 d.

- La actividad de transporte público de viajeros (art. 25.2 ll, antigua redacción), queda restringida al transporte colectivo urbano (art. 25.2 g, nueva redacción), es decir, queda circunscrita al término municipal.

- La actividad de turismo (art. 25.2 m, antigua redacción), queda circunscrita a la de información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local (art. 25.2 h, nueva redacción).

- Las actividades o instalaciones culturales (art. 25.2 m, antigua redacción), queda circunscrita a la de promoción de la cultura y equipamientos culturales (art. 25.2 m, nueva redacción). No obstante, entendemos que no hay diferencia de relevancia entre ambas redacciones.

- Las actividades o instalaciones deportivas, y de ocupación del tiempo libre (art. 25.2 m, antigua redacción), queda circunscrita a la de promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre (art. 25.2 l, nueva redacción). De la misma manera que en el caso anterior, entendemos que no hay diferencia de relevancia entre ambas redacciones.

- Se suprime la participación de los municipios en la programación de la enseñanza, y la de cooperar con las Administraciones correspondientes en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como la de intervenir en sus órganos de gestión (art. 25.2 n de la antigua redacción), y queda circunscrita la competencia en materia de educación de los municipios a la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. No obstante, nos referiremos concretamente a esta competencia en el epígrafe 4.1.5.

- La nueva redacción del artículo 25.2 no recoge expresamente la actividad de defensa de usuarios y consumidores, pero entendemos que dicha competencia está incluida en la de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante (art. 25.2 i de la actual redacción), pues la defensa de usuarios y consumidores es ínsita a la de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

- **Modificación de la enumeración de las materias sobre las que puede ejercer competencias con respecto a las competencias atribuidas a los Municipios por la LAULA y el EAA.**

Igualmente, de acuerdo con la modificación que la LRSAL ha operado en la LRBRL, y en el carácter básico de esta y prevalente con respecto a la legislación autonómica, se modifican las siguientes competencias recogidas en la LAULA:

- Las competencias en materia de viviendas recogidas en el artículo 9.2 de la LAULA, quedan suprimidas y reducidas a la de promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, y a la conservación y rehabilitación de la edificación (art. 25.2a LRBRL).

- Las competencias en materia de gestión de los servicios sociales, recogidas en el artículo 9.3 de la LAULA, quedan reducidas a la de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2.e LRBRL); no obstante nos remitimos a lo dicho al analizar la modificación del art. 25.2 de la LRBRL.

- Todas las materias recogidas en el artículo 9.13 de la LAULA, en materia de promoción, defensa y protección de la salud pública, quedan circunscritas y reducidas a las de protección de la salubridad pública (art. 25.2 j LRBRL); es decir a la vigilancia de las condiciones sanitarias que puedan afectar a la salubridad pública del estado de las viviendas, locales e instalaciones; igualmente nos referimos a lo dicho al analizar la modificación de esta competencia en la LRBRL.

- Se suprime las competencias de fomento del desarrollo económico y social, recogidas en el artículo 9.21 de la LAULA

Ante la publicación de la LRSAL, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad número 1959/2014, contra los arts. primero, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintiuno, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho; segundo, dos; disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta y disposición final primera de dicha ley, recurso que ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional.

Aparte de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la Junta de Andalucía ha promulgado el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por le que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuya disposición adicional única, párrafo primero, dispone lo siguiente:

Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma.

El resto de competencias en dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la Comunidad Autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continuarán siendo ejercidas por éstas, de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Sin embargo, en cuanto esta norma se opone al carácter básico de la LRSAL, y la misma es dictada en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado, no puede modificarla; y por otra parte, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado, a fecha actual, respecto al recurso de inconstitucionalidad.

– **Competencias en materia de educación.**

No obstante la atribución de las competencias propias en materia de educación que el vigente artículo 25.2.n de la LRBRL atribuye a los Municipios, la disposición adicional quinta prevé que

“Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aún cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales”.

Asimismo, la disposición adicional novena permite a las Entidades Locales mantener los instrumentos de cooperación a la financiación de los Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, durante el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LRSAL, siempre que no se extienda a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

Finalmente, los Ayuntamientos, desde la entrada en vigor de la LRSAL carecen de competencias para gestionar escuelas de educación infantil, salvo los supuestos de delegación por parte de la Administración competente en materia de Educación (Junta de Andalucía) sin perjuicio de que se vengán manteniendo las vigentes hasta la finalización del presente curso escolar, para evitar perjuicios mayores a los usuarios y de acuerdo con el principio de seguridad jurídica.

4.2. Los servicios públicos tras la entrada en vigor de La Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

El apartado nueve del artículo 1 de la LRSAL da nueva redacción al artículo 26 de la LRBRL, que, recordemos, impone los servicios mínimos u obligatorios a los municipios en función de su población.

La nueva redacción suprime la obligatoriedad de los municipios de la prestación de los siguientes servicios públicos que imponía su anterior redacción: en todos los municipios el servicio de control de alimentos y bebidas y en los municipios de más de 5.000 habitantes, el servicio de mercado.

Asimismo modifica los siguientes: el servicio de prestación de servicios sociales que declaraba obligatorio la anterior redacción para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, queda suprimido, y en su lugar, declara de prestación obligatoria para estos municipios la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. No obstante, la prestación de los servicios sociales por parte de los entes locales, tras la modificación legislativa se tratará en el epígrafe 4.2.1.

También modifica la obligatoriedad de la prestación del servicio de medio ambiente para los municipios de más de 50.000 habitantes, que queda sustituida por la prestación del servicio de medio ambiente *urbano*.

¿Y qué ocurre con los servicios públicos que han dejado de ser obligatorios de la noche a la mañana y que venían prestando los municipios? ¿Qué hace un municipio que estuviera prestando, por ejemplo el servicio de mercado? ¿Qué hace con el edificio? ¿Y con lo concesionarios de los puestos de venta? La RSAL no dice nada al respecto. Pero el hecho de que un servicio público deje de ser de prestación obligatoria no quiere decir que no pueda prestarse por el municipio, porque lo único que ha eliminado la norma vigente es su carácter de obligatorio, pero no que deje de ser servicio público, y por tanto, podrá seguir prestándolo el municipio como servicio o competencia impropia (o mediante delegación, según proceda).

– Servicios públicos sociales.

Ante la ausencia de definición legal del concepto de servicios sociales, pues y en lo que se refiere al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 4 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA) no define tal servicio público sino que se limita a enumerar su contenido y finalidad, podemos definirlos como *aquellos derechos de titularidad individual cuya realización requiere una actividad positiva, a menudo material de los poderes públicos y produce una satisfacción tanto individual como de carácter colectivo y contribuye a fomentar la cohesión social*.

Como sabemos, la redacción originaria de la LRBRL, disponía en el artículo 25.2 k que el Municipio ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, y el 26.1 c imponía a los municipios con población superior a 20.000 habitantes la prestación obligatoria de los servicios de prestación de servicios sociales.

Aparte de esta concreta atribución de competencias y la declaración de servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes, para la prestación de servicios sociales, el artículo 25.1 atribuía, como hemos visto una cláusula general de competencias para la prestación de cualesquiera competencias y servicios públicos, siempre que redundaran en beneficio de la comunidad vecinal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la concreción de la competencia y de los servicios mínimos obligatorios en esta materia está regulada por la LSSA, cuyo artículo 19 atribuye a los municipios las siguientes competencias y servicios en materia de se servicios sociales:

1. Los Ayuntamientos serán responsables de los Servicios Sociales de su ámbito territorial, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y dentro del marco de la presente Ley.

2. Serán competencias de los Ayuntamientos, por delegación de la Junta de Andalucía.

a) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes.

b) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de más de 20.000 habitantes.

c) La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

3. Los Ayuntamientos ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia, en el marco del Plan Regional de Servicios Sociales a que se refiere el art.15 de la presente Ley.

Por tanto, a los municipios de más de 20.000 habitantes le correspondían, como competencia delegada por la Junta de Andalucía la gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, así como la gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados (entre los que se encuentran, como veremos las residencias de la tercera edad).

Los servicios sociales comunitarios, de conformidad con los artículos 6, 7 y 10 de la Ley 2/1988, de 4 de abril de Servicios Sociales de Andalucía (LSS), y Decreto

11/1992, de 28 de enero de la Junta de Andalucía, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios, son los siguientes:

- a) Información, valoración, orientación y asesoramiento:
- b) Ayuda de domicilio
- c) Convivencia y reinserción social
- d) Cooperación Social
- e) Otros que la dinámica social exija.

Asimismo, el artículo 7 del Decreto, dispone que los servicios sociales comunitarios incluyen las siguientes prestaciones económicas complementarias:

- a) Ayudas de emergencia social
- b) Ayudas económicas familiares
- c) Otras ayudas que pudieran establecerse

Por su parte, los servicios sociales especializados, son definidos en el artículo 11 de la LSSA como aquéllos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica, y se estructurarán territorialmente de acuerdo con las necesidades y características de cada uno de ellos, y atienden a los siguientes sectores:

- a) Familia, infancia, adolescencia y juventud,
- b) Tercera edad.
- c) Personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales.
- d) Personas toxicómanas.
- e) Minorías étnicas.
- f) Grupos con conductas disociales.
- g) Otros colectivos sociales que requieran una intervención social especializada.

En consecuencia, incluyen los siguientes centros, entre otros:

- Centros de día para adultos.

- Albergues.
- Centros de día para menores.
- Residencias para la tercera edad.
- Centros de relación social.
- Centros ocupacionales
- Viviendas tuteladas.
- Hogares protegidos.
- Centros de acogida.
- Centros de inserción social

Por tanto, de acuerdo con la redacción originaria de la LRBRL y las normas autonómicas de servicios sociales, los municipios de más de 20.000 habitantes gestionaban tanto los servicios sociales comunitarios como los especializados por delegación de la Junta de Andalucía.

Pero el EAA, atribuye en su artículo 92.2 c, como hemos visto, a los municipios, la gestión de los servicios sociales comunitarios como competencia propia; por tanto en este punto ha sido derogado el artículo 19.1 la de la LSSA, en el sentido de que dicha gestión es asumida por los municipios como competencia propia, no delegada, y ello sin perjuicio de la cofinanciación que le corresponda a la Junta de Andalucía para su gestión municipal, mientras que al no decir nada expreso el Estatuto con respecto a las competencias municipales para la gestión de los servicios sociales especializados, su gestión por los Ayuntamientos sigue siendo delegada, no como competencia propia, como ocurre tras el Estatuto con los comunitarios.

Por tanto, desde la entrada en vigor del EAA los municipios ejercían como propia la gestión de los servicios sociales comunitarios, manteniendo la gestión por delegación de la Junta de Andalucía de los servicios sociales especializados.

Con posterioridad a la entrada en vigor del EAA, y en su desarrollo, el art. 9.3 de la LAULA atribuye a los municipios, como también sabemos, como competencias propias la

Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:

a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.

b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.

c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.

Por lo que la LAULA no varía el régimen de las competencias municipales en materia de servicios sociales con respecto a lo establecido en el EAA.

Pero la Ley LRSAL ha terminado con todo este régimen, construyendo las competencias de los municipios en materia de servicios sociales a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (art. 25.2.e, de la LRBRL, en su redacción dada por la LRSAL), e imponiendo tal servicio con el carácter de mínimo u obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c, de la LRBRL, en su redacción dada por la LRSAL). No hay inconveniente en entender que, de acuerdo con la enumeración de los servicios sociales comunitarios que hace la LSSA, la competencia del art. 25.2.e y 26.1.c corresponde se puede identificar con los servicios sociales comunitarios, por lo que estos pueden seguir siendo prestados por los municipios de más de 20.000 habitantes y con el carácter de mínimos u obligatorios, y a la vez constituye una competencia propia para los municipios de población inferior.

No obstante, los apartados 1 y 5 de la disposición transitoria segunda de la LRSAL, disponen lo siguiente:

1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

Por tanto, antes del 1 de enero de 2016, la Junta de Andalucía habría de asumir como competencia propia la prestación de los servicios sociales especializados que en la actualidad presta el Ayuntamiento de El Ejido, o en su caso, efectuar delegación al mismo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 27.1.

Si la Junta de Andalucía no asumía antes de dicha fecha estos servicios, o no los delegaba en los términos del actual artículo 27 de la LRBRL, los municipios debían de continuar prestándolos y requerir a la Comunidad Autónoma para que le transfiriera el importe del coste de la prestación del servicio, y en caso de que no se produjera ninguna de cualesquiera de las anteriores opciones, requerir al Ministerio, en su momento para que procediera a la transferencia con cargo a las correspondientes de la Junta de Andalucía por importe del coste del servicio.

Pero, mediante carta del Secretario de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas fechada el 2 de noviembre de 2015, comunica a los Alcaldes/as que

“Finalmente, sobre la base de lo expuesto se puede concluir que en tanto no sean aprobadas las normas reguladoras del nuevo sistema de financiación autonómica y local, las competencias a que se refieren las citadas disposiciones transitorias, primera y segunda y adicional decimoquinta deberán continuar siendo prestadas por los Ayuntamientos”.

Sería de agradecer que antes de que concluya el año se produzca la correspondiente modificación legislativa de la LRSAL en el sentido explicitado en la carta, pues en otro caso, los Municipios deben aplicar el texto vigente de la LRSAL.

– **Servicios públicos de salud.**

La disposición transitoria primera de la LRSAL prevé que las Comunidades Autónomas asuman la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, y ello con independencia de que se hubiesen venido prestando por las Entidades Locales, estableciendo un sistema progresivo de asunción de las competencias por las Comunidades Autónomas en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la LRSAL, a razón de un veinte por 100 anual.

No obstante nos remitimos a lo dicho en el epígrafe anterior respecto a la carta del Secretario de Estado de Administraciones Públicas

EXPEDIENTES DE DISCIPLINA URBANÍSTICA POR OBRAS SIN LICENCIA EN SUELO DE ESPECIAL PROTECCIÓN ARQUEOLÓGICA

María Luisa BLANCO LARA
Secretaria del Ayuntamiento de Porcuna (Jaén)

Trabajo de evaluación presentado al Curso de Auditorías Urbanísticas. CEMCI Granada. Septiembre a octubre de 2015

PLANTEAMIENTO:

Por denuncia de la Asociación de Defensa Arqueológica “Amigos XXXX”, remitida por el la Consejería de Cultura, se presenta denuncia de movimientos de tierras en paraje ‘XXXXX’, parcela X, polígono X de este Municipio. (Doc. 1)

RESOLUCIÓN DEL CASO PLANTEADO:

Se comprueba la existencia de solicitud de licencia de obras promovida por el titular de los terrenos afectados, para obra menor de “Movimientos de tierra” en el paraje y parcela citados, de 30 de abril de 2013, la cual no se ha concedido al estar pendiente de subsanación la documentación aportada inicialmente que no concretaba su situación exacta, ni la actuación pretendida, por lo que se le había requerido Memoria descriptiva y gráfica que definiera las características generales del objeto de las obras.

A la vista de la denuncia remitida por Cultura y comprobada la inexistencia de licencia de obras, se ordena por el Sr. Alcalde, la medida cautelar de suspensión con arreglo al art. 181 de la L. 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, y visita de inspección e informe del Aparejador Municipal, que elabora Acta de Inspección de cara al inicio, en su caso, de expedientes de restauración de la legalidad, y expediente sancionador. (Doc. 2) Paralelamente se solicitan instrucciones y directrices de actuación en el caso concreto al tratarse de suelo especialmente protegido por su potencial arqueológico, a la Delegación provincial autonómica de Cultura, por ser quien tiene las competencias en materia de patrimonio histórico y por aplicación de las vigentes NN.SS., que disponen la obligación de contar con informe preceptivo favorable de Cultura, para cualquier actuación en Suelo clasificado como No Urbanizable de Especial Protección por Yacimiento Arqueológico, considerado Bien de Interés Cultural en la Ley 7/2002 O.U.A. Especialmente se solicita asesoramiento técnico en orden a definir la forma correcta de ordenar la reposición de la realidad física alterada, dado que por la peculiaridad de la materia, un ayuntamiento de estas características no dispone de medios especializados a tal punto, y el particular o promotor podría dañar aún más el patrimonio arqueológico ya removido sin licencia, al intentar devolver las cosas al

estado en que se encontraban antes de la primera intervención.

Por otra parte, desde la Fiscalía Provincial se inicia diligencias de investigación en virtud de oficio remitido por la Delegación de Cultura por posible comisión de expolio arqueológico y se solicita de la Secretaría copia de las actuaciones realizadas y expedientes realizados por el Ayuntamiento en relación con estos hechos y en materia de disciplina urbanística y protección de la legalidad. Asimismo se recibe la visita de dos agentes de la Guardia Civil, Equipo de Investigación del SEPRONA, para revisar el expediente y realizar visita “in situ” a la zona afectada, lo que es inmediatamente atendido por el Ayuntamiento, disponiendo que fueran acompañados por el Guarda Rural que conocía su situación exacta.

Posteriormente, el interesado presenta, para la legalización de la actuación realizada, Informe suscrito por ingeniero técnico agrícola, justificando la actuación “realizada de manera progresiva en el tiempo, y no toda ella recientemente, cómo evidencian los cortes del terreno, colorido y flora existente, que ha consistido primordialmente en rellenos y poco profundos movimientos para corregir escorrentías, que son las que han dejado al descubierto dos muros mal colocados de piedras, que no han supuesto modificación de la tipografía ni alterado sus características”, a fin de que se proceda a la concesión de la licencia de obras y finalización de expediente de restauración de la legalidad.

Remitido dicho documento a la Comisión Provincial de Patrimonio de la Delegación de Cultura para su informe preceptivo y vinculante para la concesión de la licencia, así como solicitando asesoramiento específico, dada la materia y la valoración de la magnitud del impacto arqueológico producido, que hace de difícil o imposible la restauración de la realidad física alterada, para que se dicten instrucciones concretas de cómo ha de llevarse a cabo en su caso dicha restauración.

La Delegación de Cultura en Resolución de 27.10. tras exhaustivo informe, concluye que las obras han afectado a un recinto fortificado de época tardo- romana y reutilización en época medieval, con presencia de fragmentos de cerámicas vidriadas, groseras, pintadas y decoradas con verde manganeso, y que el impacto es de tal magnitud, que es imposible restaurar la realidad física alterada, que ante la evidencia de que las obras están finalizadas no cabe autorizarlas ni no procede legalizar la actuación mediante el otorgamiento de licencia, porque son ilegalizables, y que para no producir más daños en las estructuras de piedra afectadas, ni permitir que continuara el expolio de piezas o restos cerámicos, y dado que el asunto se encuentra bajo investigación judicial, para no modificar el estado de los vestigios arqueológicos, se debería cubrir con zahorra o arena lo más similar a la de la zona pero previamente limpiada o despojada de piedras o maderas y restos de gran tamaño, bajo las directrices y supervisión del personal técnico que desplazara para ello la propia Delegación de Cultura.

El Ayuntamiento en virtud de tal Resolución de la Delegación de Cultura,

1º) Respecto al expediente sancionador iniciado, lo deja en suspenso, conforme a lo dispuesto en el artículo 195.4º de la Ley 7/2002 LOUA y art. 65.5º del Decreto 60/2010 Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, al haberse iniciado diligencia penales y hasta tanto se resuelva el procedimiento judicial.

2º) Respecto al expediente de restauración del orden jurídico alterado, resuelve mediante Resolución de Alcaldía dicho procedimiento, ordenando el cubrimiento con zahorra o arena de la zona intervenida, tal y como señala la resolución de la Delegación de Cultura y bajo la dirección y supervisión de sus técnicos.

ÍNDICE:

1. Documento 1: Denuncia de expolio arqueológico y solicitud de información de la Consejería de Cultura.
2. Documento 2: Acta de inspección. Informe del Aparejador Municipal.
3. Documento 3: Primer informe Cultura.
4. Documento 4: Resolución de Alcaldía basada en Informe Jurídico con propuesta de Resolución de inicio de expediente de legalización.
5. Documento 5: Resolución basada en Informe jurídico de Inicio de expediente sancionador.
6. Documento 6: Solicitud Fiscalía.
7. Documento 7: Escrito dirigido a la Fiscalía Provincial, dejando en suspenso el procedimiento sancionador, hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial.
8. Documento 8: Resolución expediente de restauración legalidad.

Documento 1.

DENUNCIA DE EXPOLIO ARQUEOLÓGICO Y SOLICITUD DE INFORMACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA.

Con fecha 18/06/2013 se ha recibido denuncia de la Asociación de Defensa Arqueológica “XXXXX”, sobre expolio arqueológico en el paraje Cerro XXXXX, localizado en terrenos de su término municipal, concretamente en la parcela X del polígono X de la Población de Villanueva XXXXX.

En las secuencia de imágenes recibidas se aprecia la destrucción del sitio arqueológico, que hasta la denuncia del expolio podía describirse como una fortificación romana situada en un cerro, donde se conservaba un recinto cuadrángulo de 11 por 14 metros aproximadamente, formado por grandes sillares de piedra bien trabajada, de un metro de altura. Rodeando este recinto, se observan líneas de murallas. Se citaba como un recinto fortificado del Alto Imperio con perduraciones tardo-romanas y reutilización en época medieval, sobre un sustrato de materiales de la Edad del Cobre.

Necesitamos que desde ese Ayuntamiento se den las oportunas órdenes para paralizar los trabajos de desmonte y cualquier otro movimiento de tierras que se estén produciendo en el lugar. Asimismo necesitamos conocer si la obra estaba sometida al trámite de licencia municipal de obras, si en así en que fase de ejecución se encuentran y con que clase de autorización cuentan.

Firmado: El Jefe de Servicio de Bienes Culturales.

Documento 2.

ACTA DE INSPECCIÓN Nº 1-2.013 TIPO DE ACTA URBANISTICA

En Villanueva XXXX, a las 10,00 horas del día 27 de Julio de 2.013, constituido/s el/los actuario/s que suscriben para documentar los resultados de la actuación inspectora en relación con obras de movimiento de tierras realizadas en suelo No Urbanizable de Especial Protección Arqueológica según Normas Subsidiarias de Planeamiento vigentes, se hacen constar, de conformidad con lo establecido en el artículo 180 LOUA 7/2002, de 17 de diciembre, los siguientes hechos:

1. DATOS IDENTIFICATIVOS DE LOS ACTUARIOS, COMPARECIENTES, PRESUNTOS RESPONSABLES Y DEL INMUEBLE INSPECCIONADO.

1.1. Datos identificativos de los actuarios:

D. XXXXX, Arquitecto Técnico Municipal.

D. YYYYYY, Encargado General de Obras Municipal.

D. ZZZZZ, Guarda Rural.

1.2. Datos identificativos de los comparecientes: No se encontraban presentes en el momento de la inspección por parte del promotor de la obra.

1.3. Datos de identificación:

Propietario: HHHHH, con N.I.F. nº 00.0000.000-T, y domicilio en calle de la Oca nº 3 de Villanueva XXXXX.

Promotor: El Mismo.

Constructor: El Mismo.

1.4. Datos identificativos del inmueble inspeccionado:

Referencia catastral: 130X8A03X001X400X20HY

Finca registral:

Clasificación del suelo: SUELO NO URBANIZABLE.

Calificación urbanística: ESPECIAL PROTECCION ARQUEOLÓGICA.

Valoración inmueble:

Carece de licencia urbanística

2. DATOS DE LA INSPECCIÓN

2.1. Los hechos inspeccionados son los siguientes:

Personado en la finca de referencia se ha comprobado: Que se ha producido el relleno de zanjas producidas por arrastre de pluviales con material del que este técnico desconoce su procedencia, y no posee datos ni conocimientos técnicos precisos para determinar su afección al Patrimonio Arqueológico. Se observan, en otra parte movimientos de tierra en forma de aterrazamientos con medios mecánicos dado el pronunciado desnivel existente, con el fin de realizar nueva plantación de olivos o permitir el acceso de maquinaria agrícola a distintos niveles de la plantación. No obstante, se evidencia que dichas actuaciones se han realizado de forma progresiva en el tiempo, ya que en distintos sitios se observan cortes del terreno de épocas recientes y otras realizadas en tiempos anteriores, sin poder determinar su antigüedad, si bien, según se deduce de lo observado, la actuación se encuentra terminada.

Se adjunta reportaje fotográfico y ficha catastral de la finca.

Por lo expuesto, se le advierte al interesado que se aprecian indicios de la comisión de una posible infracción urbanística, tipificada en el artículo 181 de la LOUA 7/2002, de 17 de diciembre, por lo que cabe proponer las siguientes medidas:

Instar la suspensión de la ejecución de obras no amparadas por licencia.

Instar procedimiento sancionador.

Instar la restauración de la legalidad territorial o urbanística.

Al tratarse de una actuación que afecta a Patrimonio Arqueológico, para lo cual este Técnico carece de formación técnica precisa, se comunica a la Alcaldía que solicite a la Delegación de Cultura Informe de Técnico en materia en Patrimonio Arqueológico que valore la magnitud de la actuación llevada a cabo en la finca descrita y su afección concreta al Yacimiento Arqueológico, así como las actuaciones posteriores para llevar a cabo la restauración, en su caso, de la realidad física alterada, ya que se desconoce la situación previa del Yacimiento y la importancia y antigüedad de las estructuras de piedra afectadas.

En testimonio de lo actuado, se levanta la presente Acta por triplicado.

La firma de la presente Acta no implica aceptación de su contenido ni de la responsabilidad en que pueda haber incurrido la persona presuntamente infractora, excepto cuando así lo hubiere reconocido expresamente en la misma.

Fdo. El Técnico Municipal

Documento 3.

PRIMER INFORME DE CULTURA.

Antecedentes.

Se recibe oficio del Ayuntamiento de Villanueva XXXXX en el que comunica la solicitud de licencia presentada por D. HHHHH, en la parcela X del polígono X del término municipal de Villanueva XXXXX, adjuntando documentación para su informe.

Se traslada al Ayuntamiento oficio de la Delegación de Educación, Cultura y Deporte, indicando que se tiene conocimiento de la comisión de un expolio en paraje Cerro XXXXX, solicitando que se paralicen los movimientos de tierra, y solicitando cualquier autorización con que contase.

Se recibe informe técnico del Ayuntamiento sobre expolio en Cerro XXXXX, concluyendo que “en la actualidad no consta se estén realizando trabajos de desmonte o cualquier otro movimiento de tierras.

Informe:

Se informa la documentación en cumplimiento del art. 33.3 de la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía que especifica que “será necesario obtener autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, con carácter previo a las restantes licencias o autorizaciones que fueran pertinentes, para realizar cualquier cambio o modificación que los particulares u otras Administraciones Públicas deseen llevar a cabo en inmuebles objeto de inscripción como Bien de Interés Cultural o su entorno”.

La obra está realizada aunque se ha acumulado piedra junto a las barranqueras para taparlas si se vuelven a abrir. Estos acopios se ha dicho no parecen provenir de la cantera abierta en la propia parcela.

Propuesta:

Ante la evidencia de que las obras están finalizadas no cabe autorizarla. En el caso de que las obras sean compatibles con los planeamientos, el Ayuntamiento puede optar por la legalización. En este caso el promotor debería presentar un documento donde, junto con la justificación del cumplimiento de las distintas normativas de aplicación, describa las obras realizadas, con la extensión y profundidad de las barranqueras cubiertas y la procedencia de los materiales aportados.

Fdo. El Jefe de Servicio de Bienes Culturales.

Documento 4.

RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA BASADA EN INFORME JURÍDICO CON PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE INICIO DE EXPEDIENTE DE LEGALIZACIÓN.

Hechos

Primero. Con fecha 30 de abril de 2013, por D. HHHHH, NIF 00.000.000-T, se solicitó en el Registro de Entrada de este Ayuntamiento (nº 2625) licencia de obra consistente en “Movimientos de tierra”, en el paraje XXXXX, polígono X, parcela X. Consta Informe del Arquitecto Técnico Municipal de fecha 9 de mayo de 2013, nº expte 108/13, sobre requerimiento de documentación gráfica para completar la solicitud de licencia urbanística. Mediante escrito de D. HHHHH, presentado con fecha 17 de mayo de 2013, con número 2981, en el Registro General de Entrada de este Ayuntamiento se completó el expediente con la documentación gráfica solicitada. En Informe del Arquitecto Técnico Municipal de fecha 6 de junio de 2013, expte. nº 108/13, se manifiesta que existe afección a Yacimiento Arqueológico y, conforme a las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villanueva XXXXX, con carácter previo a su resolución debe emitirse Informe de viabilidad por parte de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de la Delegación Territorial de Educación Cultura y Deporte. Mediante oficio del Ayuntamiento de Villanueva XXXXX de fecha 7 de junio de 2013, (Nº Registro de Salida 1396) se remitió a la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico, el expediente, solicitando informe, por existir afección a Yacimiento Arqueológico. La petición de este Informe fue reiterado con fecha 29 de mayo de 2014. Este Informe ha sido remitido al Ayuntamiento con fecha 11 de julio de 2014 por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte.

Segundo. Mediante providencia de Alcaldía de fecha 16 de julio de 2014, se ordenó la emisión de informe técnico y jurídico al respecto. En este sentido, el técnico municipal suscribe el Acta de Inspección Nº 1-2014, de 17 de julio de 2014, en el que describe las actuaciones realizadas y las medidas a adoptar y la Secretaría suscribe informe jurídico de fecha 25 de julio de 2014.

Tercero. Girada visita de inspección por el técnico municipal realizada con fecha 17 de julio de 2014, según Acta de Inspección Nº 1-2014, se comprueba que en el inmueble referido, se ha llevado a cabo el relleno de zanjas producidas por arrastre de pluviales, sin que el Sr. Arquitecto Técnico Municipal tenga datos ni conocimientos para determinar el origen del material con el que se ha rellenado la zanja, estando la obra terminada, careciendo de la correspondiente licencia urbanística. En el acta mencionada se hace constar que se trata de obras para las cuales el planeamiento no es contrario, por lo que se deberá instar la ejecución de las obras ejecutadas y se proponen las siguientes medidas: instar la no ejecución de cualquier otro tipo de obras en la finca; instar procedimiento sancionador; e instar la legalización conforme al artículo 182.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la forma señalada en el Informe de fecha 7 de julio de 2014, emitido por la Ponencia

Técnica de Patrimonio Histórico, recibido en este Ayuntamiento desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte con fecha 11 de julio de 2014 (Nº R.E. 2155), “el promotor debería presentar un documento donde, junto con la justificación del cumplimiento de las distintas normativas de aplicación, describa las obras realizadas, con al menos la extensión y profundidad de las barranqueras cubiertas y la procedencia de los materiales aportados”.

Fundamentos de derecho

Primero. Las obras ejecutadas y el uso de índole urbanística están sujetos a la obtención de previa licencia municipal con arreglo a lo dispuesto en el artículo 169 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en concordancia con el artículo 8.d) del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

Segundo. En las obras participa como propietario y promotor: D. HHHHH, NIF 00.000.000-T.

Tercero. Según se desprende de los archivos obrantes en este Ayuntamiento, las referidas obras se han ejecutado sin licencia urbanística. Consta la solicitud de la misma Con fecha 30 de abril de 2013, pero no la concesión de licencia.

Cuarto. De la visita de comprobación y del análisis de las obras en confrontación con la normativa y planeamiento urbanístico aplicables, se desprende que dichas obras resultan compatibles con la ordenación urbanística.

Quinto. Los actos realizados, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción, pueden ser calificados como presunta infracción urbanística. No obstante, y en cumplimiento de la exigencia del carácter independiente del procedimiento sancionador respecto del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, prevista en el artículo 186.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el ejercicio de la potestad sancionadora se sustanciará en procedimiento separado, sin perjuicio de su coordinación con el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Sexto. De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Administración adoptar las siguientes medidas de disciplina urbanística, previstas con carácter genérico e interrelacionado en el artículo 192 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y preceptos concordantes:

1ª Incoar procedimiento de protección de legalidad urbanística, de conformidad con lo siguiente: incoación de procedimiento para la legalización de las obras (artículos 182.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y artículo 49 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía), al tratarse de obras y usos compatibles con la ordenación urbanística vigente.

2ª Las medidas pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

Séptimo. Considerando que los actos se encuentran terminados, no procede adoptar la medida cautelar de suspensión prevista en el artículo 181 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y artículo 42 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo.

Octavo. El restablecimiento del orden jurídico perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión, o que no estando ya en curso de ejecución se haya terminado sin la aprobación o licencia urbanística preceptivas o, en su caso, orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, tendrá lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación vigente, según lo previsto en el artículo 182 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en la redacción dada por el artículo 28 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo).

De esta manera, procederá adoptar la medida de legalización de las obras, a tenor del artículo 183.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, al tratarse de obra compatible con la ordenación urbanística según se ha expuesto.

En el ejercicio de las competencias y potestades establecidas por el artículo 192 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y la atribución conferida al titular de la Alcaldía, de conformidad con el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, vengo en **resolver:**

Primero. Iniciar procedimiento de legalización de las obras de movimiento de tierras consistentes en relleno de zanjas, producidas por arrastre de pluviales, en suelo no urbanizable, de especial protección por yacimiento arqueológico, careciendo de licencia urbanística, en XXXXX, parcela X, polígono X, y siendo promotor D. HHHHH, al resultar compatibles con la ordenación urbanística vigente. Para la legalización se concede al interesado **el plazo de dos meses** y se llevará a cabo de la forma señalada en el Informe de fecha 7 de julio de 2014, emitido por la Ponencia Técnica de Patrimonio Histórico, recibido en este Ayuntamiento desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte con fecha 11 de julio de 2014 (Nº R.E. 2155), **“el promotor debe presentar un documento donde, junto con la justificación del cumplimiento de las distintas normativas de aplicación, describa las obras realizadas, con al menos la extensión y profundidad de las barranqueras cubiertas y la procedencia de los materiales aportados”**.

Segundo. Poner de manifiesto el expediente a los interesados por un plazo de diez días, por lo que de conformidad con el trámite de audiencia previsto con carácter general en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, podrán

presentar cuantas alegaciones y documentos consideren pertinentes en defensa de sus derechos.

Tercero. Los actos realizados, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción, pueden ser calificados como presunta infracción urbanística, si bien y en cumplimiento de la exigencia del carácter independiente del procedimiento sancionador respecto del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, prevista en el artículo 186.2 de la Ley 7/2002, de 127 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el ejercicio de la potestad sancionadora se sustanciará en procedimiento separado, sin perjuicio de su coordinación con el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Cuarto. Ordenar la no ejecución de cualquier otro tipo de obras en la finca.

Quinto. Comuníquese el presente acto a los servicios de inspección urbanística municipal y a la Policía Local, con la indicación de que practicada la notificación, podrá procederse al precintado de las obras, instalaciones o usos que se vengam desarrollando.

Fdo. El Alcalde.

Documento 5.

RESOLUCIÓN BASADA EN INFORME JURÍDICO DE INICIO DE EXPEDIENTE SANCIONADOR

Resolución de Alcaldía:

Resultando que en visita de inspección realizada con fecha 17 de julio de 2014, por el técnico municipal, se comprueba que en el paraje XXXXX, parcela X, polígono X, con referencia catastral 130X8A03X001X400X20HY, se ejecutaron obras consistentes en relleno de zanjas con materiales de desconocida procedencia, promovidos por D. HHHHH NIF 00.000.000-T, en suelo clasificado como no urbanizable, calificado como entorno de especial protección por yacimiento arqueológico.

Considerando que estos hechos, que han dado lugar al inicio de procedimiento de reposición de la realidad física alterada en virtud de Resolución de esta Alcaldía de fecha 25 de julio de 2014, pueden constituir una infracción urbanística grave consistente en ejecución de obras sin el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística, acto con incidencia en entorno de yacimiento arqueológico (artículo 207.3a) de la LOUA 7/2002, de 17 de diciembre), y teniendo en cuenta asimismo que se ha emitido Acta de Inspección N° 1-2014, de 30 de septiembre de 2014, del Arquitecto Técnico Municipal e Informe de la Secretaría de fecha 10 de octubre de 2014, y de acuerdo con las atribuciones que me confiere la legislación vigente **RESUELVO:**

Primero. Iniciar la tramitación del correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Segundo. Nombrar Instructor del procedimiento a D. KKKKK, Inspector de Obras de este Ayuntamiento, y Secretario del mismo al Secretario General de la Corporación D. TTTTT, a los que es de aplicación el régimen de abstención y recusación previsto en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Tercero. Disponer la suspensión del procedimiento, poniendo de conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos, que motivan el inicio del procedimiento sancionador, dado que este Ayuntamiento tiene conocimiento mediante escrito recibido en este Ayuntamiento con fecha 9 de mayo de 2014 (N° R.E. 0000), de la Fiscalía Provincial de la existencia de Diligencias de Investigación 00/00, por lo que pueden existir indicios de ilícito penal, con traslado del acta de inspección urbanística y Anexo de la misma y hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 195.4° de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de

Andalucía, y artículo 65.5º del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

Cuarto. Dar traslado de la presente Resolución a los interesados en el procedimiento, así como al Instructor y a la Secretaria del procedimiento sancionador.

Fdo. El Alcalde.



Documento 6.

SOLICITUD FISCALÍA.

En virtud de lo acordado en las Diligencias de Investigación reseñadas, incoadas por esta Fiscalía en virtud de oficio remitido por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía al que se adjunta documental y mediante el que se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal la comisión de un expolio arqueológico detectado el 18 de junio de 2013 en el Cerro XXXXX, término Municipal de Villanueva XXXXX y respecto del cual se ha realizado visita en fecha 7 de marzo de 2014 e informe por D. RRRRR en el que se hace constar que se ha llevado a cabo un destierro con medios mecánicos de varios aterrazamientos en la cúspide del cerro con la finalidad de ganar terreno para el cultivo del olivar, habiendo afectado a una superficie de varios miles de metros cuadrados en tres niveles, habiendo provocado la destrucción de varias líneas de muralla y restos constructivos, dirijo a Vd. el presente a fin de que en relación a los destierros con medios mecánicos que han tenido lugar en el Cerro XXXXX estando situado en terreno calificado por las NN.SS. como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Yacimiento Arqueológico, se remita por el Sr. Secretario copia debidamente cotejada de los expedientes incoados por el Ayuntamiento de Villanueva XXXXX en el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística en relación con los hechos anteriormente descrito y resoluciones recaídas en los expedientes incoados; expediente de protección de la legalidad urbanística, expediente sancionador y expediente de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de reposición de la legalidad física alterada.

Firmado: El Fiscal

Documento 7.

ESCRITO DIRIGIDO A LA FISCALÍA PROVINCIAL, DEJANDO EN SUSPENSO EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, HASTA EL PRONUNCIAMIENTO DE LA AUTORIDAD JUDICIAL.

En relación a las Diligencias de Investigación 44/14 de la Fiscalía Provincial de Jaén, relativa al expediente incoado por el Ayuntamiento de Villanueva XXXXX sobre las actuaciones en Cerro XXXXX de éste término municipal, se envía la siguiente documentación:

-Certificado de la Resolución de Alcaldía, por las que se inicia procedimiento sancionador por la realización de obras sin licencia urbanística, en parcela X, del polígono X de Villanueva XXXXX. El mencionado procedimiento sancionador **queda en suspenso**, poniendo los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, dado que este Ayuntamiento tiene conocimiento mediante escrito recibido en este Ayuntamiento con fecha 9 de mayo de 2014 (Nº R.E. 1331), de la Fiscalía Provincial de la existencia de Diligencias de Investigación 44/14, por lo que pueden existir indicios de ilícito penal, hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 195.4º de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y artículo 65.5º del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

-Copia del acta de inspección y Anexo de la misma emitida por el Sr. Aparejador municipal.

-Se informa que este Ayuntamiento inició expediente de restauración de la legalidad urbanística mediante Resolución de Alcaldía, el cual está en tramitación y en espera de recibir asesoramiento específico en materia arqueológica sobre la forma correcta de proceder a la restauración de la legalidad, por parte de la Delegación Provincial de Cultura de la Junta de Andalucía.

Fdo. El Alcalde.

Documento 8.

RESOLUCIÓN EXPEDIENTE DE RESTAURACIÓN LEGALIDAD.

Hechos

Primero. Con fecha 30 de abril de 2013, por D. HHHHH, NIF 00.000.000-T, se solicitó en el Registro de Entrada de este Ayuntamiento (nº 2625) licencia de obra consistente en “Movimientos de tierra”, en el paraje Cerro XXXXX, polígono X, parcela X. Consta Informe del Arquitecto Técnico Municipal de fecha 9 de mayo de 2013, nº expte 108/13, sobre requerimiento de documentación gráfica para completar la solicitud de licencia urbanística. Mediante escrito de D. HHHHH, presentado con fecha 17 de mayo de 2013, con número 2981, en el Registro General de Entrada de este Ayuntamiento se completó el expediente con la documentación gráfica solicitada. En Informe del Arquitecto Técnico Municipal de fecha 6 de junio de 2013, expte. nº 108/13, se manifiesta que existe afección a Yacimiento Arqueológico y, conforme a las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villanueva XXXXX, con carácter previo a su resolución debe emitirse Informe de viabilidad por parte de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de la Delegación Territorial de Educación Cultura y Deporte. Mediante oficio del Ayuntamiento de Villanueva XXXXX de fecha 7 de junio de 2013, (Nº Registro de Salida 1396) se remitió a la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico, el expediente, solicitando informe, por existir afección a Yacimiento Arqueológico. La petición de este Informe fue reiterado con fecha 29 de mayo de 2014. Este Informe ha sido remitido al Ayuntamiento de Villanueva XXXXX con fecha 11 de julio de 2014 por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte.

Segundo. Mediante providencia de Alcaldía de fecha 16 de julio de 2014, se ordenó la emisión de informe técnico y jurídico al respecto. En este sentido, el técnico municipal suscribe el Acta de Inspección Nº 1-2014, de 17 de julio de 2014, en el que describe las actuaciones realizadas y las medidas a adoptar y la Secretaría suscribe informe jurídico de fecha 25 de julio de 2014.

Tercero. Girada visita de inspección por el técnico municipal realizada con fecha 17 de julio de 2014, según Acta de Inspección Nº 1-2014, se comprueba que en el inmueble referido (parcela con referencia catastral 130X8A03X001X400X20HY), finca registral se desconoce, se ha llevado a cabo el relleno de zanjas producidas por arrastre de pluviales, sin que el Sr. Arquitecto Técnico Municipal tenga datos ni conocimientos para determinar el origen del material con el que se ha rellenado la zanja, estando la obra terminada, careciendo de la correspondiente licencia urbanística. En el acta mencionada se hace constar que se trata de obras para las cuales el planeamiento no es contrario, por lo que se deberá instar la ejecución de las obras ejecutadas y se proponen las siguientes medidas: instar la no ejecución de cualquier otro tipo de obras en la finca; instar procedimiento sancionador; e instar la legalización conforme al artículo 182.2 de

la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la forma señalada en el Informe de fecha 7 de julio de 2014, emitido por la Ponencia Técnica de Patrimonio Histórico, recibido en este Ayuntamiento desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte con fecha 11 de julio de 2014 (Nº R.E. 2155), “el promotor debería presentar un documento donde, junto con la justificación del cumplimiento de las distintas normativas de aplicación, describa las obras realizadas, con al menos la extensión y profundidad de las barranqueras cubiertas y la procedencia de los materiales aportados”.

Fundamentos de derecho

Primero. Las obras ejecutadas y el uso de índole urbanística están sujetos a la obtención de previa licencia municipal con arreglo a lo dispuesto en el artículo 169 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en concordancia con el artículo 8.d) del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

Segundo. En las obras participa como propietario y promotor: D. HHHHH, NIF 00.000.000-T.

Tercero. Según se desprende de los archivos obrantes en este Ayuntamiento, las referidas obras se han ejecutado sin licencia urbanística. Consta la solicitud de la misma Con fecha 30 de abril de 2013, pero no la concesión de licencia.

Cuarto. De la visita de comprobación y del análisis de las obras en confrontación con la normativa y planeamiento urbanístico aplicables, se desprende que dichas obras resultan compatibles con la ordenación urbanística.

Quinto. Los actos realizados, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción, pueden ser calificados como presunta infracción urbanística. No obstante, y en cumplimiento de la exigencia del carácter independiente del procedimiento sancionador respecto del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, prevista en el artículo 186.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el ejercicio de la potestad sancionadora se sustanciará en procedimiento separado, sin perjuicio de su coordinación con el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Sexto. De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Administración adoptar las siguientes medidas de disciplina urbanística, previstas con carácter genérico e interrelacionado en el artículo 192 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y preceptos concordantes:

1ª Incoar procedimiento de protección de legalidad urbanística, de conformidad con lo siguiente: incoación de procedimiento para la legalización de las obras (artículos 182.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y artículo 49 del Decreto 60/2010, de 16

de marzo, que aprueba el reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía), al tratarse de obras y usos compatibles con la ordenación urbanística vigente.

2ª Las medidas pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

Séptimo. Considerando que los actos se encuentran terminados, no procede adoptar la medida cautelar de suspensión prevista en el artículo 181 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y artículo 42 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo.

Octavo. El restablecimiento del orden jurídico perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión, o que no estando ya en curso de ejecución se haya terminado sin la aprobación o licencia urbanística preceptivas o, en su caso, orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, tendrá lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación vigente, según lo previsto en el artículo 182 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en la redacción dada por el artículo 28 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo).

De esta manera, procederá adoptar la medida de legalización de las obras, a tenor del artículo 183.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, al tratarse de obra compatible con la ordenación urbanística según se ha expuesto.

En el ejercicio de las competencias y potestades establecidas por el artículo 192 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y la atribución conferida al titular de la Alcaldía, de conformidad con el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, vengo en **resolver:**

Primero. Iniciar procedimiento de legalización de las obras de movimiento de tierras consistentes en relleno de zanjas, producidas por arrastre de pluviales, en suelo no urbanizable, de especial protección por yacimiento arqueológico, careciendo de licencia urbanística, en Cerro XXXXX, parcela X, polígono X, con referencia catastral 130X8A03X001X400X20HY, finca registral no consta, de la propiedad y siendo promotor D. HHHHH, 00.000.000-T, al resultar compatibles con la ordenación urbanística vigente. Para la legalización se concede al interesado **el plazo de dos meses** y se llevará a cabo de la forma señalada en el Informe de fecha 7 de julio de 2014, emitido por la Ponencia Técnica de Patrimonio Histórico, recibido en este Ayuntamiento desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte con fecha 11 de julio de 2014 (Nº R.E. 2155), **“el promotor debe presentar un documento donde, junto con la justificación del cumplimiento de las distintas normativas de**

aplicación, describa las obras realizadas, con al menos la extensión y profundidad de las barranqueras cubiertas y la procedencia de los materiales aportados”.

Segundo. Poner de manifiesto el expediente a los interesados por un plazo de diez días, por lo que de conformidad con el trámite de audiencia previsto con carácter general en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, podrán presentar cuantas alegaciones y documentos consideren pertinentes en defensa de sus derechos.

Tercero. Los actos realizados, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción, pueden ser calificados como presunta infracción urbanística, si bien y en cumplimiento de la exigencia del carácter independiente del procedimiento sancionador respecto del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, prevista en el artículo 186.2 de la Ley 7/2002, de 127 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el ejercicio de la potestad sancionadora se sustanciará en procedimiento separado, sin perjuicio de su coordinación con el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Cuarto. Ordenar la no ejecución de cualquier otro tipo de obras en la finca.

Quinto. Comuníquese el presente acto a los servicios de inspección urbanística municipal y a la Policía Local, con la indicación de que practicada la notificación, podrá procederse al precintado de las obras, instalaciones o usos que se vengán desarrollando».

Contra la presente Resolución podrá Vd. interponer potestativamente en el plazo de un mes, Recurso de Reposición en este Ayuntamiento o directamente Recurso Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o cualquiera otro que estime más adecuado a la defensa de sus derechos.-

En Villanueva XXXXX a 25 de julio de 2014.

Fdo. El Secretario,

LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL EVENTUAL, PERSONAL DIRECTIVO Y CARGOS ELECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

María Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

Jefa del Departamento de RR.HH. del Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico. Diputación Provincial De Cádiz

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del título de Experto en Recursos Humanos del CEMCI 2014-2015

ÍNDICE

1. Introducción
2. Origen y evolución.
 - 2.1. El personal eventual
 - 2.2. Los cargos electos
 - 2.3. El personal directivo
3. Regulación Actual. La Diversidad De Regímenes Jurídicos Y El Concepto De Empleado Público
 - 3.1. El personal eventual
 - 3.2. Los cargos electos
 - 3.3. El personal directivo
4. Problemática Que Se Suscita En La Situación Actual
5. Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN

La Administración Pública, como toda organización, requiere para el cumplimiento de sus fines, el empleo de unos medios materiales, unos recursos financieros y unos medios o recursos humanos.

Estos medios personales están constituidos por el conjunto de personas que prestan sus servicios en las distintas Administraciones Públicas, conjunto que, evidentemente, no es homogéneo sino todo lo contrario, por cuanto dentro de él podemos encuadrar tanto al personal político como a los trabajadores o empleados públicos, y dentro de éstos últimos a todas aquellas personas que prestan sus servicios profesionales de una forma u otra en la propia Administración, bajo una relación

estatutaria o laboral, con una vinculación a la Administración de carácter temporal o permanente, con unas funciones técnicas, burocráticas, de asesoramiento... etc.

Vemos por tanto que no hay una uniformidad de los trabajadores públicos como tampoco la hay en los trabajos públicos.

Tradicionalmente (la regulación actual será objeto de estudio en el siguiente epígrafe), el personal al servicio de la Administración Pública estaba integrado por tres grandes grupos: Políticos, funcionarios y personal laboral:

- **Políticos** - Son aquellas personas que interviene temporalmente en la Administración Pública, ya sea por elección o por nombramiento, desempeñando cargos o puestos de dirección y de responsabilidad política.
- **Funcionarios** - De conformidad con el artículo 1 de la LFCE (derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2002, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público-en adelante el EBEP) son aquellas personas incorporadas a la Administración Pública por una relación de servicios, profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo.

A su vez, los funcionarios podían clasificarse, según el Art. 3 de la LFCE (derogado por el EBEP), en:

- **Funcionarios de carrera** - Que son aquellos que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado (de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local) (Art. 4 LFCE-derogado por el EBEP)

- **Funcionarios de empleo**, y estos a su vez pueden ser: (Art. 3.3 LFCE-derogado por el EBEP)

- *Funcionarios interinos* - Que son los que, por razones justificadas de necesidad y urgencia, en virtud de nombramiento legal y siempre que existan puestos dotados presupuestariamente, desarrollan funciones retribuidas por las Administraciones Públicas en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad o urgencia (Art. 5.2 LFCE- derogado por el EBEP).
- *Funcionarios eventuales*. - Es precisamente este tipo de empleados de la Administración Pública el objeto de nuestro estudio, y que definiremos a continuación. Estos a su vez pueden ser:

- *De confianza o asesoramiento especial.*
- *De carácter directivo.*

El EBEP sin embargo, utiliza un subtítulo diferente para la regulación del personal directivo, de modo que aparentemente no lo incluye en la clasificación de los empleados públicos.

- **Personal laboral** – Está constituido por aquellas personas que se incorporan a la Administración Pública en una relación de carácter laboral, y cuya actividad, funciones y regulación está sometida al Estatuto de los Trabajadores y al resto de disposiciones de carácter laboral que les sea de aplicación, pudiendo a su vez subdividirse en dos grandes grupos:

- *Personal laboral fijo y*
- *Personal laboral de duración determinada.*

Actualmente, el artículo 8.2. c) del EBEP clasifica al personal laboral en fijo, por tiempo indefinido o temporal.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

2.1. El Personal Eventual

Ciertamente es escasa la regulación de la figura del personal eventual en el ámbito de la Administración Pública, tanto en la Administración General del Estado como en la autonómica o local, y sin embargo es precisamente en ésta última donde esta figura ha encontrado más fácil acomodo y por tanto mayor implantación, debido por una parte, a una mayor concreción en la normativa de régimen local que desarrolla la figura del personal eventual y a la posibilidad de que puedan desempeñar determinados cargos de carácter directivo, y por otra a que la incorporación de este personal a la Administración Pública se hace prácticamente sin ningún tipo de control, respondiendo únicamente a “relaciones y/o intereses políticos y personales”.

Es la Jurisprudencia la que, tanto por la escasa reglamentación del régimen jurídico aplicable al personal eventual, como por el abuso que las Administraciones Públicas (y más concretamente de las Entidades Locales) están llevando a cabo con el nombramiento de éste personal, la que paulatinamente ha ido clarificando y delimitando las funciones que pueden desarrollar.

Todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, ofrecen en sus normas sobre función pública un concepto más o menos completo de “personal eventual”.

Definiciones como la Andaluza, que se limita a expresar, sin hacer ninguna mención a los derechos retributivos, que personal eventual son “... *aquellos que ocupan puestos de trabajo expresamente calificados como de confianza o asesoramiento especial*”, hasta aquellas otras que nos ofrecen una definición más completa como puede ser la de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al afirmar que “... *tienen la condición de personal eventual los que, en virtud de nombramiento legal, ocupen puestos de trabajo considerados como de confianza o de asesoramiento especial, del Presidente o de los Consejeros, no reservados a funcionarios de carrera y que figuren con este carácter en la relación de puestos de trabajo correspondiente, y son retribuidos con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este tipo de personal*”, que hacen referencia a la consignación presupuestaria de las retribuciones.

Como hemos apuntado, dicho concepto ha de completarse igualmente con los enfoques dados por la Jurisprudencia, que paulatinamente ha venido concretando y delimitando dicha figura ante la imprecisa regulación normativa de la misma.

Por tanto, un análisis detenido de la normativa citada y de la postura jurisprudencial más asentada nos conducen a definir al “personal eventual” como :

“aquellas personas que, mediante un nombramiento libre se incorporan a la Administración Pública en una relación de naturaleza administrativa, ocupando puestos de trabajo no reservados a funcionarios de carrera, y desempeñando con carácter temporal y en favor de determinados órganos o autoridades, funciones exclusivamente calificadas de confianza o asesoramiento especial, pudiendo en la Administración Local desempeñar también determinados puestos de trabajo de carácter directivo, siendo cesadas libremente por la autoridad que las nombró y en todo caso de forma automática cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su funciones”.

Evolución histórica

El antecedente más remoto del personal eventual lo podemos encontrar en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local aprobado por Decreto de 30 de Mayo de 1952 (RFAL), en el que junto a los funcionarios y obreros de plantilla (*Art. 1 y 5*), aparece otro tipo de personal con un régimen jurídico tan impreciso que cuesta encuadrarlo dentro de una clase u otra: interinos, accidentales, funcionarios de servicios especiales, subalternos...etc. (*Art. 5*).

Junto a estos, el artículo 6 del RFAL señalaba que el personal admitido para la realización de trabajos extraordinarios, imprevistos, o transitorios se denominaba temporero cuando realice funciones de carácter administrativo, y eventual en otro caso.

No obstante lo anterior, el ejemplo más característico y que más se asimila a lo que hoy entendemos por personal eventual (con una relación basada en la confianza), era el Secretario particular de la Presidencia, que era designado en las Corporaciones Locales de capitales de Provincia o de poblaciones con censo superior a 15.000 habitantes. (*Art. 147 RFAL*).

El denominado “personal eventual” fue introducido por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 109/1963, de 29 de julio de los Funcionarios Civiles del Estado, siendo desarrollado por el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que tras expresar en el Art. 3 que los funcionarios que se rigen por dicha Ley pueden ser de carrera o empleo, y que estos últimos pueden ser eventuales o interinos, indicaba en su Art. 5.1 que eran funcionarios eventuales aquellos que desempeñaran puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera.

Este Art. 5.1 de la LCFE fue derogado expresamente por la Disposición Derogatoria 10 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que reguló en su Art. 20.2 el régimen de dicho personal eventual, estableciendo que sólo ejercerán funciones expresamente calificadas de confianza o

asesoramiento especial y cuyo nombramiento y cese son libres, correspondiendo exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado, y, en su caso, a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales, señalando además que dicho personal eventual cesa automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento.

Este concepto de funcionarios eventuales de la LFCE se mantuvo en el Real Decreto-Ley 22/77, de 30 de marzo de Reforma de la legislación sobre Funcionarios de la Administración Civil del Estado, pasando de la esfera estatal a la función pública local en el Decreto 3046/77, de 6 de octubre, por el que se aprobó el Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, de 19 de octubre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en cuyo artículo 24.3 definía a los funcionarios de empleo de la Administración Local como *“aquellos que eventualmente desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera”*.

El artículo 105 de dicho texto legal atribuía al Pleno de la Corporación el nombramiento de los funcionarios de empleo eventuales, salvo en los casos de urgencia, que podría hacerlo la Comisión Municipal Permanente en los Ayuntamientos donde existiera y la Comisión de Gobierno en las Diputaciones, y debiendo ser en todo caso autorizados por la Dirección General de Administración Local.

Dicho artículo establecía también que la retribución del personal eventual no podría exceder de la correspondiente al nivel de titulación que resultara adecuado a la función a desempeñar, fijándose en función de la naturaleza del puesto. En todo caso su cese sería automático cuando se produjera la renovación de la Corporación que efectuó el nombramiento.

El artículo siguiente, el 106, reguló por primera vez como funcionarios eventuales de carácter directivo a los denominados *“Directores de Servicio”*, que serían nombrados y removidos libremente por el Pleno a propuesta del Alcalde entre personas con la titulación, aptitud y experiencia adecuada para estar al frente de cada rama o servicio especializado, cuando la complejidad de los servicios propios de competencia municipal así lo aconsejara. El cargo era incompatible con el de miembro de la Entidad, afectándole las causas de incapacidad e incompatibilidad de Concejales, y podrían asistir con voz pero sin voto a las sesiones del Pleno o Comisión Permanente o de Gobierno, para informar o asesorar de los asuntos que les requiriere el Alcalde o la mayoría de los miembros de la Corporación, con voz, pero sin voto.

La función principal de estos Directores de Servicios era la de asumir la responsabilidad de la gestión de un área o servicio y se consideraba que era imprescindible la confianza de quienes los nombraba, pero no era una función específicamente de confianza o asesoramiento especial.

El Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios

Civiles de la Administración General del Estado no hacía referencia al sistema retributivo de este personal, pero establecía en su Disposición adicional segunda, que:

“El nombramiento de los funcionarios públicos en puestos de trabajo de personal eventual se realizará conforme a los requisitos previstos para el nombramiento de dicho personal y no tendrá que someterse a los procedimientos establecidos para el concurso y la libre designación”.

También podemos citar determinada normativa muy concreta de instituciones en la que se regula de forma específica el personal eventual, como por ejemplo:

El Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueba el Reglamento de organización y personal del Tribunal Constitucional determina que los denominados “funcionarios eventuales”, son los definidos en el artículo 47 como aquellos que son nombrados al servicio del Tribunal Constitucional para el ejercicio de funciones de confianza o asesoramiento especial, no reservadas a funcionarios de carrera, de acuerdo con la relación de puestos de trabajo del Tribunal Constitucional. En su artículo 98.2 se determina que se asignará al personal eventual una retribución igual a la establecida para aquellos funcionarios de carrera que realicen una función análoga.

El Acuerdo de 22 de abril de 1986, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, reconoce en su artículo 128 que “... también podrán ser nombrados para prestar servicio en el Consejo General funcionarios de empleo, eventuales o interinos, dentro de las previsiones presupuestarias correspondientes”.

La consideración del personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial se recoge con posterioridad en los artículos 89 y 104 de la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En concreto, y antes de que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local introdujera el artículo 104 bis, la regulación de las retribuciones venía establecida en los puntos 1 y 3 que determinan lo siguiente:

“1. El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.

3. Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el «Boletín Oficial» de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación.”

y en el Art. 176 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que en su artículo 126, establece que:

“1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se

aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios. “

Y su artículo 176 señala que:

“1. El personal eventual se rige por lo establecido en el artículo 104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. Los puestos de trabajo reservados a este tipo de personal deberán figurar en la plantilla de personal de la Corporación.

3. Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.

4. En ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o a la promoción interna.

En el apartado 3º citado no se contempla que el personal eventual pueda desempeñar funciones de confianza o asesoramiento, ya que sólo se refiere a los puestos de trabajo de carácter directivo, pero no por ello se puede excluir a dicho personal de confianza, ya que como se ha visto con anterioridad la propia LBRL lo permite. Además observamos que nada nuevo añade a la regulación de los derechos económicos de este personal.

El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en su artículo 41 señala que el Alcalde preside la Corporación y ostenta como atribuciones el desempeño de la jefatura superior de todo el personal de la Corporación y como jefe directo del mismo ejerce todas las atribuciones en materia de personal que no sean de la competencia del Pleno ni de la Administración General del Estado y, en particular, las siguientes: d) Nombrar y cesar al personal interino y eventual en los términos previstos en la legislación vigente.

Corresponden al Pleno, dejando amplio margen a su actuación, tanto a nivel retributivo como definiendo las demás características, según el artículo 50 las siguientes atribuciones:

“5. Aprobar la plantilla de personal y la relación de los puestos de trabajo de la entidad, con arreglo a las normas estatales previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7-1985, de 2 de abril, y determinar el número y características del personal eventual, así como aprobar la oferta anual de empleo público.

Igualmente ocurría a nivel provincial, tal como vemos en los artículos siguientes:

Artículo 61.

El Presidente de la Diputación provincial preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

“12 - Desempeñar la Jefatura superior de todo el personal de la Corporación y como jefe directo del mismo, ejercer todas las atribuciones en materia de personal que no sean de la competencia del Pleno ni de la Administración General del Estado y, en particular, las siguientes: d) Nombrar y cesar al personal interino y eventual en los términos previstos en la legislación vigente.”

Artículo 70.

Corresponden al Pleno, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, las siguientes atribuciones:

5 - Aprobar la plantilla de personal y la relación de puestos de trabajo de la Corporación, con arreglo a las normas estatales previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7-1985, de 2 de abril, y determinar el número y características del personal eventual, así como aprobar la oferta anual de empleo público.

No hay que olvidar tampoco que son directamente aplicables en la Administración local normas como la ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, según la que el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifica en funcionarios, eventuales, interinos y laborales. Definiendo al personal eventual como aquellos que ocupan puestos de trabajo expresamente calificados como de confianza o asesoramiento especial. (Art. 16).

Continúa el artículo 28, señalando que los eventuales ocuparán los puestos de trabajo a ellos reservados por su carácter de confianza o asesoramiento especial. Son nombrados y cesados libremente por el Presidente de la Junta de Andalucía o por el Consejero en cuyo departamento se encuentre integrado el puesto. Cesan automáticamente, en todo caso, cuando cese la autoridad que los haya nombrado, no generando en ningún caso el cese derecho a indemnización. En el mismo sentido que la regulación estatal, establece que, el desempeño de estos puestos no constituye mérito alguno para el acceso a la función pública ni para la promoción interna, y los funcionarios que ocupen puesto de naturaleza eventual pasarán a la situación de servicios especiales.

2.2. Los Cargos Electos

La Constitución liberal de 1812 introdujo en España un Régimen Local escalonado y homogéneo que respondía en líneas generales a los siguientes criterios:

Representación democrática de los ciudadanos, división de poderes, racionalidad y máxima eficacia administrativa. La Constitución de 1812 estableció un sistema uniforme que, a diferencia del anterior, generalizó las instituciones locales de origen electivo en España: las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos. La reacción absolutista anuló en dos ocasiones consecutivas el modelo liberal diseñado en Cádiz,

aunque la validez de sus planteamientos iniciales sobrevivió durante las primeras décadas del siglo XIX y triunfó una vez desaparecida la figura del rey Fernando VII.

Las modificaciones introducidas por el liberalismo doctrinario deformaron el modelo de 1812, pero, en opinión de Posada, «los legisladores de 1812 bosquejaron las aspiraciones políticas [...] y plantearon el edificio político-administrativo de la España del siglo XIX». Sobre esta base se fue construyendo el sistema normativo de la época.

Encontramos la Ley Municipal de 2/10/1877, en la que se establece que existirán derechos de representación para los Alcaldes de los municipios de primera, ya que el título de Alcalde era gratuito, obligatorio y honorífico, y para ejercerlo solo hacía falta leer y escribir.

Esta ley estuvo en vigor hasta la promulgación del Estatuto Municipal de 1924, donde se conferían derechos de representación a Alcaldes de municipios con un presupuesto superior a 500.000 pesetas.

En el Estatuto Municipal de 31 de octubre de 1935, el cargo de concejal es gratuito, obligatorio e irrenunciable, sin embargo, el carácter de gratuidad del Alcalde desaparece. El cargo es ahora solo honorífico pues en concepto de gastos de representación puede percibir una cantidad fija, que en ningún caso puede exceder del 1% del presupuesto ordinario de ingresos, ni de 30.000 pesetas. Obviamente, el carácter obligatorio e irrenunciable de la función concejal tiene más bien una consideración de moral política del cargo, de responsabilidad popular; pero soluble, ya que la inasistencia voluntaria a seis sesiones conllevaba su pérdida.

Posteriormente el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952 y posteriormente en el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, se establece el desempeño gratuito del cargo de Alcalde. Si bien se establecen derechos de representación para los Alcaldes en cuantía fija no superior al 1% del presupuesto ordinario de ingresos en municipios de más de 10.000 habitantes.

Ya en el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, se establecen asignaciones a Alcaldes y Presidentes por asistencias a sesiones y comisiones informativas, más gastos de representación y dietas (con un límite global según escala).

El artículo 75 de la Ley de Bases de Régimen Local regula el sistema de remuneración de los miembros de las Corporaciones Locales, distinguiendo entre: retribuciones por el ejercicio de sus cargos con dedicación exclusiva o parcial, asistencia por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados, e indemnizaciones como compensación económica de gastos justificados ocasionados por el ejercicio del cargo.

Esta enumeración, en principio, no parece que contenga conceptos difícilmente comprensibles; sin embargo, la sencillez se torna cabalística cuando preguntas a un corporativo que entiende por “dieta” o por “indemnización”. La jurisprudencia del TS, que en un primer momento surgió para aclarar conceptos como éstos tuvo que ser reinterpretada a través del prisma de la redacción del artículo 75 LBRL tras la reforma

de la ley 11/99. En cualquier caso, llamaba la atención el hecho de que los límites de estas remuneraciones de los miembros de las Corporaciones Locales no estuvieran regulados, como si lo estaban para el personal funcionario en el RD 462/02.

El artículo 75 de la Ley de Bases de Régimen Local regula el sistema de remuneración de los miembros de las Corporaciones Locales, distinguiendo entre: retribuciones por el ejercicio de sus cargos con dedicación *exclusiva* o *parcial*, asistencia por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados, e indemnizaciones como compensación económica de gastos justificados ocasionados por el ejercicio del cargo. En términos similares se expresa el artículo 13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

A) Las retribuciones en régimen de dedicación *exclusiva* son las reguladas en el art. 75.1: Los miembros de las Corporaciones Locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda salvo lo dispuesto en el artículo anterior. En el supuesto de tales retribuciones su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los entes, organismos o empresas de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades, en los términos de la Ley 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En este sentido, el artículo 5 de la Ley 53/1984 de 26 Diciembre (en su redacción dada por el art. 39 de la Ley 14/2000) establece que:

“Por excepción, el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño de los cargos electivos siguientes: b) Miembros de las Corporaciones locales, salvo que desempeñen en las mismas cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva”.

Sin olvidar que este artículo se está refiriendo a compatibilidad cuando se esté desempeñando, por sí o mediante sustitución, un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público.

Y en cualquier caso añade el art. 5 que:

“en los supuestos de miembros de las Corporaciones locales en la situación de dedicación parcial a que hace referencia el artículo 75.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se podrán percibir retribuciones por tal dedicación, siempre que la desempeñen fuera de su jornada de trabajo en la Administración, y sin superar en ningún caso los límites que con carácter general se establezcan, en su caso. La Administración en la que preste sus servicios un miembro de una Corporación local en régimen de dedicación parcial y esta última deberán comunicarse recíprocamente su jornada en cada una de ellas y las retribuciones que perciban, así como cualquier modificación que se produzca en ellas” (repetimos, siempre en el supuesto de cargo o actividad en el sector público).

Porque en el supuesto de actividades privadas, el art. 11 de la Ley 53/1984 establece que:

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la presente Ley, el personal comprendido en su ámbito de aplicación no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado. Se exceptúan de dicha prohibición las actividades particulares que, en ejercicio de un derecho legalmente reconocido, realicen para sí los directamente interesados”.

El artículo 12 concreta un poco más y se refiere a una serie de actividades cuyo ejercicio está vetado al personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley:

a) El desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares, en los asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público. Se incluyen en especial en esta incompatibilidad las actividades profesionales prestadas a personas a quienes se esté obligado a atender en el desempeño del puesto público.

b) La pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado.

c) El desempeño, por sí o persona interpuesta, de cargos de todo orden en Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.

d) La participación superior al 10 por 100 en el capital de las Empresas o Sociedades a que se refiere el párrafo anterior.

Finalmente el artículo 14 de la Ley 53/1984 establece que *“El ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad. La resolución motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad, que se dictará en el plazo de dos meses, corresponde al (...) Pleno de la Corporación Local, previo informe, en su caso, de los Directores de los Organismos, Entes y Empresas públicas. Los reconocimientos de compatibilidad no podrán modificar la jornada de trabajo y horario del interesado y quedarán automáticamente sin efecto en caso de cambio de puesto en el sector público. Quienes se hallen autorizados para el desempeño de un segundo puesto o actividad públicos deberán instar el reconocimiento de compatibilidad con ambos.*

B) Las retribuciones en régimen de dedicación *parcial* son las del art. 75.2: Los miembros de las Corporaciones locales que desempeñen su cargos con dedicación

parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones o desarrollar responsabilidades que así lo requieran percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social en tal concepto, asumiendo las Corporaciones Locales la cuota empresarial que corresponda. Dichas retribuciones no podrán superar los límites establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En los acuerdos plenarios se determinarán de los cargos que llevan aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos que deberá contener el régimen de dedicación mínima necesaria para la percepción de tales retribuciones.

Los miembros de las Corporaciones Locales que sean personal de las Administraciones Públicas y de sus Entes, Organismos y Empresas dependientes solamente podrán percibir retribuciones por su dedicación parcial a sus funciones fuera de la jornada en sus respectivos centros de trabajo, en los términos que señala el art. 5 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado sexto del presente artículo.

Recordamos además que el artículo 74.3 LBRL establece que: Los miembros de las Corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva en dicha condición tendrán garantizada, durante el período de su mandato, la permanencia en el centro o centros de trabajo públicos o privados en el que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, sin que puedan ser trasladados u obligados a concursar a otras plazas vacantes en distintos lugares.

C) El art. 75.3 LBRL se refiere a las **asistencias**: Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno de la misma. Y el art. 75.4 añade: Los miembros de las Corporaciones Locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados por el ejercicio del cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el Pleno Corporativo. En definitiva, la Ley 11/1999, de 21 de abril daba nueva redacción al art. 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), reconociendo el derecho de los miembros de las Corporaciones locales a percibir retribuciones por el desempeño del cargo, tanto por dedicación exclusiva como por dedicación parcial. Con lo que, en principio, los corporativos sin dedicación exclusiva ni parcial no podrían percibir retribuciones fijas o periódicas, sino sólo «asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones» e «indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo» (art. 75.3 y 4 LRBRL). La cuestión que se plantea entonces es qué debe entenderse por «gastos efectivos» a los que se refiere el art. 75 LRBRL: «*Los miembros de las Corporaciones locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el Pleno corporativo*».

Por su parte, el art. 13.5 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre establece que *«Todos los miembros de la Corporación, incluidos los que desempeñen cargos en régimen de dedicación exclusiva, tendrán derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en este sentido apruebe el Pleno corporativo.»*

La jurisprudencia ha realizado una interpretación generosa del concepto «indemnización» empleado por el referido precepto. Así, las SSTs de 3 y 10 de julio, 18 de enero y 13 de diciembre de 2000, 6 de febrero de 2001 y 12 de julio de 2006, consideran como indemnizaciones, además de las que derivan de los gastos realizados en el ejercicio del cargo siempre que se justifique documentalmente (art. 13 del Real Decreto 2568/1986), aquellas que vienen a compensar «una ganancia dejada de obtener a consecuencia del trabajo o dedicación que impida la obtención de otro ingreso durante el tiempo que tal trabajo o dedicación al cargo sea exigido, como, en fin, por la "pérdida" o dedicación de un tiempo a una actividad cuando se podía haber dedicado a otra actividad particular».

En todo caso, la STS de 18 de enero de 2000, ha de ser interpretada con cautela porque trae causa en una anterior redacción del art. 75 LRBRL: este artículo se limitaba a las retribuciones o sueldos fijos y periódicos para los que desempeñaban cargos con dedicación exclusiva y en aquel momento no estaba prevista percepción alguna para quienes se dedicaban sólo parcialmente al cargo, pese a lo cual venía siendo una práctica habitual el asignar una cantidad a tanto alzado, de carácter fijo y devengo periódico, en concepto de indemnización, gastos de representación, asistencia al despacho u otras denominaciones que se han venido conociendo como «sueldos menores», que por no estar previstos en el desarrollo reglamentario, siempre que llegaban a los Tribunales de Justicia eran anulados. Y en esta coyuntura se dicta la STS de 18 de enero de 2000 dando el visto bueno a estas indemnizaciones a tanto alzado, que no necesariamente responden a un gasto efectivo, pero que se producían (y producen) en la realidad. Pero la situación cambió, con las modificaciones introducidas en la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril (Pacto Local), que al dar nueva redacción al art. 75.1 reconoció el derecho a retribuciones por desempeño del cargo tanto con dedicación exclusiva, como con dedicación parcial. A partir de este momento los llamados «sueldos menores» tuvieron cobertura legal como retribuciones por dedicación parcial.

Por este motivo y continuando con el iter lógico, si ya en la anterior regulación reglamentaria (art. 13 del ROF) no estaban permitidas estas indemnizaciones que se utilizaban para “dar justificación legal” lo que era una retribución por prestación de un trabajo o dedicación parcial, la justificación que da la citada sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000 pudiera ser otra si el acuerdo analizado se hubiese adoptado con posterioridad a la modificación del art. 75.1 LRBRL, pues el mantenimiento de este tipo de indemnizaciones, una vez vigente la posibilidad de

retribución por dedicación parcial, no está justificada ya que permitiría a las Corporaciones Locales la libre opción de acogerse a dedicación parcial o a indemnización, eludiendo, en este último caso, obligaciones de previsión social (alta y afiliación al Régimen General de la Seguridad Social), así como, en su caso, el régimen de incompatibilidades.

Por todo lo que se acaba de exponer, no es posible, abonar al Alcalde o concejales una cantidad fija mensual como indemnización por gastos (no por lucro cesante) si los mismos no se encuentran justificados documentalmente, toda vez que, no teniendo que rendir cuentas de las mencionadas cantidades, las mismas se convierten en un salario “encubierto”. Si estos gastos están justificados su percepción es compatible con la percepción de retribuciones por el desempeño del cargo en régimen de dedicación exclusiva o parcial, pues mientras las retribuciones tienen carácter remuneratorio de un trabajo, las indemnizaciones lo tienen compensatorio de unos gastos. La jurisprudencia también ha considerado que cabrían las indemnizaciones por el lucro cesante ocasionado por el desempeño de su función, a los concejales que no desempeñen su cargo en régimen de dedicación exclusiva, admitiendo el pago de una cantidad fija por hora trabajada que debe quedar justificada (STS de 13 de diciembre de 2000).

En consecuencia, con arreglo a estos argumentos jurisprudenciales, la autonomía local permite a las Corporaciones locales establecer las retribuciones e indemnizaciones de sus corporativos. Pudiendo establecerse que las indemnizaciones para resarcir los perjuicios derivados del desempeño del propio cargo, pueden ser tanto gastos realizados como ganancias estimadas que se dejan de percibir. Según el art. 1.1 d) del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón de servicio, darán origen a indemnización o compensación –en las circunstancias, condiciones y límites contenidos en este Real Decreto– las “asistencias por concurrencia a Consejos de Administración u órganos colegiados (...)”. Como ya hemos indicado, el art. 13.6 del Real Decreto 2568/1986, dispone, como regla general, que “los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía que señale el Pleno de la misma”. Por ello, los concejales sin dedicación exclusiva tienen derecho al abono de asistencias. Se entenderá por asistencia la indemnización que proceda abonar según el artículo 27 del Real Decreto 462/2002 por: A) Concurrencia a Órganos colegiados de la Administración, de Órganos de Administración de Organismos Públicos, y de Consejos de Administración de empresas con capital o control públicos. B) Participación en tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal o de pruebas cuya superación sea necesaria para la realización de actividades. C) Colaboración con carácter no permanente ni habitual en institutos, escuelas, o unidades de formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La Orden de 8 de noviembre de 1994 regula la justificación de las dietas, pluses y gastos de viaje, estableciendo los requisitos y justificantes que han de acompañarse a las cuentas de estas indemnizaciones, considerando que para hacer efectivas estas

indemnizaciones las cuentas han de estar justificadas conforme indican las citadas instrucciones, complementadas con lo que al respecto (especialmente en orden a la cuantía de dietas y gastos de locomoción) haya aprobado el Pleno. Respecto a los límites cuantitativos de las retribuciones e indemnizaciones de los concejales, de acuerdo con el art. 75 LRBRL (artículo 109 de la Ley 7/99), debían establecerse unos límites con carácter general para estas cantidades a consignar en los presupuestos, dentro de los límites que con carácter general se establezcan, sin que hasta la fecha se hubieran dictado tales límites: por ello, las Corporaciones han venido estableciendo los créditos para estas atenciones (retribuciones e indemnizaciones) en la cuantía que han estimado procedente.

Nada impide que a través de la propia autorregulación del órgano plenario, se establezca el régimen general de indemnizaciones por razón del servicio que para los funcionarios recoge el Real Decreto 462/2002, contemplando expresamente el grupo a que se asimilan los miembros de la Corporación a efectos de percepción de dietas.

En el caso de que el Pleno Corporativo no adopte acuerdo alguno al respecto, caben dos posibilidades de dar cumplimiento al artículo 13 del ROF en cuanto a indemnización a los Corporativos:

- 1) Indemnizar por el importe realmente gastado y justificado.
- 2) Considerar de aplicación con carácter supletorio el Real Decreto 462/2002.

Sin embargo, se destacaba la conveniencia de proceder a la regulación de esta materia en Pleno, dada su importancia y trascendencia. El TS en Sentencia de 20 de diciembre de 1999 nos recuerda que *«el legislador y el titular de la potestad reglamentaria han dotado a las Corporaciones Locales de un margen de libertad para remunerar a sus miembros, libertad que no puede entenderse como absoluta sino limitada a los términos genéricos de las normas jurídicas de carácter general»*. El régimen de retribuciones de los Corporativos será, pues, el que expresamente apruebe el Pleno de la Corporación, respetando las normas comentadas. La aprobación por el Pleno puede realizarse a través de la aprobación de una norma de carácter reglamentario, que puede ser el propio Reglamento Orgánico. También se pueden incluir disposiciones de esta naturaleza en las Bases de Ejecución del Presupuesto anual, Bases que de acuerdo con el artículo 9 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril contendrán cuantas disposiciones se consideren necesarias para una acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos.

También puede el Pleno adoptar acuerdo de aprobación del régimen de indemnizaciones de los Corporativos, acuerdo que exigirá mayoría simple, sin necesidad de que este acuerdo deba revestir un carácter reglamentario. Pero en este caso había que actuar con mucha cautela porque supone en definitiva una excepción a su aprobación por medio de Reglamento Orgánico o Bases de Ejecución del Presupuesto anual y habría que tener en cuenta que siempre deberá existir crédito presupuestario suficiente y este solamente puede existir si se incluye en el presupuesto (inicial o modificado), que, necesariamente, tiene que aprobar el Pleno. La sentencia del Tribunal

Supremo de 1 de diciembre de 1995 referente a asignaciones económicas por asistencia a órganos colegiados de que formen parte los miembros de la Corporación, en síntesis viene a decir que la asignación de diferentes cantidades como dietas por la asistencia a los órganos colegiados (Alcalde, Tenientes de Alcalde y concejales de área o Presidentes de Comisiones Informativas y demás concejales) es contraria a Derecho por contravenir el art. 13.6 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Porque, como señala el Tribunal, la asistencia no supone necesariamente mayor trabajo por la preparación de las sesiones para quien ejerce cargos de mayor responsabilidad, pues la conducta exigible de los miembros de la Corporación, tanto los que forman parte del equipo de gobierno municipal como los demás, es una diligencia extrema en el estudio de los asuntos examinados por los órganos colegiados. En la actualidad puede reconocerse, como se ha indicado, dedicación exclusiva o parcial, si el contenido de sus tareas así lo demanda para “remunerar” en mayor cantidad a unos concejales que a otros.

2.3. El Personal Directivo

El objeto de este apartado es reflexionar en torno a la dirección pública en España, ahondando en la cuestión de las retribuciones y concretamente la necesidad objetiva de construir una dirección pública local como núcleo estratégico de modernización y desarrollo de las políticas municipales.

Para tener una percepción de la situación, es preciso poner de relieve como el nivel local antes de la aprobación de la Constitución de 1978, carecía por completo de una función directiva, con las excepciones quizá de aquellos municipios que disponían de régimen especial, como eran Barcelona (1960) y Madrid (1963), que crearon la figura de los “delegados de servicios”, inspirados en una suerte de modelo gerencial. Estos delegados ejercían funciones ejecutivas y rodeaban al Alcalde dotándole de un equipo de “managers” ajeno a las responsabilidades políticas que seguían siendo desempeñadas por el propio Alcalde, por los Tenientes de Alcalde o por los Concejales.

Pero la figura de los “managers” o gerentes no era ajena al mundo local. Ya estaba la idea en la primera normativa general de la administración local auspiciada por Calvo Sotelo en plena dictadura de Primo de Rivera. Esta figura se concretó, por ejemplo, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, donde apareció de forma precisa la noción de Gerencia (art. 90), sin que en ningún momento se hiciera referencia expresa a los derechos retributivos del gerente. Aunque lo cierto es que, estos precedentes no consiguieron arraigar una función directiva en el mundo local.

En un plano más general hubo un intento de incorporar la figura de los directivos públicos al panorama administrativo español, y fue a través de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, creándose en este cuerpo normativo un denominado “Diploma de Directivos” (derogado por la ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública), cuya obtención habilitaba únicamente al Cuerpo de Técnicos de Administración Civil, creado en la década de los sesenta del siglo pasado, al acceso a

determinadas plazas reservadas a sus poseedores retribuidas conforme a la ley. La consecuencia fue que los potentes cuerpos especiales de la Administración Española se vieron orillados en el acceso a este diploma, y no aceptaron que sólo los Técnicos de Administración Civil pudieran acceder a tales puestos directivos.

Y lo cierto es que la llegada del sistema democrático al ámbito local que se produce de forma efectiva después de las primeras elecciones democráticas en 1979, no modifica en exceso el panorama descrito. En el plano normativo, en los primeros años de la década de los ochenta, no parecía percibirse la necesidad de crear una función directiva local, y la Ley de Bases de Régimen Local prescindió por completo de tratar esta materia.

No fue hasta el Texto Refundido de 1986 cuando se previera que las funciones directivas en el ámbito local pudieran ser desempeñadas por personal eventual, siempre que acreditaran los requisitos exigidos por el puesto (art.176 TRLBRL). Huelga decir que el recurso al personal eventual para el desempeño de las tareas directivas era el más inapropiado, puesto que, tal como ya hemos visto, el artículo 20 de la Ley 3/1984, este personal se caracterizaba por las notas de “asesoramiento” o de “confianza” de los políticos, propia por tanto, para funciones específicas de los gabinetes y desaconsejada en consecuencia para funciones de carácter ejecutivas o directivas.

Hubo que esperar hasta la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado para que ya, de forma definitiva se hablara de forma expresa de órganos directivos y de personal directivo. Aunque lo cierto es que esta ley no representó, a pesar de lo que pretendía justificarse, una profesionalización de la función directiva en la Administración del Estado, puesto que lo único que se hizo fue, salvo casos excepcionales, reservar nominativamente los puestos de naturaleza directiva de la Administración del Estado a funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalas para cuyo ingreso se exigiera titulación superior. Por tanto la LOFAGE supuso un mero cambio formal, sin alterar en profundidad las bases sobre las que se asentaba el sistema de dirección pública en España desde la transición política.

3.- REGULACIÓN ACTUAL - LA DIVERSIDAD DE REGÍMENES JURÍDICOS Y EL CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO

La Ley 7/2007, de 12 de abril, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) incorpora por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico un concepto que la doctrina había acuñado pero que propiamente era extraño a la definición legal vigente —salvo algunas excepciones que podía localizarse puntualmente en leyes específicas—: la del empleado público ».

El EBEP se define como una norma que pretende fijar los principios generales aplicables al conjunto de «las relaciones de empleo público», y busca que en su contenido se incorpore aquello que es común al conjunto de los funcionarios y trabajadores al servicio de la Administración, y también al personal eventual. De ahí que la Exposición de Motivos se refiera a tal Estatuto como la síntesis de «aquello que

diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado».

Hasta la aprobación del EBEP, las normas de función pública no se referían propiamente al «empleado público» como concepto jurídico definido, salvo algunas normas específicas o preceptos puntuales. Por lo general, la dicción era la de «personal al servicio de las Administraciones Públicas» —en el caso de Aragón—, «personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma...» según el Decreto legislativo 1/1991 de ley de ordenación de la función pública de la comunidad Autónoma de Aragón y a partir de allí se fijaba la ya tradicional distinción entre funcionarios de carrera, interinos, personal laboral —fijo y temporal— y personal eventual. Sin embargo, si la finalidad del nuevo Estatuto, y la propia denominación del mismo, es aunar en una misma norma muchos de los aspectos que afectan a los diferentes servidores públicos con independencia de su vínculo jurídico, era imprescindible que, denominado aquel como Estatuto Básico del Empleado Público, se procediera a su definición.

Definición no pacífica y que también sufrió modificaciones a lo largo del trámite parlamentario. Frente a la descripción inicial, que se calificaba a tal empleado como la persona que accede al desempeño retribuido de una función o un puesto de trabajo en la Administración Pública al servicio de los intereses generales, la definición finalmente aprobada fue más escueta, al suprimir la referencia al puesto de trabajo. Así, se entiende como tal empleado público a aquél que desempeña una función retribuida en la Administración Pública al servicio de los intereses generales (art. 8.1).

Parece evidente —y justificada— la parquedad e imprecisión de tal definición. Si no fuera por la descripción que efectúa el 8.2 de cuáles son los empleados públicos, en aquél primer concepto podría incorporarse un amplio abanico de servidores públicos, incluido naturalmente el personal directivo pero también aquél que tiene la consideración de alto cargo. Por tanto, se hacía necesario resituar el concepto a través de la relación del art. 8.2 del EBEP.

Sin embargo, tal concepto tiene su lógica —en lo que se refiere a ambigüedad e imprecisión— en la dificultad misma de definir al «empleado público».

Es prácticamente imposible casar en un único concepto toda una diversidad de «empleados» vinculados con la Administración por regímenes jurídicos diferentes e, incluso dentro de ellos mismos, con sustanciales diferencias en cuanto a derechos y obligaciones.

Así, puede colegirse que si una de las notas características del funcionario de carrera es el derecho al cargo, ésta no se predica del funcionario interino o del personal eventual, por lo que aquella no podía incorporarse a la definición común. Tampoco las notas de estabilidad sirven de elemento común, habida cuenta que la norma se refiere a trabajadores temporales, trabajadores indefinidos —diferenciándolos de los fijos—, funcionarios interinos y personal eventual, frente a los que sí tienen derecho de

permanencia (funcionarios de carrera y personal laboral fijo), permanencia esta que no puede calificarse con igual alcance y contenido para ambos colectivos. Igualmente el régimen jurídico no podía servir de común denominador, al incorporar a funcionarios y personal laboral bajo el mismo concepto, pese a los intentos de aunar en algunos aspectos una regulación similar o idéntica. En cuanto a la voluntad de incluir al personal eventual, de libre nombramiento y cese y desarrollando funciones de confianza o asesoramiento especial, era de hecho imposible cohesionarlo en cuanto su propia esencia con la que sustenta a funcionarios y trabajadores al servicio de la Administración.

Por ello entendemos que la definición finalmente establecida para el «empleado público» ha incorporado aquello que desde el punto de vista jurídico puede identificar a toda la relación jurídica: el desempeño de una función, con carácter retribuido —lo que excluye prestaciones personales voluntarias—, que tal ejercicio sea en el seno de la Administración Pública y que aquella tenga por finalidad el servicio de «los intereses generales».

Lo dicho nos permite efectuar algunas consideraciones iniciales.

En primer término, el EBEP estructura el personal al servicio de la Administración bajo el concepto de «clases de personal» delimitándolos a los ya referidos.

En segundo lugar, el EBEP opta por un régimen general funcional para los empleados públicos, aunque no de forma exclusiva; al contrario, creemos que esa preferencia se diluye, aunque no sea de forma decidida, y salvo que se interprete los preceptos que tratan de la cuestión desde la lógica de nuestra propia constitución, como tendremos ocasión luego de valorar. Recordemos que el Informe de la comisión de Expertos de 2005 defendió que la preferencia de la CE por el régimen funcional marcada por la STc99/1987 no se ha respetado en la práctica y se ha flexibilizado por la jurisprudencia posterior, lo cual ha permitido al legislador no inclinarse por un régimen funcional más expansivo. Ello se denota en la propia estructura del Título II: la clasificación y definición del personal es hasta un cierto punto aséptica, con la salvedad del art. 9.2 y, por otro lado, no se fijan fronteras precisas a la incorporación del personal laboral, excepción hecha de la remisión que el art. 11.2 efectúa a aquel art. 9.2.

Finalmente, como tercera reflexión, consideramos que el Título II es escasamente innovador ya no sólo en la definición de conceptos de los distintos tipos de empleados, sino incluso impreciso jurídicamente en aquellos aspectos en donde pretende introducir novedades, como tendremos ocasión de estudiar.

En cuanto a las modificaciones que introduce la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, busca el control de los salarios del personal al servicio de las Administraciones locales a través de varios instrumentos: por una parte a través de su limitación en las Leyes de presupuestos, por otra mediante la intervención de las propias corporaciones locales en la aprobación de dichos límites y en su publicación electrónica. Por lo que hace al primer asunto, el artículo 75.bis de la LBRL pasa a regular tras la nueva reforma que los

Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias (excluyendo los trienios que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales), atendiendo a una tabla que figura en el propio precepto en el que se toma como referencia la figura de un Secretario de Estado deduciéndole unos determinados porcentajes en función de los habitantes del municipio. Siguiendo con esta estela, esta norma también prevé que las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado puedan establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal que se encuentra al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes "en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado".

Este régimen supone enmarcar el régimen retributivo del personal funcionario y laboral al que se deben sujetar las Administraciones locales en el ámbito de sus competencias sobre complementos económicos, pero también limita las posibilidades que la negociación colectiva puede y ha venido realizando en materia retributiva. Como mecanismo de control, se ha de añadir que en el nuevo art. 103 bis de la LBRL aprobado con la reforma, las Corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

3.1. El personal eventual

Regulado en el art. 12 del EBEP, el personal eventual mantuvo a lo largo de todo el trámite parlamentario idéntico redactado en cuanto a aquél precepto regulador.

Considerado empleado público por el art. 8.2, tal como venía sucediendo hasta el momento presente, en que las leyes de función pública lo incluían en la categoría de «personal al servicio de las Administraciones Públicas», el régimen jurídico de tal tipología de personal no ha sufrido sustanciales modificaciones en cuanto a la regulación prevista en el art. 20.2 y 3 de la LMRFP.

Aunque se trata de un colectivo de empleados poco numeroso, las funciones que tienen atribuidas y su proximidad al poder político lo hacen especialmente significativo desde una perspectiva cualitativa, hecho que se evidencia con mayor claridad en el caso de las entidades locales que han incorporado desde el año 1986 numeroso personal eventual con funciones directivas, al amparo del Texto Refundido de Régimen local, y, como hemos señalado, es habitual que los gerentes o directivos en la Administración local ostenten tal condición.

Las notas básicas que caracterizan este tipo de personal siguen siendo las funciones que desarrollan y el procedimiento de nombramiento y cese. En cuanto a las primeras —funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento

especial—; en relación al nombramiento y cese, uno y otro continúan siendo libres, esto es discrecionales por parte de la autoridad que tiene competencia para ejercer tal facultad, aunque también se produce el cese automáticamente cuando acontezca el fin del mandato o cesa aquella autoridad que lo nombró. En este sentido se mantiene el mismo régimen jurídico existente hasta el momento.

Igualmente, el EBEP mantiene la previsión de que los servicios prestados como personal eventual no puedan computarse como mérito para acceder a la función pública o para la promoción interna. Pienso que debiera haberse perfilado mejor esta regulación, entendiendo que el concepto «función pública» lo es en un sentido amplio — comprensiva también del personal laboral—, para que ciertamente la finalidad del precepto —evitar que personal de libre nombramiento consolide con posterioridad una estabilidad como funcionario mediante la valoración en la fase de concurso de aquellos servicios prestados— impida también el acceso a la condición de trabajador.

Tampoco ha sufrido modificación la regla que prevé el régimen jurídico que regirá su relación con la Administración. Con idéntica redacción que la prevista para el funcionariado interino, al personal eventual le es aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera (art. 12.5 EBEP). Fundamentalmente las excepciones vendrán determinadas, también aquí, por la inexistencia del derecho al cargo —recuérdese que una de sus principales notas características es el «carácter no permanente» del mismo, ex art. 12.1 EBEP—, si bien el régimen de excepciones es mucho más amplio que las aplicables al funcionario interino, y se derivan del carácter de las funciones desarrolladas y su especial relación intuitu personae con la autoridad que lo nombra.

En donde sí se produjo una modificación significativa es en el conjunto normativo que se recoge en el art. 12.2 del EBEP, y que flexibiliza la estructura prevista hasta el momento por el art. 20.2 de la LMRFP.

En la LMRFP se indicaba que correspondía al Gobierno central y en el ámbito de sus competencias al Gobierno autonómico y al Pleno de las corporaciones locales determinar el número de puestos de personal eventual, sus características y sus retribuciones. El EBEP flexibilizó esta previsión, derivando a la ley de función pública de la Administración del Estado y a las correspondientes leyes autonómicas, que se promulguen en desarrollo del EBEP, la determinación de qué órganos de gobierno de cada Administración pública podrán disponer de este tipo de personal. En este primer apartado pues, acontece una remisión a futuras normas, pero con rango de ley, lo que impedirá un desarrollo por vía reglamentaria en esta cuestión concreta.

Debemos señalar, no obstante, que el redactado ambiguo del art. 12.2 del EBEP nos permitía deducir que la restricción que fijaba el art. 20.2, segundo párrafo de la LMRFP ha desaparecido, correspondiendo en el futuro a cada ley de función pública de desarrollo establecer qué órgano podrá nombra o cesar.

Téngase en cuenta que el referido artículo de la LMRFP indicaba que el nombramiento y cese correspondía exclusivamente a los Ministros y Secretarios de Estado, a los consejeros de Gobierno de cada Comunidad Autónoma y a los Alcaldes y

Presidentes de las corporaciones locales. Nada de ello ya se regulaba en el art. 12.2 del EBEP, sino que la remisión a la ley indica que ésta determinará «los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal»; si bien no se establece que en esta remisión también deberá concretarse quién podrá nombrar y cesar, parece lógico que así sea, habiendo renunciado el Estado a través de una norma básica —como hasta ahora acontecía— a efectuarlo, lo cual permitía solventar las dudas existentes hasta el momento sobre nombramientos y ceses llevados a cabo por autoridades u órganos diferentes a los que fijaba la norma básica estatal, que entenderemos quedarán plenamente ajustados a Derecho si así se prevé. En este último sentido se manifestó el Informe de la comisión de Expertos de marzo de 2005 al señalar que debería corresponder a la Administración del Estado, a las comunidades Autónomas y a las corporaciones locales así como a otras entidades administrativas, dentro de los márgenes de la legislación que les pueda ser aplicable, «especificar (...) los altos cargos que pueden disponer de este tipo de personal».

En un segundo apartado, sin embargo, se mantiene la previsión actual de que el número máximo de empleados en régimen eventual es fijado por el órgano de gobierno de cada Administración, y hemos de deducir también que sus retribuciones y las características de los puestos.

Finalmente, el art. 12 del EBEP intenta limitar la opacidad que caracteriza el nombramiento, cese y las condiciones —sobre todo retributivas— de este personal, aunque se queda a medio camino de las propuestas que efectuó en su momento el Informe de la comisión de Expertos. En tanto que en éste se señalaba que la ley debía establecer la obligación de cada Administración de informar periódicamente «al público» del número de empleados eventuales con que cuentan, funciones que llevan a cabo, órganos en que prestan sus servicios y la retribución global, y todas las variaciones que acontezcan sobre estos datos, el EBEP concreta únicamente que el número y condiciones retributivas del personal eventual deberán ser públicas (art. 12.2 in fine). Sin embargo, a mi parecer, las recomendaciones del Informe de la comisión pueden ser perfectamente asumidas por las respectivas leyes de función pública que desarrollen el EBEP, opción que no sólo creo correcta jurídicamente sino también saludable desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos y de la actuación política derivada de aquella, para el caso de un colectivo tan singular pero significativo como es el eventual.

Regulación del personal eventual tras la ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local

Respecto del personal eventual, la nueva norma establece una serie de límites para su contratación por los Ayuntamientos y las Diputaciones, en función del número de habitantes del municipio (más de 2000), pero estando incluidos en esta escala siempre que se sujeten a condicionantes en la cantidad de eventuales en función del número de concejales de la corporación local (art. 104.bis LBRL). En todo caso, los ayuntamientos que no figuren en dichas escalas o de sus organismos dependientes no

podrán incluir en sus respectivos plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual. El no cumplimiento de estas limitaciones solo será excepcionalmente tolerado en las entidades locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública conforme a lo regulado en la Disposición Transitoria 10ª, si bien únicamente hasta el 30 de junio de 2015. El nuevo apartado 4 del art. 104.bis de la LBRL prevé que el personal eventual "tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla aparezca consignado. Sólo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la entidad local, si así lo reflejase expresamente su reglamento orgánico".

3.2. Regulación actual de los cargos electos

La normativa aplicable actualmente es : el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (LBRL); artículo 1.Dieciocho de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que introduce el artículo 75 bis en la LBRL; artículo 1.Diecinueve de la LRSAL, que introduce el 75 ter de la LBRL; disposición transitoria 10.ª LRSAL, y artículo undécimo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, que modifica la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 2014, cuyo apartado tres añade una nueva disposición adicional nonagésima a la citada LPGE.

En aplicación de la disposición transitoria (DT) 10.ª LRSAL, se debe partir en primer lugar de determinar si se cumplen los requisitos –y se mantienen- que permiten una aplicación excepcional de las previsiones contenidas en el artículo 75 bis LBRL, ya que si dichos requisitos se cumplen no se aplica necesariamente este precepto hasta el 30 de junio de 2015.

Esta misma DT 10.ª no establece la limitación al incremento retributivo, respecto a las retribuciones a 31 de diciembre de 2012, que sí exige en cambio para el número total de puestos de personal eventual o para los cargos públicos con dedicación exclusiva, aun cumpliendo los requisitos de excepcionalidad que recoge, aspecto al que nos referiremos más adelante.

El artículo 75 bis LBRL invoca la determinación de los Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para los siguientes aspectos:

-De forma obligatoria: El límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias (excluidos los trienios de los funcionarios de carrera en situación de servicios especiales), atendiendo los criterios de naturaleza de la entidad local y su población.

-De forma obligatoria, aunque no se desprenda ello de manera rotunda con la redacción dada por el artículo 75 bis LBRL: El límite máximo que permitiría, excepcionalmente, en las entidades locales de menos de 1.000 habitantes, el desempeño

de dedicación parcial de los miembros de las Corporaciones locales, ya que en este caso no pueden desempeñarlo en régimen de dedicación exclusiva.

-De forma potestativa: Los límites máximos y mínimos totales que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las entidades locales, en función del grupo profesional y de otros factores.

La actual Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, ha sido modificada por el artículo undécimo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, cuyo apartado tres añade una nueva disposición adicional nonagésima a la citada LPGE, sobre el régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales, con el propósito expresado en el preámbulo de este Real Decreto-ley de que la incorporación del límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos pueda ser efectivo desde la primera nómina a abonar en el mes de enero. El contenido es el siguiente:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	100.000 euros
300.001 a 500.000	90.000 euros
150.001 a 300.000	80.000 euros
75.001 a 150.000	75.000 euros
50.001 a 75.000	65.000 euros
20.001 a 50.000	55.000 euros
10.001 a 20.000	50.000 euros
5.001 a 10.000	45.000 euros
1.000 a 5.000	40.000 euros

En el caso de Corporaciones Locales de menos de mil habitantes, resultará de aplicación la siguiente escala, atendiendo a su dedicación:

Dedicación	Referencia
Dedicación parcial al 75%	30.000 euros
Dedicación parcial al 50%	22.000 euros

Dedicación parcial al 25%

15.000 euros

En este sentido, del juego de normas entre el artículo 75 bis, la DT 10.^a LRSAL y la LPGE para 2014, que ha indicado cuál es la retribución del Secretario de Estado, se deriva que desde el 1 de enero de 2014 rigen para los municipios de más de 1.000 habitantes las limitaciones contenidas en la tabla incorporada por el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero –con la excepción efectuada antes respecto de la DT 10.^a para las entidades que cumplan los requisitos que dicha disposición transitoria contempla-, con carácter individual.

Hay que tener en cuenta, en este sentido, que hasta ahora no existe un límite total de porcentaje para las retribuciones de los miembros de las Corporaciones locales, en relación con los presupuestos de las respectivas entidades, a cuya necesidad parece apuntar, sin embargo, el artículo 75.5 LBRL.

Además, los cargos representativos de las entidades locales no se insertan en las limitaciones retributivas en materia de gastos de personal para los empleados públicos, contenidas en el artículo 20 de la LPGE para 2014, sino en las del artículo 22 de esta ley –retribuciones de los altos cargos del Gobierno de la Nación, de sus órganos consultivos, de la Administración General del Estado y de otro personal directivo-, como así viene a inferirse de la mención expresa contenida en disposición adicional nonagésima de la LPGE para 2014, introducida por el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, que, como sabemos, parte de la prohibición de que no experimenten incremento las retribuciones de dichos cargos respecto de las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2013.

Debemos matizar también que la aplicación desde el 1 de enero de 2014 de estas limitaciones –se vuelve a insistir en la salvedad dicha respecto de la DT 10.^a- debe producirse necesariamente –suponiendo la derogación de cualquier previsión en contrario existente en las entidades locales-, completándola con la regulación contenida en el artículo 75.5 LBRL, en el que se explicita la competencia del Pleno en materia de régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales, con el adecuado reflejo en sus presupuestos, por lo que el acuerdo plenario habrá de partir de la limitación máxima individual ya indicada ahora en la LPGE para 2014 –en el caso de los municipios de gran población, véase el artículo 123 LBRL-, que debe tener en cuenta, a su vez, la competencia del Presidente de la Corporación local a que también se refiere el citado artículo 75.5 LBRL.

También hay que tener presente que el MHAP debe hacer pública la lista de las entidades locales que cumplen los requisitos de excepcionalidad de la DT 10.^a LBRL, aunque pensamos que ello no debe retrasar la aplicación en el ámbito local del artículo 75 bis, sobre la base de la información del órgano interventor y de la voluntad expresada explícitamente por el repetido Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de su aplicación desde la nómina de enero de 2014.

Son varias las dudas interpretativas que genera el régimen retributivo de los miembros de las entidades locales, y que no han sido despejadas por el marco

normativo al que nos hemos referido, como lo que sucede al no señalar la LPGE para 2014 el límite retributivo por la dedicación parcial en los municipios de más de 1.000 habitantes –previsión cuya posibilidad sí contempla, en cambio, el artículo 75.2 LBRL en este tipo de dedicación para el conjunto de las Corporaciones locales-.

Podría sostenerse, en este sentido, que en los citados municipios de más de 1.000 habitantes se pueden percibir las cantidades previstas en la primera de las tablas – de acuerdo con el tramo de población correspondiente-, en concepto de dedicación parcial, y compatibilizarlo con otra dedicación parcial, sin atenerse a los porcentajes de dedicación de los municipios de menos de 1.000 habitantes, ya que lo que únicamente prohíbe con carácter general el artículo 75 bis LBRL es compatibilizar la dedicación exclusiva de concejal con la de diputado provincial o equivalentes, por lo que sí se puede concluir que es factible acumular en consecuencia dos dedicaciones parciales en el ámbito representativo local, al margen de la ya recogida en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, a la que se refiere el artículo 75.2 LBRL.

Los problemas se podrían derivar del hecho de que en los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada la dedicación parcial y sus retribuciones debe contenerse, *ex* artículo 75.2 LBRL, el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones, que pueden dificultar en la realidad la compatibilidad cuando no tengan entre ellos el adecuado encaje de horarios o de dedicación.

Otra cuestión que puede suscitar dudas, es la derivada de la prohibición contenida en el artículo 22 LPGE para 2014, de incremento retributivo para los altos cargos y asimilados, respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2013, a la que anteriormente nos referimos, porque habría que entender, siempre respetando que no suponga incremento del número de cargos públicos con dedicación exclusiva respecto al existente a 31 de diciembre de 2012, que estamos hablando en términos de homogeneidad, y, por lo tanto, pueden incorporarse, por ejemplo, al régimen de dedicación parcial cargos que estuvieran con anterioridad en régimen de asistencias, porque en este caso no hay limitación contenida en la DT 10.^a LBRL.

Asimismo, tampoco se han desarrollado por la LPGE para 2014 los límites que con carácter general, en su caso, han de establecerse en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, en materia de dotación económica para los grupos políticos, y, de igual manea, tampoco se han señalado límites a las cantidades a percibir en concepto de asistencias, por lo que debemos tener en cuenta esta circunstancia a la hora de la adopción de los oportunos acuerdos.

Por lo que se refiere específicamente al número de cargos públicos representativos en régimen de dedicación exclusiva, en aplicación de la DT 10.^a LRSAL, se debe partir en primer lugar de determinar si se cumplen los requisitos –y se mantienen- que permitirían una aplicación excepcional de las previsiones contenidas en el artículo 75 ter LBRL, ya que si es así este precepto no se aplica necesariamente hasta el 30 de junio de 2015.

Esta misma DT 10.^a establece, en todo caso, la limitación al número de cargos con dedicación exclusiva, respecto de los existentes a 31 de diciembre de 2012, aun cumpliendo los requisitos de excepcionalidad que recoge.

3.3. Regulación actual del Personal Directivo

El EBEP se hace eco de esta figura del personal directivo en diferentes pasajes del texto, como hemos visto principalmente en el art. 13 que forma parte de un Subtítulo (“Personal Directivo”) de un Título II que se enuncia como “Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas”.

De esta ubicación sistemática se podrían extraer algunas conclusiones, como que no es en puridad una clase de empleado público, pues no está recogido con ese carácter en el art. 8.2 (aunque si lo estuvo en algunos momentos de su tramitación parlamentaria). De ser ciertas estas precisiones cabría preguntarse qué sentido tiene regular al personal directivo en el EBEP. Por tanto entiendo que es más lógico defender la tesis de que los directivos públicos son cuanto menos, empleados públicos a los que se les aplica con las modulaciones debidas las previsiones del Estatuto.

Veamos cuales son las referencias directas e indirectas que se recogen en el texto:

- La exposición de motivos de la Ley, dedica específicamente un párrafo a la figura del directivo público. Y de allí, claramente se puede interpretar que, a pesar de la dicción del art. 8.2 y de la del art. 13, el personal directivo es –o se pretendía que fuera- una clase de personal al servicio de la administración pública. Entre otras cosas, el citado párrafo dice: “(...) El Estatuto Básico define las clases de empleados públicos regulando la nueva figura del personal directivo...conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos”. Pero la citada exposición de motivos también justifica la creación de esta figura en la necesidad que nuestras administraciones públicas tienen de disponer de una gestión profesional sometida a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos, así como por el innegable “factor de modernización administrativa” que esta figura representará para nuestras organizaciones públicas.

- El citado art 8.2 del EBEP omite, sin embargo, que se trate de “una clase de personal”. Aún así, como hicimos referencia anteriormente, durante buena parte de la tramitación parlamentaria existió una letra e) (“personal directivo”) que finalmente se suprimió en el Pleno del Senado de 21 de marzo de 2007.

- El artículo 20 prevé una regulación de la “evaluación del desempeño” que, sin embargo, no puede ser extrapolada a la evaluación del personal directivo que se recoge en el art.13.3, puesto que de la dicción concreta de este artículo, claramente se prevé que va dirigida a los empleados públicos,

funcionarios o laborales, pero no a los directivos públicos. El sistema de evaluación de directivos públicos deberá tener en cuenta algunos de los principios recogidos en el art. 2, por un elemental sentido de que se trata de propuestas razonables, pero debe ser tratado con parámetros específicos.

- En materia de negociación colectiva hay alguna referencia directa o indirecta al personal directivo. En efecto, el artículo 37.2.c) reitera algo que ya está previsto en el artículo 13.4, primer inciso, pues se establece que queda excluida de la obligatoriedad de la negociación “la determinación de condiciones de trabajo del personal directivo. Queda por tanto excluida la negociación de determinados conceptos retributivos, que normalmente son objeto de debate. Sin embargo, siendo esto razonable, no se entiende por qué el personal directivo funcionario que mantenga la situación administrativa de servicio activo si puede ser elector y elegible, según prevé el art. 44 EBEP.

- En materia de situaciones administrativas, reguladas en el Título VI EBEP, haciendo referencia al objeto principal de análisis de este trabajo, podemos decir que el artículo 87.3, en sus dos últimos incisos, establece un régimen jurídico específico de retribuciones para aquellos funcionarios que hayan sido nombrados “altos cargos” (todo ello al margen de que lo hace extensivo a otros supuestos que ahora no interesan). En efecto, tal precepto recoge una genérica previsión de que las “Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional” de estos funcionarios, pero establece un mínimo de garantía para este colectivo, cuando afirma lo siguiente: “ estos funcionarios recibirán como mínimo el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establece para quienes hayan sido Directores Generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública”. En virtud de esta previsión, el directivo público con la condición de “alto cargo” mantendrá el privilegio de disponer del complemento de Director General cuando retorne a su puesto de funcionario durante el resto de sus días de servicio en la Administración Pública, independientemente de que sea aquella en la que ha prestado servicios como alto cargo u otra diferente. Esta discutible interpretación (que “sanciona” a la Administración de origen del funcionario cuando este presta servicios como alto cargo en otra diferente) fue considerada como constitucional en una polémica sentencia del Tribunal Constitucional (STC 32/2000), luego proseguida por otras que abordaron este mismo tema.

- Hay en el texto del EBEP una vía de escape a la profesionalización de los directivos públicos, y no es otra que la recogida en la disposición adicional primera, por medio de la cual únicamente se extiende al resto de las entidades del sector público estatal, autonómico o local la aplicación de determinados preceptos puntuales del EBEP, pero en ningún caso el art. 13, con lo que los directivos de estas entidades excluidas del ámbito de aplicación del EBEP seguirán siendo designados políticamente o por razones exclusivas de confianza política. Esta previsión podría y debería ser corregida por el legislador

de desarrollo, a efectos de paliar esa vía de escape que desmiente directamente los objetivos de profesionalizar la función directiva en el sector público.

El personal directivo con la condición de personal laboral

El artículo 13.4. in fine del EBEP, establece que, cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

La alta dirección se configura como una relación laboral especial excluida, en principio, del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (en adelante ET), ex art. 2.1.a) ET.

Su régimen jurídico se halla recogido en Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección (en adelante DPAD), conforme a cuyo art. 3 se rige por libre voluntad de las partes, sin perjuicio de las normas de carácter imperativo del Real Decreto citado, y del propio ET por remisión del mismo. Con carácter subsidiario, resulta de aplicación la legislación civil y mercantil. No es derecho supletorio aplicable al contrato de alta dirección el convenio colectivo; ello es lógico, puesto que el Convenio Colectivo se negocia teniendo como destinatario al personal laboral común (y partiendo del mínimo que el Estatuto de los Trabajadores representa). Ahora bien, sí admite que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pacten la remisión al mismo.

Se trata por tanto de una relación que pese a su naturaleza laboral, se halla más próxima a la contratación civil, inspirada en la libre autonomía de la voluntad y en el principio de igualdad de partes, lo cual es perfectamente coherente con los cometidos del alto directivo, al que se presumen conocimientos que lo sitúan en una posición "no inferior" a la del empresario, y que justifican un tratamiento, insistimos, alejado del carácter tuitivo del ET.

A consecuencia de esta especial naturaleza, la regulación del alto directivo presenta singularidades carentes de equivalente en la relación laboral común, como la extinción por desistimiento y el régimen indemnizatorio en caso de extinción del contrato.

Lo expuesto se comprende mejor si examinamos las relevantes funciones atribuidas al alto directivo, que se intuyen a la vista de la definición que se recoge en el art. 1.2 DPAD. Dicho concepto no contiene distinción alguna entre el personal de alta dirección de la empresa privada o de la Administración Pública, lo cual ha suscitado la problemática de la viabilidad de esta figura en las Administraciones Públicas, puesto que en las mismas no puede exigirse la concurrencia plena de los requisitos de la definición del art. 1.2 DPAD, a saber, poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, relativos a los objetivos generales de la misma, autonomía y plena responsabilidad.

El primer supuesto en que se observaron las peculiaridades de la alta dirección en la Administración Pública fue el analizado en la Sentencia del TS de 2 de abril de 2001 (EDJ 2001/5775). Se cuestionaba en dicho caso la naturaleza de alta dirección de

los contratados como titulares de los órganos de dirección de los centros sanitarios de las instituciones de éste carácter del Instituto Nacional de la Salud. El TS consideró que no cabía exigir la concurrencia de los requisitos del art. 1.2 DPAD, pues tal interpretación vaciaría de contenido una norma de rango legal (la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud - EDL 1999/63027-, que expresamente preveía la cobertura del puesto por personal de alta dirección en su DA 10ª), dejándola sin efecto.

En definitiva, en tal supuesto era esencial la existencia de una norma con rango legal: la Ley 30/1999. Ello ya nos anticipa la importancia de la previsión específica del contrato de alta dirección en una norma con rango de ley.

Posteriormente, podemos destacar la Sentencia núm. 178/2007, de 28 de febrero, del TSJ Madrid (EDJ 2007/46854); en tal supuesto no existía una norma legal especial, por lo que, en principio, la calificación de la relación como de alta dirección dependió de la acomodación del cargo a lo previsto en el art. 1.2 DPAD.

La Sentencia citada atiende a los siguientes elementos: 1) los poderes solidarios para cerrar operaciones, 2) titularidad de una unidad de gestión y 3) dependencia exclusiva de los órganos de gobierno, para concluir que el cargo es de alta dirección, como se desprende de su FJ 3º. Sin embargo, paulatinamente se ha ido acuñando un concepto flexible de alta dirección en la Administración, incluso sin norma de rango legal que lo sustente.

Este criterio ha sido recogido por el TSJ Galicia en Sentencia núm. 2013/2010, de 23 de abril (EDJ 2010/85638) y el TSJ Baleares en Sentencia núm. 508/2008, de 24 de octubre (EDJ 2008/254034), ambas referidas a personal directivo de empresas públicas (televisiones).

Destacamos las siguientes notas al hilo de partes extractadas de la primera de dichas Sentencias, que adopta el criterio de la segunda:

- 1) interpretación flexible del concepto de alta dirección en el ámbito público.
- 2) relación de confianza como fundamento último del contrato de alta dirección.
- 3) poder de decisión, facultades distintas de trabajador ordinario.
- 4) dependencia de los órganos de gobierno.

Finalmente, como ya hemos visto, con la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) disponemos por fin de una norma legal que cualifique las relaciones de alta dirección con carácter general en el ámbito de las Administraciones Públicas, suponiendo un cambio sustancial en la configuración del concepto de la alta dirección en el ámbito que nos atañe.

Por tanto, si la norma específica de cada Administración (estatutos, organigrama...) determina qué puestos -o qué funciones- son de alta dirección, habrá que calificar como tal la misma, aún cuando no concurren las notas previstas en el RD

del Alta Dirección, prevaleciendo por tanto el criterio formal de calificación (definición de cargo como alta dirección en la correspondiente norma administrativa específica) frente al material (comprobación de las características del art. 1.2 DPAD).

De la interpretación conjunta de los arts. 13 EBEP y 1.2 DPAD se desprende que el RD de Alta Dirección es aplicable a las relaciones laborales especiales de alta dirección, pero su concepto se ve necesariamente ampliado por la nueva dicción del art. 13 EBEP. Ello se desprende de las siguientes consideraciones:

Primera: El art. 13 EBEP no define al personal directivo por referencia a los criterios de la legislación laboral en el sentido de art. 1 RD 1382/1985, sino por referencia al ejercicio de funciones directivas para cuya concreción se remite a normas administrativas, cuales son las específicas de cada administración. Partiendo de esta premisa, será suficiente con que la Administración Pública de que se trate defina una función como directiva o, lo que es igual, atribuya a un determinado titular de un puesto de trabajo la condición de directivo para que nos hallemos ante "personal directivo", aun cuando no reúna los requisitos del RD de Alta Dirección.

Segunda: Atendiendo al principio de jerarquía normativa, puesto que el EBEP es una norma con rango de ley y establece la definición de personal directivo, no puede haber ningún impedimento jurídico para que la ley modifique, ampliando el alcance de una norma subordinada como es el RD 1382/1985, admitiendo por tanto como sujetos de la relación laboral regulada en tal Real Decreto a personas que no estarían comprendidas en el mismo. Es más, el art. 2.1.c) ET extiende el concepto de relación laboral de carácter especial a "cualquier trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una ley", y esto es lo que ha venido a hacer, respecto del personal directivo de carácter laboral al servicio de las administraciones públicas el EBEP.

Tercera: El supuesto que regula el EBEP guarda analogía con la DA 10ª de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, reguladora de la selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud, que contemplaba la cobertura de los órganos de dirección de los centros sanitarios de las instituciones de éste carácter del Instituto Nacional de la Salud conforme al régimen especial de alta dirección regulado en el RD 1382/1985, disponiendo que "se entiende por órganos de dirección, a los efectos previstos en el párrafo anterior, los directores gerentes de los centros de gasto de atención especializada y atención primaria, así como los subgerentes y los directores y subdirectores de subdivisión". Pues bien, al respecto el TS en Sentencia de 2 de abril de 2001(EDJ 2001/5775) justificó por lo expuesto la inclusión de los titulares de dichos órganos en el régimen de personal de alta dirección del RD 1382/1985, pese a que no reunían los requisitos y condiciones del mismo.

Resulta pues, palmaria, la importancia que para la Administración Pública ha supuesto la aprobación del EBEP, y la configuración de un concepto propio (formal, no obstante) de alta dirección.

Sin embargo, es preciso advertir que la aplicación de este concepto no es automática, sino que requiere la concurrencia de los siguientes elementos: en primer

lugar, hay que aclarar que el art. 13 EBEP sólo será aplicable a las entidades incluidas en su ámbito de aplicación, es decir, a las comprendidas en el art. 2 EBEP. En consecuencia, quedan excluidas de su ámbito de aplicación las sociedades mercantiles públicas y fundaciones del sector público.

La exclusión de las mismas se colige de la DA 5ª EBEP, bajo la rúbrica "aplicación de este Estatuto a organismos reguladores", da un paso más en la delimitación de su ámbito de aplicación al disponer que: "Lo establecido en el presente Estatuto se aplicará a los organismos reguladores de la disposición adicional décima, 1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en la forma prevista en sus leyes de creación".

Y, por otra parte, la DA 1ª EBEP, bajo la rúbrica "ámbito específico de aplicación", apartándose del concepto de Administración Pública para referirse al más amplio de "sector público", nos aclara que: "Los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica".

Consecuentemente, las Sociedades Mercantiles y las Fundaciones del Sector Público Estatal no podrán invocar el art. 13 EBEP para calificar sus contratos como de alta dirección, si bien podrán argumentar la existencia de un concepto flexible de alta dirección en las Administraciones Públicas, e incluso citar por analogía el EBEP, indicando que aún no siendo directamente aplicable, refleja el reconocimiento por el legislador de las peculiaridades de la alta dirección en la Administración.

En cuanto al segundo requisito, como hemos adelantado, el art. 13 EBEP no contiene una definición de alta dirección en las Administraciones Públicas, sino que remite a la norma específica de cada Administración; ello comporta, a efectos de invocar el EBEP en defensa de la existencia de una relación de alta dirección, la necesaria existencia de dicha norma particular, sea en estatutos, sea a través del organigrama correspondiente, y que en los mismos se cataloguen los puestos de alta dirección.

No se plantean problemas en los casos de Agencias estatales, Entidades Públicas Empresariales y Organismos Autónomos, que basta incluyan un catálogo de puestos de alta dirección en sus estatutos (art. 62 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y art. 11 de la Ley de Agencias).

Hacemos una breve referencia a la regulación introducida en materia de alta dirección por el RD-ley 3/2012 en su DA 8ª, ya que se enmarca en el conjunto de medidas adoptadas para la contención del gasto en el sector público.

Hay que aclarar que esta disposición del RD-ley 3/2012 circunscribe su ámbito de aplicación a la alta dirección en el sector público estatal, es decir, a la Administración General del Estado, Organismos Autónomos, Entidades Públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal,

como se establece en el apartado primero de la DA 8ª, por remisión al art. 2.1 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, quedando excluidos únicamente las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados a las que se refiere la letra d) del mismo artículo.

Pero queremos hacer referencia a su contenido ya que sus principales innovaciones vienen a ser el establecimiento de una estructura retributiva uniforme, la reducción –y supresión, en su caso- de las indemnizaciones por desistimiento de la Administración, y reducción del período de preaviso, sin perjuicio de que las limitaciones en materia indemnizatoria puedan ser modificadas por el Gobierno en función de la situación económica.

La estructura retributiva, con anterioridad a la aprobación del RD-ley 3/2012, era la que libremente pactaran las partes. Sin embargo, la norma citada introduce una estructura retributiva -en el ámbito del sector público estatal- que distingue entre dos clases de retribuciones: las básicas y las complementarias, incluyendo éstas últimas un complemento de puesto y un complemento variable.

La concreción de la estructura retributiva de los altos directivos en el sector público estatal no es una cuestión de mera unificación, o clarificación de los conceptos salariales, sino que está plenamente ligada al fin esencial de la reforma laboral: la racionalización y contención del gasto público.

Así se colige de la interpretación conjunta de los apartados 3º (estructura retributiva) y 2.2 del RD-ley 3/2012 (que limita la indemnización a las retribuciones fijas en metálico).

La trascendencia del cambio radica en que con anterioridad, al no existir una norma específica de las Administraciones Públicas que contemplara el régimen de la alta dirección en su seno (exceptuando el art. 13 EBEP, que se remitía al DPAD), las indemnizaciones se fijaban atendiendo a las reglas del DPAD, es decir, conforme al salario del alto directivo (art. 11.1 y 2 DPAD). En consecuencia, el cálculo de las indemnizaciones había de tomar como base de cálculo todas las retribuciones salariales percibidas anualmente, fueren en metálico o en especie, fijas o variables, sin distinción.

El RD-ley 3/2012 limita estas indemnizaciones, partiendo como premisa necesaria de la definición de una estructura retributiva uniforme, eliminando así los problemas que se suscitaban tanto respecto a las retribuciones por objetivos (variables), como en cuanto a las retribuciones en especie, tratando de darse a éstas última una naturaleza no salarial, como dietas y suplidos, como se colige del apartado 6º del RD-ley 3/2012, que prevé el desarrollo de un sistema de compensación por gastos en concepto de dietas, desplazamientos y otros análogos.

Modificaciones introducidas por la Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local

Salvo para los municipios incluidos dentro del régimen jurídico de los municipios de gran población y para las Diputaciones Provinciales, la normativa de régimen local no prevé este tipo de personal en los municipios de régimen común.

El art. 32 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), determina el régimen y requisitos de los nombramientos del personal directivo en las Diputaciones Provinciales. Este régimen jurídico debe completarse con lo dispuesto, con carácter básico, en el art. 13 Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y la Disposición Adicional Decimoquinta de la LBRL.

Estos requisitos sólo son exigibles a aquellos nombramientos que se realicen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley (31 de diciembre de 2013) y, por tanto, no afectan ni alteran los nombramientos realizados con anterioridad a dicha fecha.

Por ello es necesario adoptar los acuerdos necesarios en orden a concretar el régimen jurídico de este personal, así como incorporarlo al Reglamento Orgánico de la Corporación como parte esencial de la estructura organizativa de la Diputación, además de hacerlo constar en los instrumentos de planificación correspondientes sobre personal al servicio de esta Institución.

Como limitaciones que se establece que deberán ser funcionarios del subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

4.- PROBLEMÁTICA QUE SE SUSCITA EN LA ACTUALIDAD

34 años después de las primeras elecciones tras la restauración de los ayuntamientos democráticos es tiempo suficiente para plantearse hacia dónde debe encaminarse nuestra administración local, teniendo en cuenta que es la más cercana al ciudadano pero también la más inviable por su propia atomización. Así, en España existen un total de 8.117 ayuntamientos de los que sólo 145 cuentan con más de 50.000 habitantes mientras que 4.874, lo que supone nada menos que el 60 %, tienen menos de 1.000 habitantes, 3.787 no llegan a 500 y 1.040 ni siquiera a 100, a los que hay que sumar 3.720 entidades locales menores, 1.023 mancomunidades además de agrupaciones, consorcios, etc., etc.

El Gobierno, tras unos primeros pasos titubeantes en los que había dejado caer la posibilidad de fusionar ayuntamientos, no quiso abrir este debate, y ha terminado por elaborar una ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local que no contenta prácticamente a nadie y de la que me gustaría hacer algunas reflexiones:

En cuanto al sueldo de nuestros municipios en la reforma se establece que el sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado, dejando claro que de los 68.285 concejales en España, sólo 12.188 (18 %) tendrán derecho a esa dedicación, pero se omiten dos datos:

1º: Cuántos concejales cobran actualmente y el importe de sus retribuciones.

2º: Cuál es el importe máximo que supondrá esta reforma.

Y a pesar de ello cuantifican el ahorro por este concepto.

Habiendo tomado datos de estudios realizados, llegamos a la conclusión de que aunque sean llamativos los datos de las grandes corporaciones sin embargo estos no son significativos, así, por encima de 500.000 habitantes sólo hay 6 ayuntamientos y entre todos serán unos 55 concejales los que no cobren, mientras que:

- Entre 1.000 y 2.000 habitantes hay 931 ayuntamientos, la inmensa mayoría de cuyos alcaldes no cobran nada y ahora podrían tener una retribución de 20.000 euros.

- Entre 2.000 y 3.000 habitantes hay 530, de los cuales la mayoría tampoco cobra o lo hace 1 sólo y, generalmente, en cantidades pequeñas, muchas veces con dedicaciones parciales, y ahora podrá haber 2 por un importe de hasta 30.000 euros cada uno.

- Entre 3.000 y 5.000 hay 490 ayuntamientos en los que también suele haber sólo el sueldo del alcalde, mientras que con la reforma podrán ser 3 miembros, también a 30.000 euros.

- Entre 5.000 y 8.000 hay 416 ayuntamientos en los que no suele haber más de 2 dedicaciones, y en la mayoría esa segunda suele ser parcial, y ahora podrán ser 3 y con un importe para cada uno de ellos de 40.000 euros.

Y así podríamos llegar escala por escala hasta esos grandes ayuntamientos y el resultado final sería que el gasto en retribuciones de cargos electos se puede multiplicar con esta reforma, cuando lo razonable hubiera sido establecer un límite, además de respetar la facultad de autoorganización de cada ayuntamiento.

Pero además, según el texto los miembros de la corporación que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia a los órganos colegiados en la cuantía señalada por el pleno, sin más limitación. Es decir, el pleno puede acordar las cantidades que quiera por asistir a comisiones informativas, juntas de gobierno y el propio pleno, con lo que quienes se queden sin poder cobrar van a tener otra vía, con un trato fiscal mucho más ventajoso, para no ver reducidos sus emolumentos. Y además sigue sin recogerse lo establecido reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que permite, aunque vía indemnización, la percepción de cantidades por la asistencia a órganos unipersonales y no sólo colegiados, con lo que debería haberse reflejado esto en la redacción propuesta. Por todo ello, considero que lo que realmente supondría un ahorro en los gastos corporativos sería el establecimiento de una cantidad límite total para el pago de todos los miembros electos, dejando a esa facultad de

autoorganización de la corporación, que forma parte del principio de autonomía local, la distribución efectiva de las cantidades a percibir por cada uno así como el establecimiento de cuántos cargos tendrán dedicación exclusiva y cuántos no.

Me gustaría hacer hincapié en otra cuestión importante. Para la prestación de los servicios mínimos y obligatorios por los ayuntamientos se establecerán unos costes estándar que no podrán superarse bajo fórmulas de estabilidad presupuestaria y eficiencia financiera, pero sin embargo las retribuciones de los miembros de la corporación no están sujetas a ninguna de estas medidas sino que se les aplica solamente unas escalas por habitantes. Y será difícil explicarle a los vecinos de un municipio de 5.000 ó 6.000 habitantes que hasta ahora tenían al alcalde con dedicación exclusiva y a un teniente de alcalde con dedicación parcial que a partir de esta reforma tendrán a 3 miembros de la corporación con sueldos en torno a los 40.000 euros cada uno, más un asesor, a la vez que sus servicios son absorbidos por la diputación al no poder sostenerlos según esos criterios económicos.

Por otro lado, la profesionalización de la Administración es uno de los grandes retos que tenemos delante, ya que en mi opinión existe un concepto general de poca profesionalización e independencia, muchas veces justificado por el sistema que se está utilizando desde hace ya muchos años y por parte de todos los partidos políticos para la cobertura de puestos de trabajo públicos. Por este motivo veo de capital importancia volver a la función pública, es decir, a la cobertura de plazas en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad, por los procedimientos establecidos al efecto con lo que volveríamos a darle al personal de la administración el carácter que nunca debió cuestionarse y que supone la razón de ser del funcionariado. Porque el hecho de que se contrate personal de confianza para llevar a cabo un programa de gobierno hace pensar que, a sensu contrario el funcionario genera desconfianza en el político. Y si esto es así, entonces deberíamos cuestionarnos el motivo.

Lo cierto es que las contrataciones que se hacen de ese tipo de personal, por lo general, tienen más en cuenta la relación personal con quien les nombra, que la capacitación de las personas, cuando dentro de cualquier administración pública existen profesionales suficientemente capacitados para llevar a cabo cualquier propuesta que se les encomiende y desde la más absoluta confianza, que da, precisamente, el carácter de independencia que les otorga el status de funcionario.

El primer paso de esta profesionalización de la administración pasa por terminar con el actual sistema de contrataciones temporales que, en la práctica, acaban siendo indefinidas y con el denominador común de no haber pasado por un proceso selectivo acreditativo del mérito y capacidad, y por lo tanto con un alto grado de dependencia con quien les ha nombrado o ha facilitado ese nombramiento. Mientras que si nos ciñéramos al *status* de funcionario de todo el personal permanente de la administración garantizaríamos la profesionalidad del mismo y su puesta a disposición del órgano político, de forma que, constatada la legalidad y posibilidad de realización de las actuaciones, programas, inversiones, etc. pretendidas por quien ostenta la representación popular, puedan llevarse a cabo con total independencia.

Esto tiene efectos evidentes, como la recuperación del reconocimiento del trabajo del funcionario desde la perspectiva de su profesionalidad e independencia así como el ahorro de fondos públicos por la redimensión del número de trabajadores a las necesidades reales de la administración de que se trate, optimizando esos recursos públicos cada vez más escasos.

El Gobierno asegura que con la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local se reduce el número del personal eventual, referido con esta denominación a los asesores, cuando en realidad desconoce cuántos hay actualmente y cuánto cobran, como le pasa con los sueldos de los miembros de las corporaciones, aunque al contrario que con estos al menos aquí establece una prohibición de incremento de los mismos con respecto a los que haya antes de la entrada en vigor de la ley.

En este tema, cae en el mismo error que en la regulación de las retribuciones de los miembros de la corporación como es limitar el personal eventual por puestos de trabajo en lugar de por una cantidad máxima a destinar a estas contrataciones. Pensemos en cualquier ayuntamiento con una población superior a 5.000 habitantes que tenga cualquier tipo de evento estival (festivales de música, teatro, danza...) para el cual cuenta con un asesor por el tiempo necesario para su organización tendría que tenerlo durante todo el año o, de tenerlo sólo durante el tiempo que lo necesite, ya no podría contar con ningún otro durante el resto del año, con lo cual previsiblemente recurrirá al nombramiento de un asesor permanente y a la contratación laboral temporal para el asesor del evento concreto, aumentando con ello el gasto público efectivo en ese ayuntamiento. Por ello la solución, al igual que las retribuciones de los municipios, sería el establecimiento de una cantidad límite y dejar nuevamente a la facultad de organización municipal la decisión de su distribución entre el personal eventual que necesite y durante el período de tiempo que lo precise, tanto sea continuado, eventual, esporádico o extraordinario. Además, en mi opinión, esa limitación económica debería incluir cualquier asesoría externa.

Igualmente, debería limitarse la contratación de este tipo de personal cuando la prestación de los servicios municipales sea asumida por la diputación, al amparo de lo dispuesto en esta reforma por cuestiones económicas, ya que en este supuesto, y según lo previsto en diversos artículos del texto de la misma, podría darse el caso de no poder prestar ningún otro servicio durante el tiempo que dure ese tutelaje provincial, que no será inferior a 5 años, con lo que sería de difícil justificación la existencia de estos asesores. Así pensemos, por ejemplo, en un ayuntamiento de cerca de 20.000 habitantes, que podría tener a 7 de sus miembros con una dedicación exclusiva de 45.000 euros cada uno, más la cuota empresarial a la Seguridad Social, y además contar con 2 asesores, lo que supondría más de medio millón de euros al año, a los que habría que sumar las asignaciones e indemnizaciones por asistencias a órganos de gobierno municipal del resto de los concejales que no tengan dedicación exclusiva, sin contar con los funcionarios y técnicos municipales perfectamente capacitados y cualificados, y todo ello para no poder prestar ningún servicio. Parece que no sería la mejor situación

para empezar a recuperar la confianza de la ciudadanía en los políticos, perdida según las últimas encuestas oficiales.

Pero, en definitiva, creo que lo que realmente habría que plantearse es la necesidad de esa cantidad de asesores y que muchas veces estas contrataciones realmente sirven para enmascarar otro tipo de prebendas distintas al asesoramiento pretendido. Y si lo que necesitan es que esos asesores sean más de tipo político, como suele ser lo habitual, tienen dos vías:

a) Incluir a esas personas en las listas electorales correspondientes, y por lo tanto desempeñar un cargo político a todos los efectos, retribuidos por ello, con lo que se ahorrarían los sueldos como asesores.

b) Que sean los partidos los que se hagan cargo de estos gastos, pues los ciudadanos pagan para recibir servicios y equipamientos y los gastos propios de quienes han elegido para llevarlos a cabo mediante el gobierno o la oposición, pero no para satisfacer gastos ajenos más propios de las formaciones políticas que del erario de una administración pública.

Cabe preguntarse para finalizar estas reflexiones cuáles son las líneas de futuro que se abren en el proceso de institucionalización de la función directiva en el sector público español y, especialmente en sede de gobierno y administración local. Y aquí cabe plantearse el problema desde los tres niveles territoriales de administración pública, sin perjuicio, insisto, de que las reflexiones principales vayan encaminadas al mundo local.

Centrándonos en el contrato de alta dirección previsto para el personal laboral, el examen jurisprudencial de la evolución del concepto de la alta dirección en el sector público y el análisis de la problemática que dicha figura puede generar a medio plazo (extinción del contrato, reclamaciones de cantidad por incorrecto abono de la indemnización, gestión de la reanudación de la relación laboral suspendida al término del contrato de alta dirección), nos obligan a considerar con cautela la formalización de contratos de esta naturaleza, para el caso del personal laboral.

Efectivamente, la alta dirección faculta a la Administración -y tal fue la aspiración del EBEP- para emplear una figura dotada de flexibilidad; dicha flexibilidad es patente a la vista del régimen del desistimiento, lo que torna a esta figura en un instrumento muy atractivo.

Ahora bien, no puede olvidarse el innegable riesgo que conlleva el empleo indiscriminado de este tipo de contrato, debiendo reservarse -en los supuestos de alta dirección en las Administraciones comprendidas en el art. 2 EBEP- para los supuestos en que concurren los requisitos para la aplicación del art. 13 EBEP (concepto formal), sin perjuicio de que se ejerzan efectivamente (concepto material) los poderes directivos ya reseñados -art. 1.2 DPAD con las matizaciones derivadas de ser el empleador una Administración Pública-. En otras palabras, con la aprobación del EBEP, el centro de gravedad para la calificación de la relación como alta dirección se desplaza del campo material (art. 1.2 DPAD) al campo formal, pero este criterio no es absoluto, de suerte

que es necesario un contenido mínimo material del puesto que se predica como directivo. Ello obliga desarrollar un triple examen:

a) analizar si las funciones a desarrollar efectivamente son directivas (pues ulteriormente en juicio será absolutamente necesaria su acreditación para advenir el carácter de alta dirección de la relación);

b) verificar -caso de que nos hallemos en el ámbito de aplicación del EBEP- que los estatutos contemplan el puesto a cubrir como "alta dirección"; y

c) redactar el contrato clarificando el régimen jurídico aplicable, y detallando objeto, causas de extinción, retribuciones, régimen indemnizatorio, ad exemplum, tarea para lo cual es recomendable el oportuno asesoramiento jurídico pormenorizado (fuera de los supuestos en que es preceptivo, como ocurre en el ámbito del sector público estatal, pues como hemos visto, se impone por el RD-ley 3/2012 el examen previo por la Abogacía del Estado u órgano de asesoramiento jurídico competente). Estas prevenciones vienen justificadas por la posibilidad de que planteada demanda por despido, previa declaración de la relación como laboral común, se produzca el indeseable efecto de obtener una Sentencia desfavorable que suponga un incremento desorbitado de la indemnización a satisfacer, que lógicamente ha de ser cuidadosamente prevenido al tener que detraerse dicho importe de las arcas públicas.

Aunque realmente, toda esta problemática no existiría, si de esta figura hiciéramos un correcto uso. Esto es, aplicando la conclusión a la que llegamos con personal eventual contratado para realizar funciones asesoramiento podemos llegar al mismo punto. ¿Es necesario acudir a la contratación laboral del personal directivo con la frecuencia que se hace? Esto es, ¿realmente agotamos los recursos humanos que tenemos dentro de las corporaciones para ocupar estos puestos? En mi opinión, cuanta más facilidad se dé para acudir a esta figura, más gasto supondrá para el erario público, puesto que se pagarán salarios que no tendrían por qué abonarse existiendo personal funcionario dentro de las entidades, perfectamente capaces de desempeñar estas tareas.

Me gustaría terminar este trabajo haciendo un llamamiento al diálogo proponiendo al gobierno que abra el debate y la discusión a todos los implicados en esta reforma, incluyendo tanto políticos como técnicos, estudiosos, profesionales, etc. y no ceñirla sólo a los dos grandes partidos y a la FEMP, de forma que se defina, con el mayor grado de consenso posible, el nuevo diseño de nuestra administración local de entre dos posibles: reformar, con la amplitud que se considere, el actual modelo o redefinirlo y homologarlo con el de nuestros socios a la vez que lo adaptamos para que responda ante los nuevos retos que ya se nos están planteando.

5.- BIBLIOGRAFÍA

- BOLTAINA BOSH, Xavier. “Los puestos de trabajo del personal laboral de las Administraciones Públicas”. *Tirant lo Blanch*. 2006
- DIEGO GÓMEZ, Alejandro de. Reflexiones sobre la reforma de la Administración Local. <http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2014/04/reflexiones-sobre-la-reforma-de-la-administracion-local-67134.php>. 2014.
- FAMILIAR SANCHEZ, A. “Las retribuciones de los miembros electivos de las Corporaciones Locales”. *Revista El Consultor de los Ayuntamientos* nº 22/2004.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. “Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales”. *CIRCULAR* 01/2014.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián. “La Administración Local en el Constitucionalismo Histórico Español “*Anales de la facultad de Derecho*. Nº 19.2002.pág. 23-40.
- ITURRIAGA URBISTONDO, Francisco Javier. “El personal eventual: Análisis jurisprudencial. Concepto y evolución histórica.” *Noticias jurídicas*<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4285-el-personal-eventual:-analisis-jurisprudencial-concepto-y-evolucion-historica-i-/>. 2007
- LAGO NÚÑEZ, Guillermo. “La tercera reforma del Régimen Local en España”. *Revista el Consultor de los Ayuntamientos*. Nº 24/2014.
- SOTO VALLE, J.I. “El estatuto de los concejales y concejalas. Los derechos económicos”. *Revista de Estudios Locales*. Nº Extra. Julio.2005.

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO LOCAL.

Javier MACIÁ HERNÁNDEZ

Secretario del Ayuntamiento de Aspe (Alicante)

*Trabajo de evaluación presentado al Curso monográfico de estudios superiores:
Responsabilidad Patrimonial de la Administración Local (III EDICIÓN). CEMCI
Granada. Marzo a abril de 2015.*

SUMARIO:

1. Introducción sobre el instituto de la responsabilidad patrimonial.
2. Responsabilidad patrimonial derivada de la actividad urbanística de las Administraciones Públicas.
 - 2.1. La regla general: inexistencia de Responsabilidad por la ordenación urbanística.
 - 2.2. Responsabilidad patrimonial por alteración del planeamiento
3. Responsabilidad por imposición de vinculaciones singulares.
4. Responsabilidad en materia de licencias.
5. Otros supuestos indemnizatorios.
 - 5.1. Responsabilidad patrimonial concurriendo lucro cesante.
 - 5.2. Indemnización de otros gastos.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN SOBRE EL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

El concepto de responsabilidad es propio de la Teoría General del Derecho, concretamente del Derecho Civil. Esencialmente la responsabilidad es la posición del sujeto al que la ley le exige la obligación de reparar las consecuencias de un hecho lesivo de un interés protegido.

Esa responsabilidad puede darse dentro de una relación contractual, cuando la obligación deriva del incumplimiento de un deber impuesto por la propia relación jurídica contractual, o extracontractual -también llamada "aquiliana"- nacida fuera de una relación contractual a causa de una acción u omisión que transgrede el mandato general de no hacer daño a otro.

La responsabilidad extracontractual entre sujetos privados se regula en nuestro Código Civil en los artículos 1.902 y siguientes, preceptos que también regulaban la

responsabilidad imputable a la Administración Pública hasta la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa, a partir de la cual, el derecho Administrativo conoce la exigencia de responsabilidad extracontractual a la Administración y exige al Estado la indemnización por los daños y perjuicios que ocasiona la actividad de los poderes públicos en el patrimonio de los ciudadanos.

Pero a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, el tema de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública adquiere la dimensión propia de las exigencias del Estado de Derecho que la Constitución proclama: Dos son los principios que entran en juego: el principio de legalidad y el de responsabilidad, consecuencia inmediata y lógica del primero.

Como es sabido la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor establece;

«Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

La Constitución garantiza, pues, el núcleo esencial del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública configurándolo en sus elementos esenciales y remite a la ley su desarrollo normativo.

El tema de la responsabilidad es, en este sentido, un pilar fundamental que, junto con el sistema contencioso administrativo, configuran al Derecho administrativo como un Derecho garantizador, que en expresión de la doctrina clásica francesa puede resumirse de la siguiente forma: que la Administración actúe, pero de acuerdo con la ley (principio de legalidad); que la Administración actúe, pero que indemnice de las consecuencias dañosas que genere su actuación.

También, parte de la doctrina fundamenta el instituto jurídico de la responsabilidad de los poderes públicos en el principio constitucional de solidaridad, en cuanto que en la responsabilidad patrimonial repercute el daño causado en toda la colectividad a través de los ingresos públicos con los que se nutre la Hacienda de los Entes Públicos, que deben hacer frente a la indemnización u obligaciones que se deriven de la responsabilidad, pues no sería justo que un solo sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de los actos de los Poderes Públicos.

Sin embargo, para otro sector doctrinal, esta fundamentación puede llevar en algunos supuestos a configurar el sistema de la responsabilidad como una institución de aseguramiento colectivo frente a cualquier daño producido con ocasión de una actividad de la Administración, si bien la propia Constitución solamente obliga a indemnizar cuando el daño sea consecuencia del funcionamiento administrativo.

Una vez reseñado el marco constitucional del instituto de la responsabilidad patrimonial, podemos en este momento de la exposición hacer una brevísima referencia histórica del camino recorrido hasta llegar a los planteamientos actuales. Estos planteamientos tardaron en abrirse camino en las legislaciones posteriores a la

consagración del Estado de derecho. Incluso en la segunda mitad del siglo XIX todavía se mostraban inconciliables los conceptos de soberanía y responsabilidad, como lo expresaba LAFERRIERE diciendo que «lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación».

La incorporación a las diversas legislaciones del tema de la responsabilidad administrativa fue lenta y por diversos caminos. Mientras que en Francia fue una creación de la jurisprudencia, en Italia se hizo desde el desarrollo de la legislación civil sobre responsabilidad extracontractual y en España e Inglaterra necesitó de reglas especiales.

En España, como ya se ha dicho, se regulaba la responsabilidad de la Administración Pública por los artículos 1.902 y 1903 del Código Civil, aunque algunas leyes sectoriales establecieron normas específicas para servicios públicos concretos, como los ferrocarriles. Pero la interpretación del citado artículo 1.903 (derogado por la Ley 1/1991) suscitó una jurisprudencia muy restrictiva que exigía la presencia de «un agente especial» para que se diera responsabilidad de la Administración por culpa «in vigilando».

La Constitución de 1931 y la Ley municipal republicana admitieron ya la responsabilidad de la Administración, pero sólo subsidiaria (en la Constitución), y directa o subsidiaria en el ámbito de la legislación municipal. Hubo que esperar al año 1954 con la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa para ver implantada en el Derecho español una responsabilidad administrativa general, directa y no subsidiaria, de carácter objetivo y no basada en la culpa, diversa de la regulada en el Código Civil.

Por tanto previa inclusión en nuestra Constitución Española, acudimos al desarrollo legal de este precepto que se encuentra contenido en el título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableciendo el artículo 139.1 que;

«Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos».

Asimismo, por su parte el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público —disposición que entrará en vigor el próximo 2 de octubre del 2016— dispone:

«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

2. *En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.*

3. *Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.*

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurran los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) *Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurran los requisitos del apartado 4.*

b) *Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.*

4. *Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.*

5. *Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:*

a) *La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.*

b) *El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.*

c) *Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.*

6. *La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa.*

7. *La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.*

8. *El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte*

interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado.

9. Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público»

Por su parte en el ámbito de las administraciones locales tiene incidencia la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 54 dispone;

«Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa».

Asimismo se pronuncia el artículo 223 del Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales que establece que;

«Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación, en ejercicio de sus cargos, de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa».

Sobre dichos preceptos existe una Jurisprudencia muy extensa, que ha perfilado los requisitos para la procedencia de las reclamaciones patrimoniales contra la administración. En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 6ª, de 17 de marzo de 2009 señala;

«La jurisprudencia viene exigiendo para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor (Ss. 3-10-2000, 9-11-2004, 9-5-2005)».

Precisa esta sentencia dos cuestiones muy importantes referidas al daño y a la antijuridicidad. Respecto al primero, recuerda que «la Ley 30/92, establece (artículo

139.2, y artículo 32 en aplicación de la Ley 40/2015) que el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, concretando (art. 141.1, y artículo 34 en aplicación de la Ley 40/2015) que sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley», y respecto a la antijuridicidad precisa que «se viene a indicar que el carácter indemnizable del daño no se predica en razón de la licitud o ilicitud del acto causante sino de su falta de justificación conforme al ordenamiento jurídico, en cuanto no impone al perjudicado esa carga patrimonial y singular que el daño implica», añadiendo lo siguiente:

Así se ha reflejado por la jurisprudencia, señalando que la antijuridicidad, como requisito del daño indemnizable, no viene referida al aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la antijuridicidad de la lesión al existir causas de justificación en el productor del daño, esto es en el actuar de la Administración (S. 13-1-00, que se refiere a otras anteriores de 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00). En el mismo sentido, la sentencia de 22 de abril de 1994, que cita las de 19 enero y 7 junio 1988, 29 mayo 1989, 8 febrero 1991 y 2 noviembre 1993, señala: "esa responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar (en el mismo sentido sentencias de 31-10-2000 y 30-10-2003)."

Resultan también relevante la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2008 (Sala 3ª Sec. 6ª) que recuerda que la responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en el criterio de la lesión, entendida ésta como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar.

Por tanto, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El régimen de la responsabilidad patrimonial en materia urbanística no difiere sustancialmente en nuestro ordenamiento del sistema general existente en la materia; esto es, se genera la responsabilidad patrimonial en dicho ámbito en todos aquellos supuestos en los que el administrado sufre una lesión patrimonial, consecuencia directa del obrar, correcto o no, de la Administración y, así, surge la procedencia de la indemnización (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2007). Como ejemplo típico, la indemnización de daños y perjuicios por causa de anulación de licencias municipales, dado que dicha decisión administrativa ocasiona unos daños y perjuicios ciertos y determinables y en la medida que impide continuar realizando la actividad autorizada e, incluso, llegarse a la demolición de lo ya realizado.

Si bien es cierto que la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico ha sido tradicionalmente examinada con ocasión de los denominados supuestos indemnizatorios, también lo es que ello no descarta cualesquiera otros supuestos de responsabilidad generados como consecuencia de la producción de un daño o perjuicio a partir de cualquier otra actividad desarrollada por las Administraciones con ocasión de sus responsabilidades en este escenario. Constituye, por tanto, un sistema de naturaleza abierta, concurriendo en la práctica numerosos supuestos de los que deriva la responsabilidad administrativa aún cuando no se hallen expresamente subsumidos en alguno de los denominados supuestos indemnizatorios.

Así, la jurisprudencia aprecia esta responsabilidad a partir de daños generados con ocasión de la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística, del ejercicio de su actividad de inspección y policía urbanística, inactividad (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2002), por informaciones urbanísticas erróneas (Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1999, 16 de mayo y 13 de junio de 2000, 30 de junio de 2001 o, más recientemente, de 20 de enero de 2005) o aún por desistimiento del planeamiento aprobado (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1998) e incumplimiento de los plazos previstos para completar las previsiones del planeamiento (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1995). Asimismo y en relación con las licencias urbanísticas, además de los expresamente contemplados en la Ley como supuestos indemnizatorios, los perjuicios y daños derivados de la suspensión (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2003), paralización (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1992) u obstaculización (Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1999) de los efectos de una licencia.

Se trata, en definitiva, del examen en cada caso concreto de la concurrencia de los requisitos generales para apreciar un supuesto constitutivo de responsabilidad patrimonial, con el consiguiente nacimiento del derecho del particular a obtener una indemnización por los daños producidos y derivados de la actividad administrativa correspondiente.

En este contexto, resulta interesante traer a colación la doctrina contenida en la sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia

de la Comunidad Valenciana de fecha 5 de diciembre del año 2008; pues se diferencia en ésta, cuando se trata de la responsabilidad por actos jurídicos, entre los actos lícitos y los actos ilícitos. En el primer supuesto, dicha responsabilidad es clara cuando dicho acto ilícito ha producido un daño efectivo, evaluable e individualizado, si bien se requiere que dicha ilicitud haya sido declarada por los cauces correspondientes. Por otra parte, la responsabilidad por acto lícito, que sólo será viable en los casos en que exista una disposición legal que establezca en esos casos la responsabilidad.

Se afirma, en el anterior sentido, que, por mucho que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, lo cierto es que la misma no es un seguro a todo riesgo. Esto se plasma, en el ámbito de la responsabilidad por hechos jurídicos, en la exigencia de que la relación de causalidad sea desde el punto de vista jurídico adecuada; de forma que en los casos en que el daño derive en exclusiva del hecho de tercero o de la culpa de la víctima, no hay responsabilidad patrimonial. Y en el ámbito de los actos jurídicos, lo que sucederá es que, salvo en los casos expresamente previstos por el ordenamiento, en caso de funcionamiento normal se tendrá el deber jurídico de soportar el daño (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2004 o 5 de febrero de 2008). De lo contrario, cualquier acto administrativo desfavorable, por correcto que fuera (liquidación tributaria, sanción, denegación de licencia...) daría lugar a responsabilidad patrimonial; lo que obviamente no tiene sentido alguno.

Esta tesis conduce a la idea de que sólo en los supuestos indemnizatorios expresamente contemplados en la Ley se podrá generar un derecho de resarcimiento en caso de funcionamiento normal de la Administración, pues sólo la lesión producida en dichos supuestos tendrá naturaleza resarcible (carácter antijurídico del daño). Idea que adquiere una especial trascendencia en el contexto de la actividad urbanística de las Administraciones públicas, donde la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la posibilidad plena de reforma o alteración de los planes, y lo hace a partir de la propia naturaleza reglamentaria de éstos, por una parte, y de la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad. Y, en relación con la propia función social inserta en el derecho de propiedad urbanística (artículo 33.2 de la Constitución), que como regla general lleva a la consideración relativa a que la delimitación de su contenido a través de la ordenación territorial o urbanística no genera derecho a percibir indemnización alguna (artículos 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y 49.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía).

Véase, como se dice, la importancia de estas consideraciones, que en este concreto contexto obligan además a diferenciar los supuestos de responsabilidad patrimonial frente a otras situaciones diferentes pero que, sin embargo, ofrecen una apariencia que pudiere inducir a confusión; se trata de la privación o afectación de derechos a partir del ejercicio de la potestad expropiatoria y, por otra parte, de los supuestos de delimitación por función social de la propiedad.

La doctrina ha destacado la especial dificultad que existe a la hora de delimitar estas diferentes situaciones; así y en cuanto a la diferencia entre expropiación y delimitación por función social, la doctrina constitucional ha puesto de manifiesto, sin

perjuicio del carácter singular en general de la primera –salvo la legislativa-, el punto de inflexión que comporta la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad. Esto es, estamos ante un supuesto expropiatorio cuando la intervención o afectación del derecho incide en el contenido esencial del mismo o llega a anular la utilidad meramente individual del derecho. Las consecuencias de esta distinción son fundamentales pues revierten al reconocimiento de un derecho de indemnización en beneficio de los afectados. Así, la delimitación del contenido del indicado derecho a través de la ordenación territorial o urbanística no genera indemnización alguna, en la medida que se limita a definir los contornos normales del derecho de propiedad, de conformidad con las previsiones recogidas en el artículo 33 de la Constitución y la Ley (Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, entre otras muchas).

En lo relativo a la responsabilidad patrimonial, señala la doctrina que el centro de esta controversia radica en responder a la pregunta de hasta dónde está obligado el propietario a soportar sin indemnización la delimitación de sus derechos de propiedad. Se apunta a la antijuridicidad del daño o perjuicio padecido como clave de bóveda de la citada problemática: cuando la medida es desproporcionada, dado que no existe el deber jurídico por el administrado de soportar dicho perjuicio o la extensión con que se produce, se genera el supuesto determinante del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración con la correspondiente indemnización. Así, a título ilustrativo, se trae a colación la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de septiembre del año 1982, asunto Sporrang y Lönnroth contra Suecia, en la que se destaca la falta de proporcionalidad de la carga soportada por los afectados a partir de la prohibición de construir que les es impuesta durante un periodo muy extenso de tiempo; la sentencia destaca el carácter antijurídico del daño generado a partir de la anterior intervención, pero lo hace precisamente en función de la imposibilidad impuesta a los afectados de reducir los plazos de intervención o de exigir una indemnización.

Esto es, se reconoce el derecho a indemnización porque la medida de intervención es desproporcionada, como consecuencia de su excesiva duración; por ello, de haberse establecido por un plazo razonable, aún sin indemnización, la medida sería proporcionada y no generaría derecho a compensación de tipo alguna. Se pone de manifiesto, de este modo y al margen de las peculiaridades propias de los diferentes regímenes nacionales de responsabilidad patrimonial, que la identificación de la naturaleza jurídica de la intervención que en cada caso se produzca por parte de los poderes públicos y el reconocimiento del correspondiente derecho de indemnización puede hacerse depender de circunstancias accesorias -tales como el plazo de duración de la intervención- que denoten la ausencia de un título que imponga a los administrados el deber de soportar los efectos derivados de tal intervención.

La consecuencia de esta distinción es fundamental, como se decía, pues en los supuestos de delimitación del derecho por su función social los eventuales daños que derivaren de esta forma de actuación administrativa no serían susceptibles de resarcimiento, dado que el propietario tendría el deber jurídico de soportarlos. Será, por tanto, esta especialidad la que determinará el sentido de la responsabilidad patrimonial en el ámbito de la actuación urbanística de las Administraciones y su adecuado análisis;

por una parte, el profuso casuismo que inspira esta materia, también en materia urbanística, y que en definitiva remite al resultado de la prueba que en cada caso se practique; por otra, dada la especial trascendencia de la descrita singularidad de los supuestos indemnizatorios, que extienden la responsabilidad de la Administración en materia urbanística al resarcimiento de los daños y perjuicios causados en el marco de actuaciones plenamente normales y legítimas de las Administraciones públicas.

2.1. La regla general: inexistencia de Responsabilidad por la ordenación urbanística.

El artículo 4, apartado 1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que;

“1. La ordenación territorial y la urbanística son 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. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.”

Como conocemos, la responsabilidad patrimonial se puede derivar bien de hechos jurídicos, esto es, por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o bien de actos jurídicos, sobre los actos jurídicos nos remitimos al didáctico resumen de la doctrina expuesto en la Sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 5 de diciembre del año 2008; en esta sentencia se diferencia con respecto a la responsabilidad por actos jurídicos, entre los actos lícitos y los actos ilícitos. Así, indica el Fundamento Jurídico 5º que:

“(…) cuando se trata de la responsabilidad por actos jurídicos, hay que diferenciar entre los actos lícitos y los actos ilícitos. La responsabilidad por acto ilícito es clara cuando dicho acto ilícito ha producido un daño efectivo, evaluable e individualizado (...) pero lógicamente se requiere que se haya declarado la ilicitud del acto por los cauces adecuados. En cambio, la responsabilidad por acto lícito normalmente sólo será viable en los casos en que exista una disposición legal que establezca en esos casos la responsabilidad; y aun así hay que considerar que dichos casos de responsabilidad por acto lícito serán, en su mayoría de veces, supuestos expropiatorios. Y es que la diferencia entre el instituto de la responsabilidad por daños patrimoniales y el de la expropiación, desde el punto de vista sustantivo, estriba precisamente en que en la expropiación el resultado de privación o limitación del bien o derecho patrimonial es el buscado por la actuación expropiatoria; cosa que no sucede en el campo de la responsabilidad”.

Se refiere la Sentencia con los actos lícitos de la Administración a los supuestos de hecho indemnizatorios previstos en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, hoy Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. La diferencia existente entre estos supuestos indemnizatorios y el resto de los casos de responsabilidad patrimonial en materia urbanística radica en que sólo en los primeros se generará derecho de resarcimiento en caso de funcionamiento normal de la Administración, pues sólo en dichos supuestos la lesión producida tendrá naturaleza resarcible (carácter antijurídico del daño).

Dentro de los actos lícitos de la Administración pueden referirse, bien al retraso improcedente de concesión de licencias, bien a las vinculaciones singulares sobre la propiedad, respecto a las cuáles, a título ilustrativo, se trae a colación la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de septiembre del año 1982, asunto Sporrang y Lönnroth contra Suecia, en la que se destaca la falta de proporcionalidad de la carga soportada por los afectados a partir de la prohibición de construir que les es impuesta durante un periodo muy extenso de tiempo; la Sentencia destaca el carácter antijurídico del daño generado a partir de la anterior intervención porque la medida es desproporcionada, como consecuencia de su excesiva duración; por ello, de haberse establecido por un plazo razonable, aun sin indemnización, la medida sería proporcionada y no generaría derecho a compensación de tipo alguna.

2.2. Responsabilidad patrimonial por alteración del planeamiento.

2.2.1 “El ius variandi” de la administración.

Con carácter general el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana no establece a diferencia de cómo lo realizaba el artículo 45 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que establecía expresamente que los Planes de Ordenación General y los Proyectos de Urbanización se aprobaban para mantener –en principio- una vigencia indefinida, no obstante ello, nada impide la revisión de los Planes Generales puesto que tanto el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, como las demás normas urbanísticas de aplicación lo establecen; o bien establecen la modificación de cualquiera de los elementos de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas. Y de hecho la jurisprudencia ha insistido en la legalidad del “ius variandi” porque los instrumentos de planeamiento son instrumentos dinámicos que, con cierta frecuencia, nada obsta a que puedan –y deban ser actualizados-, entre otras, es de interés la Sentencia del Tribunal Supremos de fecha 7 de febrero de de 1985 de forma establece que “el principio de vigencia indefinida de los Planes de Ordenación Urbana no puede entenderse en un sentido estático ni impide su revisión o modificación cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan necesaria la actualización del Plan” véase Sentencia del Tribunal Supremos de 9 de marzo de 1985, así como también la Sentencia de 24 de febrero de 1987 que dispone que;

“(…) cuando nuevos criterios de ordenación o nuevas necesidades urbanísticas hagan oportuna y adecuada la actualización del planeamiento anterior mediante su revisión o modificación, según reiteradas Sentencias del Tribunal Supremo, entre ellas

la de 4 de mayo de 1982 de la Sala 4 .ª, siendo de destacar la revisibilidad y modificabilidad de los Planes inciden siempre sobre planeamientos precedentes en ejecución e incluso agotados, habida cuenta que están dotados del principio de ejecutividad, pero ello no es óbice para que, como norma de ordenación urbana que son puedan ser revisadas o modificadas a través de las técnicas reformadoras establecidas, sin perjuicio del tope o límite que puedan encontrarse a las potestades revisoras en relación con situaciones de particulares amparadas en planes anteriores(...)”.

Y es que la propiedad urbana es una propiedad estatutaria sujeta, en cada momento, a la clasificación y calificación del planeamiento vigente, así lo expresa la Sentencia de 25 de enero de 1983;

“Que de nada sirve invocar otras reglas, como la seguridad jurídica, o la de los derechos adquiridos, puesto que la propiedad urbana viene conformada por el ordenamiento jurídico, del que los planes válidamente aprobados forman parte, y esta propiedad, calificada jurisprudencialmente como estatutaria, será lo que ese bloque de legalidad determine (...)”

Ahora bien, si los derechos adquiridos no son obstáculo al ejercicio del “ius variandi”, ello no quiere decir que la Administración no deba indemnizar los daños y perjuicios que el propietario experimente a consecuencia de las alteraciones de los instrumentos de planeamiento.

2.2.2. Responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios generados por alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Ya se ha expuesto que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la posibilidad de su reforma; que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización. Sólo procederá, por tanto, el reconocimiento de este derecho cuando se acredite la existencia de una concreta lesión patrimonial en los bienes y derechos.

A los efectos de explicar este proceso, resulta altamente ilustrativa una sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 12 de mayo de 1987. Se afirma en esta resolución que el punto de partida se halla en el contenido del dominio en el suelo no urbanizable -aprovechamiento exclusivamente agrícola, ganadero o forestal-. En estos casos, no se reconoce indemnización alguna, a partir de su estado o naturaleza originaria,

En cambio, en el suelo urbano y en el urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no están en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. Reconoce el Tribunal Supremo que no sería justo el reconocimiento de estos contenidos artificiales de modo gratuito, imponiéndose correlativamente una serie de deberes, cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución. Pues bien, sólo cuando tales deberes han

sido cumplidos puede decirse que el propietario ha ganado los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial. Se constata, de este modo, la plena conexión causal que existe entre los deberes y los aprovechamientos urbanísticos; sólo el cumplimiento de aquéllos confiere derecho a éstos. Afirma el Tribunal Supremo que sólo cuando se ha llegado a la efectiva realización de los derechos previstos en el planeamiento, genera su modificación una lesión de un derecho que ya ha sido adquirido, generándose el derecho de indemnización en función del grado de aceptación de aquéllos derechos efectivamente patrimonializados (en este sentido, sentencias del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995, 5 de enero de 1990, 25 de febrero, 30 de julio y 24 de noviembre de 1992, 26 de enero, 6 y 14 de abril, 25 de mayo, 21 de junio y 28 de septiembre de 1993, 7 de diciembre de 1994 y 10 de abril de 1995).

De este modo, se sistematizan en dos los requisitos exigidos para la procedencia de la indemnización: a) Que una ordenación urbanística ocasione una restricción del aprovechamiento urbanístico, y b) Que resulte imposible compensarla a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas del planeamiento.

Con el fin de ilustrar estos supuestos de responsabilidad de modo práctico, resulta interesante traer a colación una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 9 de octubre del año 2008, en la que se resuelve el recurso formulado frente al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad. En lo que hace a dicho procedimiento, el contenido de esta modificación afectaba al ámbito de la unidad de actuación relativa a la ciudad aeroportuaria y parque Valdebebas. Entre los motivos en que se amparaba la impugnación formulada, se invocaba la responsabilidad patrimonial de las Administraciones demandadas por haber reducido la edificabilidad de dicho ámbito.

En lo que ahora interesa, esto es, la reducción de la edificabilidad en el ámbito y la exigencia de responsabilidad patrimonial deducida frente a las Administraciones por esta pérdida, alegaban los recurrentes que se había producido una alteración ilegal como consecuencia del convenio celebrado por las Administraciones local y autonómica con el Real Madrid, club de Fútbol, que perjudicaba a los propietarios de la zona, llamando la atención sobre la circunstancia de que el Plan General para todas las áreas de reparto en suelos urbanizables programados de los tres cuatrienios previstos en el Plan mientras que la edificabilidad ahora permitida es de 0.321. La sentencia rechaza este argumento y niega que el Plan General estableciera un aprovechamiento medio para el área en cuestión; así, se pone de manifiesto que el aprovechamiento medio asignado por el planeamiento únicamente resultaba aplicable a las áreas de reparto del urbanizable programado, pero no al urbanizable no programado, como era el caso. Lleva este razonamiento a que el Tribunal descarte la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial, afirmando en este sentido que además de que la facultad de modificación de la ordenación de terrenos y construcciones no da derecho, en principio, a indemnización patrimonial, sólo procederá cuando se acredite la existencia de una concreta lesión patrimonial en los bienes y derechos de quien la reclame, lo que en este supuesto y con arreglo a lo expuesto no se habría producido.

Otra sentencia que resulta ilustrativa al respecto es la que dicta la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo con fecha de 30 de julio de 2008 (Ponente: Fernández Valverde, Rafael), en la que se analiza un pretensión indemnizatoria ante la modificación en suelo rústico forestal de un suelo inicialmente clasificado como urbanizable programado, con fundamento en la privación de los usos con que se contaba y que por la modificación habían desaparecido. Premisa que por sí sola devendría insuficiente para apreciar dicha responsabilidad, dado que en este supuesto constaba un retraso por parte del actor en el cumplimiento de sus deberes urbanísticos a partir del plan parcial aplicable.

3. RESPONSABILIDAD POR IMPOSICIÓN DE VINCULACIONES SINGULARES.

El artículo 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece;

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos;

(...) b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa (...)”

Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

Constituyen igualmente los supuestos de limitaciones o vinculaciones singulares una excepción a la tesis acerca de la función social inserta en el derecho de propiedad urbanística (artículo 33.2 de la Constitución Española), que como regla general lleva a la consideración relativa a que la delimitación de su contenido a través de la ordenación territorial o urbanística no genera derecho a percibir indemnización alguna (actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

De este modo, una determinación contenida en el planeamiento que limita o vincula únicamente de modo singular y que, por tanto, no puede ser objeto de equitativa distribución entre los demás propietarios de la zona o polígono, y prive al propietario de una parte del contenido normal de su derecho de propiedad, resulta necesariamente indemnizable, en la medida que dicho propietario no tiene el deber jurídico de soportar exclusivamente dicha carga. Cuando la determinación (vinculación o limitación) sea de carácter general, es decir, no tenga un ámbito limitado o determinado, no cabrá en ningún caso la aplicación del presente supuesto indemnizatorio.

El otro supuesto que se contempla es el que incide en el reconocimiento del derecho de indemnización de los propietarios a los que se les impongan vinculaciones o limitaciones singulares que conlleven una restricción de la edificabilidad o del uso al

que tengan derecho, generándose con ello un perjuicio que, por otra parte, no puede quedar compensado en forma alguna.

Como ejemplo de las vinculaciones singulares derivadas de la reducción del aprovechamiento, resulta interesante la reciente sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 24 de septiembre de 2008 (Ponente: Fernández Valverde, Rafael). Que versa sobre la conformidad a derecho de la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación de Begues y la pretensión de responsabilidad patrimonial formulada frente a la Administración por los perjuicios causados en la finca de la recurrente a consecuencia de la revisión de planeamiento. Funda, de este modo, la actora su pretensión, y así se acepta en la sentencia de instancia, pues la finca de aquélla fue clasificada bajo la clave correspondiente a equipamientos privados de carácter educativo-cultural, si bien con anterioridad a la revisión la finca estaba clasificada como residencial, lo que implicaba una reducción del aprovechamiento. Considera la recurrente, al amparo de esta modificación, que el plan impone una limitación singular. Interpretación que es asumida por el Tribunal Supremo que efectivamente afirma que, en el presente supuesto, concurre una clara vinculación singular del planeamiento. Así, se dice que la finca contaba en el planeamiento anterior con una calificación de uso residencial y deportivo y que sin embargo la revisión que se aprueba y que es objeto del recurso reduce el uso de la finca al exclusivamente uso de equipamientos deportivos con eliminación del anterior. Y, ello a pesar de que consta probado que todos los solares del entorno continuaban con la calificación urbanística inicial, siendo, además, esta la calificación para el solar contiguo a la finca de autos.

Se excluye en la sentencia que nos hallemos ante un supuesto indemnizatorio derivado de la alteración del planeamiento, pues exige este supuesto, a tenor del precepto aplicable, que se haya producido una alteración de las condiciones de la ejecución de la urbanización o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad; circunstancia que en el presente supuesto no acaece. Sin embargo, sí entiende el Tribunal Supremo que concurren los requisitos precisos para apreciar la responsabilidad patrimonial por vinculación o limitación singular, pues:

«por una parte, la finca del actor sufre una restricción del aprovechamiento urbanístico con el que contaba, a partir de la supresión del mencionado uso residencial; la supresión de este uso genera un supuesto de vinculación singular como consecuencia de la disminución de su edificabilidad, lo que a su vez implica un beneficio para el resto de usuarios que pueden utilizar las instalaciones actualmente existentes y las que puedan establecerse en el futuro, sin perjuicio de la titularidad privada de sus respectivas fincas; y, por último, la equidistribución de la carga entre el resto de las parcelas deviene imposible, por lo que la desigualdad producida por la revisión del planeamiento, en relación con el entorno, y su imposibilidad de compensación, exige la búsqueda de otro mecanismo reparador de la situación producida, a través del reconocimiento a favor del reclamante de un derecho de resarcimiento».

4. RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE LICENCIAS.

Aparecerían éstos encuadrados en las letras c) y d) del citado artículo 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Esto es y por una parte, la modificación o extinción de la eficacia de las licencias, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística; por otra, la anulación de aquéllas, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente.

4.1. El primer de los supuestos que estudiamos es la anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables, porque, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e incluso puede llegarse a la demolición de lo realizado (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2007). Resultan de especial ilustración, a los efectos de identificar los requisitos precisos para la apreciación de uno de estos supuestos de responsabilidad patrimonial, las Sentencias del Tribunal Supremo de fechas respectivas de 27 de mayo de 2008 y de 9 de abril de 2007, ambas de la Sección Sexta de la Sala Tercera. Así, reconoce el alto Tribunal que nos hallamos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de licencias, incorporando la jurisprudencia de la Sala sobre la materia y que, entre otras, se recoge precisamente en la otra sentencia que se mencionaba, la del 9 de abril del año 2007, con referencia a su vez a otra anterior de 20 de enero del año 2005. Se traduce esta doctrina interpretativa en que la indemnización de daños y perjuicios por causas de anulación de licencias municipales (de obra, edificación, etc.) es el correlativo lógico de toda revocación de licencias por tal causa, forma de responsabilidad de la Administración que se rige conforme al régimen jurídico general, por ser indudable que la anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables, porque, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e incluso puede llegarse a la demolición de lo realizado. Son dos, por tanto, los presupuestos de los que parte el Tribunal Supremo para apreciar la concurrencia del supuesto constitutivo de responsabilidad patrimonial y los identifica a partir de los perjuicios o daños que efectivamente pudiera generarse como consecuencia de esta actividad administrativa (la anulación de la licencia previamente otorgada): por una parte, los daños ocasionados al titular de la licencia por su anulación; y, por otra, los derivados de la imposibilidad de continuar realizando la actividad previamente autorizada, incluyendo la demolición de lo ya realizado.

4.2. El segundo de los supuestos es la demora injustificada, en el que se pudiere entender que la regla del silencio positivo excluiría la responsabilidad administrativa por daños, pues el interesado podría entender otorgada de modo presunto su solicitud e iniciar la obra correspondiente; no responde a la realidad de la práctica la anterior conclusión, pues no puede desconocerse la especial inseguridad que genera con proyección en este ámbito la práctica administrativa y jurisdiccional, y sin perjuicio de la previsión relativa a la imposible adquisición por el ordenamiento de facultades o derecho por quienes carecen de los requisitos precisos para su ejercicio (artículo 62.1.f. de la Ley 30/1992, así como artículo 47 en aplicación de la Ley 40/2015) o la imposible

adquisición por silencio administrativo de facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística (artículo 11, apartado 3 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Es éste precisamente uno de los elementos que ha llevado a la consideración de que la demora injustificada en el otorgamiento de la licencia es el supuesto más problemático en cuanto a la producción de daños ("Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual", AVELINO BLASCO).

4.3. En los casos de denegación improcedente, el afectado deberá acreditar la producción de daños y perjuicios efectivos, para lo cual debe demostrar que tenía derecho al otorgamiento de la licencia urbanística, exigiendo el Tribunal Supremo la denominada flagrante desatención normativa.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 19 de septiembre de 2008 (Ponente: Robles Fernández, Margarita), acerca de una de una reclamación de responsabilidad patrimonial que se había formulado por los perjuicios causados por la clausura y cese de la actividad de explotación y aprovechamiento de unos yacimientos de arcillas, así como por la denegación de la licencia municipal y que resulta finalmente rechazada sobre la base relativa a que la actividad de la administración fue en todo momento ajustada al ordenamiento jurídico desde la inicial constatación de la actividad realizada sin licencia por parte del reclamante. O, la sentencia de la Sección Quinta de la misma Sala del Tribunal Supremo, de fecha del 27 de marzo del año 2003 (Ponente: Yagüe Gil, Pedro José); en la que se resuelve un asunto relacionado con la denegación por parte del Ayuntamiento de Tudela, de una licencia de obras para la instalación de una unidad de suministro, amparándose dicha decisión en la circunstancia relativa a que había sido denegada previamente por la Comunidad Foral la autorización para esa instalación, por estar la parcela afectada por el anteproyecto de duplicación de la Variante de Tudela. Se confirma, en este caso, la responsabilidad concurrente y solidaria de ambas administraciones y, especialmente, de la Administración municipal que con su decisión de denegar la licencia concurrió a la producción de los daños.

4.4. Por último, el supuesto indemnizatorio consistente en que los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades otorgados se vean modificados o extinguidos por la alteración de la ordenación territorial y urbanística posterior; patente exhibición de responsabilidad objetiva a través del que se supera la tradicional – o, al menos, hasta la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1992–, restricción de este ámbito de la responsabilidad administrativa que, en lo relativo a las licencias, únicamente alcanzaba los casos en que la Administración vulneraba en alguna forma la legalidad urbanística –otorgamiento de licencias ilegales, denegación improcedente o demora injustificada. Más acorde, en definitiva, con el sistema general de responsabilidad patrimonial que resulta del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (así como el artículo 32 en aplicación 40/2015); es decir, un ámbito de responsabilidad que puede generarse tanto en el ámbito del funcionamiento normal como anormal del servicio público y, por tanto, con independencia de toda culpa. Sólo los supuestos contemplados en la letra d) del

mencionado artículo 35 de la Ley de Suelo encontrarían, de este modo, justificación en el actuar culpable de la Administración.

5. OTROS SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS.

5.1. Responsabilidad patrimonial concurriendo lucro cesante.

En este sentido se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 5 de diciembre de 2008 que acota los límites de este concepto, diferenciándolo del daño hipotético o de las meras expectativas no indemnizables, definidas *"como ganancias meramente posibles, pero inseguras, dudosas o contingentes, por estar desprovistas de certidumbre y carecer de prueba rigurosa, no es admisible su cómputo para fijar la indemnización reclamada"*.

5.2. Indemnización de otros gastos.

Por un lado el artículo 38 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana hace referencia a la indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización estableciendo que;

"1. Procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando concurran los siguientes requisitos:

a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.

b) Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.

c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

d) Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad.

2. La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 18 de esta Ley:

a) A la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad.

b) A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad.”

Por su parte el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se refiere a la indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación preceptuando que;

“1. Cuando devengan inútiles para quien haya incurrido en ellos por efecto de la disposición, del acto o del hecho que motive la valoración, los siguientes gastos y costes se tasarán por su importe incrementado por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo:

a) Aquellos en que se haya incurrido para la elaboración del proyecto o proyectos técnicos de los instrumentos de ordenación y ejecución que, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, sean necesarios para legitimar una actuación de urbanización, de edificación, o de conservación o rehabilitación de la edificación.

b) Los de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación.

c) Las indemnizaciones pagadas.

2. Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior, siempre que dicha ejecución se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos. Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

a) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

b) Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación.

La indemnización obtenida por el método establecido en este apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior y se distribuirá proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas resultantes de la actuación.

3. Cuando el promotor de la actuación no sea retribuido mediante adjudicación de parcelas resultantes, su indemnización se descontará de la de los propietarios y se calculará aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución que tuviere establecida.

4. Los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, serán indemnizados por los gastos y costes a que se refiere el apartado 1, que se tasarán en el importe efectivamente incurrido.”

A colación de ambos preceptos resulta necesario exponer la espléndida Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 11 de octubre de 2004 que indica;

“La sentencia de 12 de mayo de 1987 (RJ 1987, 5255) declara que el mecanismo indemnizatorio del artículo 87 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1976) conlleva que si, confiando en la subsistencia durante un cierto plazo de una determinada ordenación urbanística, se han hecho inversiones y gastos habrá lugar al derecho de la indemnización previsto en el artículo 87 de la citada Ley. El plazo señalado en el artículo 87.2 de la misma opera dando seguridad al mercado inmobiliario y a las actividades de ejecución del planeamiento realizadas vigente el plan, puesto que aunque se modifique éste no provocarán pérdidas para el inversor. Como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1993, la ejecución del planeamiento reclama una importante participación de los ciudadanos –artículo 4.2 de la Ley del Suelo de 1976 y, con matices, artículo 4.4 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992–, pero esta participación, que exige importantes gastos, sólo podrá producirse cuando esté garantizada la permanencia del planeamiento durante un cierto lapso de tiempo, como se derivaba claramente de la Exposición de Motivos de la Ley de 2 de mayo de 1975 (RCL 1975, 918) , que fundamentaba este régimen indemnizatorio en la seguridad del tráfico jurídico, de manera que la participación de los interesados en la ejecución del planeamiento les otorga la condición de colaboradores de la Administración, pues cumpliendo las exigencias de la función social de la propiedad cooperan en la realización de los fines de interés público a que tiende el planeamiento, y la colaboración con el poder público está sujeta de modo más estricto, si cabe, a las exigencias de la buena fe. Más concretamente, y en lo que ahora importa, la jurisprudencia ha declarado la indemnizabilidad de los gastos hechos para la preparación y aprobación de los instrumentos urbanísticos adecuados para el desarrollo y ejecución de la ordenación vigente (sentencia de 17 de junio de 1989 [RJ 1989, 4732]). No es difícil trasponer los principios y las consideraciones en que se apoya esta jurisprudencia a las concepciones más recientes ligadas a la responsabilidad por acto legislativo del Estado o, como en el presente caso acaece, de las Comunidades Autónomas integradas en él y dotadas de capacidad legislativa, habida cuenta de que los principios de buena fe y de confianza legítima son también aplicables, cuando la situación de confianza ha sido generada por la Administración, frente a las innovaciones legislativas que sacrifican el expresado principio en aras de los intereses generales de la comunidad”.

5.3. Otro supuesto indemnizatorio por actuaciones urbanísticas es el de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de febrero de 1999 donde se examina la pasividad de un Ayuntamiento ante ruina de inmueble, y expone la sentencia;

“Es cierto que esta Sala tiene declarado (vgr., Sentencias de 6 de octubre de 1998 [RJ 1998\7813] y 13 de octubre de 1998 [RJ 1998\7822]) que, aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose de modo general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no queda excluido que la expresada

relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986 [RJ 1986\2633], 22 de julio de 1988 [RJ 1988\6095], 25 de enero de 1997 y 26 de abril de 1997 [RJ 1997\266 y RJ 1997\4307], entre otras) y que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997. (...))Aplicando la anterior doctrina a los hechos que la Sala de instancia, en el ejercicio de su facultad exclusiva de valoración del material fáctico aportado, considera probados, se advierte que no se ha acreditado que la conducta de la Administración haya operado como factor verdaderamente indispensable, idóneo o relevante por su importancia y carácter determinante, en atención a las circunstancias concurrentes, de la ruina del edificio. En efecto, la sentencia impugnada pone de manifiesto que los recurrentes no han promovido actividad probatoria alguna específica encaminada a probar la relación de causalidad cuestionada, sino que la han deducido por una inflexión lógica partiendo de la existencia de una primera resolución por la que se ordenaba realizar obras de conservación y de una segunda, dictada años después, por la que se declaraba la ruina del edificio sin que aquellas obras se hubieran realizado. Sin embargo, esta Sala tiene reiteradamente declarado que el expediente de ruina tiene por objeto constatar una situación de hecho con independencia de la causa o motivos que pudieran haberla originado (Sentencias, entre otras, de 3 de octubre de 1989 [RJ 1989\7567] y 20 de marzo de 1986 [RJ 1986\1841]), lo que impide que pueda analizarse la conducta del propietario en relación con su deber de conservación del inmueble de que se trate (Sentencia de 22 de noviembre de 1989 [RJ 1989\8351]). Se infiere de esta doctrina que la declaración de ruina es por sí insuficiente para acreditar las causas que la han producido, y particularmente para calibrar si se trata de causas objetivas o ligadas al incumplimiento de obligaciones por parte del propietario o de la Administración, de tal suerte que no puede excluirse, como dice la sentencia recurrida, la concurrencia de unas o de otras si no se ha acreditado la causa del deterioro irreversible del inmueble. Los recurrentes suponen que la ruina producida tras resoluciones administrativas que ordenaban realizar obras de conservación no llevadas a cabo por el propietario sin que la Administración procediera a su ejecución subsidiaria no puede explicarse causalmente sino en relación con la pasividad de esta última. No obstante, tampoco desde esta perspectiva las alegaciones de los recurrentes son dignas de consideración, pues esta simple sucesión de acontecimientos no demuestra que la no ejecución subsidiaria por la Administración tuviera la relevancia causal que la jurisprudencia exige, en relación con otros posibles acontecimientos o concausas objetivas o subjetivas que pudieran tener mayor relevancia, entre las que figura el incumplimiento del deber del propietario de conservar el inmueble. Como dice la Sentencia de 5 de

enero de 1990, reiteradamente invocada en el proceso por la parte demandada, ciertamente los preceptos citados como infringidos imponen a los ayuntamientos como función de policía urbana para velar por la seguridad de personas y cosas el obligar a los propietarios de edificaciones a la realización de las obras necesarias para que conserven sus condiciones de seguridad, mas también son concluyentes en asignar a los propietarios el deber de mantener los edificios en las debidas condiciones de seguridad. Se contraponen, así, dos distintos deberes, el de vigilancia y prevención, a cargo de los Ayuntamientos, y el de conservación de los edificios, de cuenta de sus propietarios. La omisión o defectuoso cumplimiento del primero en modo alguno puede exonerar a los propietarios del suyo y de las consecuencias derivadas de su incumplimiento, ya que ello supondría legitimar la omisión de una obligación por la simple excusa de no haber sido compelido a cumplirla. Por su parte, la Sentencia de 26 de octubre de 1988 (RJ 1988\8231), en un supuesto que guarda semejanza con el caso examinado en estos autos, deniega el reconocimiento de una indemnización por traslado de un negocio a consecuencia de la declaración de ruina del inmueble, afirmando que no puede tener valor causal determinante por parte del Ayuntamiento la conducta consistente en «no haber realizado las obras y reparaciones necesarias en el inmueble antecitado para su reparación conservatoria tras denegar la declaración de ruina del mismo, en ejecución sustitutoria de tal obligación de la propietaria requerida en su día a ello». Para apreciar suficiente relevancia causal en la actuación del Ayuntamiento hubiera sido menester, en resolución, una prueba específica que según la Sala de instancia no se ha producido acerca de: a) el carácter determinante de la no ejecución por parte de la Administración de las obras de conservación, frente a la inexistencia de otras causas objetivas de mayor relevancia que pudieran haber comportado o acelerado el deterioro del inmueble; y b) La mayor relevancia del incumplimiento por parte de la Administración del deber de ejecutar las órdenes de realización de obras de conservación frente al incumplimiento por parte del propietario de la obligación de conservar el inmueble.»

BIBLIOGRAFÍA

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel. 'Manual de responsabilidad patrimonial de los entes locales'. *Editorial La Ley*. 2007.
- CASARES MARCOS, Ana Belén. 'La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales'. *Editorial Tirant lo Blanch*. 2013.
- CHINER, María Jesús. 'La responsabilidad patrimonial y la administración por actos urbanísticos'. *Editorial Montecorvo*. 1982
- COBO OLVERA, Tomas. 'El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las administraciones públicas: normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios'. *Editorial Bosch*. 2014
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. 'Responsabilidad patrimonial de la Administración: cuándo y cómo indemniza la Administración: especial consideración del ámbito urbanístico y de otros sectores específicos de la Administración'. *Editorial Comares*. 2009
- HURTADO ORTS, Francisco. 'Responsabilidad patrimonial de la Administración: especial referencia a la Administración Local'. *Diputación de Valencia, Delegación de Asesoramiento y Asistencia de Municipios*. 2011.
- MARTÍN REBOLLO, Luis La responsabilidad patrimonial de las entidades locales 1ª edición. *Editorial Iustel*. 2005.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. 'Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos'. *Editorial Thomson Aranzadi*. 2007
- MUNAR FULLANA, Jaume. 'Imputabilidad administrativa y solidaridad en el ámbito de la responsabilidad patrimonial por alteración del planeamiento urbanístico: análisis jurisprudencial y doctrinal de una problemática sin resolver', 1ª edición. *Editorial Thomson Reuters-Aranzadi*. 2012
- OCHOA GÓMEZ, María Pilar. 'La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y el fenómeno urbano'. *IVAP*. 2005
- PAREJO ALFONSO, Luciano. Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la administración: la alteración del planeamiento, la vinculación singular y la anulación de licencias. *Instituto de Estudios de Administración Local*. 1982
- SEVILLA MERINO, Ignacio. 'La responsabilidad patrimonial de la administración por la aprobación de planes urbanísticos municipales'. *Federació Valenciana de Municipis i Províncies*.

ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL

CATASTRO

CATASTRO: INFORMACIÓN NOTARIAL: REQUISITOS TÉCNICOS

Resolución de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regulan los requisitos técnicos para dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información por los notarios establecidas en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (BOE de 30 de octubre de 2015, número 260).

CATASTRO: INFORMACIÓN ENTRE CATASTRO Y REGISTROS DE LA PROPIEDAD: REQUISITOS TÉCNICOS

Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad (BOE de 30 de octubre de 2015, número 260).

CATÁSTROFES

DAÑOS CATASTRÓFICOS POR LLUVIAS: MEDIDAS URGENTES

Real Decreto-ley 12/2015, de 30 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los temporales de lluvia en la Comunidad Autónoma de Canarias y en el sur y este peninsular en los meses de septiembre y octubre de 2015 (BOE de 31 de octubre de 2015, número 261).

Resolución de 1 de diciembre de 2015, del Congreso de los Diputados por el que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación, BOE de 10 de diciembre de 2015, número 295.

Las medidas que establece el Real Decreto-ley son de aplicación a las personas y bienes afectados por los daños causados por el temporal, en lo que respecta a Andalucía, en las provincias de Almería, Granada y Málaga, por los temporales de lluvia de los meses de septiembre y octubre.

Se destinan ayudas a paliar daños personales; daños materiales en vivienda y enseres, y en establecimientos industriales, mercantiles, agrarios, marítimo-pesqueros, turísticos y de otros servicios; a las personas físicas o jurídicas que hayan realizado prestaciones personales y de bienes, así como los causados a corporaciones locales por los gastos causados para hacer frente a estas situaciones de emergencia.

También se prevén ayudas para los daños en infraestructuras municipales a favor de los entes locales que ejecuten proyectos a esta finalidad.

Finalmente, se prevén ayudas por daños causados en producciones agrícolas y ganaderas.

DAÑOS POR TEMPORALES: MEDIDAS URGENTES

Orden INT/2591/2015, de 4 de diciembre del Ministerio del interior, por la que se desarrolla el artículo 2.4 del Real Decreto-ley 12/2015, de 30 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los temporales de lluvia en la Comunidad Autónoma de Canarias y en el sur y el este peninsular en los meses de septiembre u octubre de 2015 (BOE de 5 de diciembre de 2015, número 291).

Orden INT/2653/2015, de 9 de diciembre, por la que se corrigen errores de la anterior, BOE de 11 de diciembre de 2015, número 296.

Los beneficiarios podrán ser las personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes titulares de explotaciones agrícolas o ganaderas que teniendo pólizas amparadas por el Plan de Seguros Agrarios Combinados y estando ubicadas en los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 12/2015, de 30 de octubre, hayan sufrido daños en elementos afectos a la explotación que no sean asegurables; además las explotaciones deberán estar registradas en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores, en funcionamiento, y con un número de empleados igual o inferior a cincuenta.

DAÑOS POR TEMPORALES: MEDIDAS URGENTES: DETERMINACIÓN DE MUNICIPIOS

Orden INT/2592/2015, de 4 de diciembre del Ministerio del interior, por la que se determinan los municipios a los que son de aplicación las medidas previstas en el Real Decreto-ley 12/2015, de 30 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los temporales de lluvia en la Comunidad Autónoma de Canarias y en el sur y el este peninsular en los meses de septiembre u octubre de 2015 (BOE de 5 de diciembre de 2015, número 291).

PROTECCIÓN CIVIL: MAREMOTOS

Real Decreto 1053/2015, de 20 de noviembre del Ministerio del Interior, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo de maremotos (BOE de 21 de noviembre de 2015, número 279).

PROTECCIÓN CIVIL: RIESGO RADIOLÓGICO

Real Decreto 1054/2015, de 20 de noviembre del Ministerio del Interior, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico (BOE de 21 de noviembre de 2015, número 279).

CONTRATACIÓN

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: TRIBUNAL DE CUENTAS: EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN LOCAL: INSTRUCCIÓN PARA SU REMISIÓN

Resolución de 23 de diciembre de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 22 de diciembre de 2015, por el que se aprueba la Instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades del Sector Público Local (BOE de 30 de diciembre de 2015, número 312).

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: LÍMITES DE LOS DISTINTOS TIPOS DE CONTRATOS

Orden HAP/2846/2015 de 29 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2016 (BOE de 31 de diciembre de 2015, número 313).

CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: ÍNDICES DE PRECIOS PARA REVISIÓN

Orden HAP/2493/2015, de 23 de noviembre del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre los índices de precios de la mano de obra y materiales para

el primer trimestre del año 2015, aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas y sobre los índices de precios de los materiales específicos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento para 2014 y los tres primeros meses de 2015 (BOE de 25 de noviembre de 2015, número 282).

ECONOMIA

HACIENDAS LOCALES: CUENTA GENERAL: RENDICIÓN TELEMÁTICA AL TRIBUNAL DE CUENTAS: INSTRUCCIÓN

Resolución de 2 de diciembre de 2015 del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015, por el que se aprueba la Instrucción que regula la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha Cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015 (BOE de 10 de diciembre de 2015, número 295).

HACIENDAS LOCALES: CUENTA GENERAL: FORMATO

Resolución de 13 de noviembre de 2015 de la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se recomienda un nuevo formato normalizado de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático para su rendición (BOE de 20 de noviembre de 2015, número 278).

PRESUPUESTOS GENERALES PARA 2016: LEY

Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (BOE de 30 de octubre de 2015, número 260).

A) Personal.

Las retribuciones del personal del sector público, que comprende, entre otros, al personal de las corporaciones locales y sus organismos autónomos, sociedades mercantiles en las que la participación directa o indirecta en su capital social de los entes locales sea superior al 50 por 100, y las entidades públicas empresariales locales y cualesquiera otros organismos públicos locales, no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por 100 respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto en lo que respecta a efectivos del personal como a antigüedad del mismo, ni podrán realizar aportaciones a planes de pensiones, de empleo, o contratos de

seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, pero si no se produce incremento de la masa salarial podrán realizar contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de contingencias distintas a la de jubilación, así como realizar aportaciones a planes de empleo o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, siempre que los citados planes o contratos de seguro hubieran sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011.

Asimismo, la masa salarial del personal laboral para 2016, se incrementará en el mismo porcentaje para los funcionarios públicos, masa salarial que estará integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en 2015, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación.

Todo lo anterior se entenderá sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo.

Las referencias retributivas se entienden siempre hechas a retribuciones íntegras.

Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento.

Asimismo, cada Administración Pública podrá aprobar dentro del ejercicio 2016 una retribución de carácter extraordinario para recuperar la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público.

Todo lo anteriormente dispuesto tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13ª y 156.1 de la Constitución Española.

A lo largo de 2016 la tasa de reposición del personal se fijará hasta un máximo del 100 por ciento, entre otros supuestos, para el personal de la Policía Local, para el personal destinado a la lucha contra el fraude fiscal y del control de la asignación eficiente de los recursos públicos, para el personal de asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos, para el personal de los servicios de prevención y extinción de incendios.

No se computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna.

Durante el año 2016 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal temporal ni de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables en sectores que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Para la reposición y contratación del personal de las sociedades mercantiles públicas y las entidades públicas, la disposición adicional decimoquinta de la Ley establece límites distintos; así como para el personal de las fundaciones del sector público, en la disposición adicional decimosexta; y para el personal de los consorcios del sector público, en la decimoséptima.

B) Impuestos.

Bienes Inmuebles.- Se fijan los coeficientes de actualización de valores catastrales a que se refiere el apartado 2 del artículo 32 de la Ley del Catastro Inmobiliario.

C) Participación de los entes territoriales en los tributos del Estado.

El Título VII de la Ley regula esta materia, y dedica su capítulo I a las Entidades Locales, previéndose revisión cuatrienal del ámbito subjetivo de aplicación de los modelos de financiación, la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado correspondiente al año 2014, la cesión a favor de los municipios de la recaudación de impuestos estatales en el año 2016, la participación de los municipios en el Fondo Complementario de Financiación, la cesión a favor de las provincias de la recaudación de impuestos estatales, la participación de las provincias en los tributos del Estado, las subvenciones a las Entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano, las compensaciones a los Ayuntamientos de los beneficios fiscales concedidos a personas físicas o jurídicas en los tributos locales, los anticipos a éstos por desfases en la gestión recaudatoria de los tributos locales; asimismo se recogen normas de gestión presupuestaria de determinados créditos a favor de las entidades locales, la información a suministrar por las Corporaciones locales y la aplicación de las retenciones a las Entidades locales de su participación en los tributos del Estado.

D) Interés legal del dinero.

El interés legal del dinero se fija en el 3 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2016.

El interés de demora previsto en la Ley General Tributaria, en el 3,75 por 100.

El interés de demora previsto en la Ley General de Subvenciones, en el 3,75 por 100.

PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 28 de octubre de 2015, de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 30 de octubre de 2015, número 260).

EMPLEO

EMPLEO: TEXTO REFUNDIDO: LEY

Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE de 24 de octubre de 2015, número 255).

El objeto de la ley es incorporar de forma regularizada, aclarada y armonizada al texto de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo todas las disposiciones legales posteriores que la modifican. Las disposiciones legales que se incorporan, y la autorización de las Cortes de la delegación legislativa están regulados en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española.

Por tanto, la nueva redacción no supone modificación legislativa de alcance, aparte de la expresada en el párrafo anterior.

El Real Decreto Legislativo 3/2015 expresamente deroga la Ley 56/2003 1/1995, de 24 de marzo.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES: TEXTO REFUNDIDO: LEY

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 24 de octubre de 2015, número 255).

El objeto de la ley es incorporar de forma regularizada, aclarada y armonizada al texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado mediante Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, todas las disposiciones legales posteriores que modifican el Estatuto. Las disposiciones legales que se incorporan, y la autorización de las Cortes de la delegación legislativa están regulados en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española.

Por tanto, la nueva redacción no supone modificación legislativa de alcance, aparte de la expresada en el párrafo anterior.

El Real Decreto Legislativo 2/2015 expresamente deroga el 1/1995, de 24 de marzo.

ENJUICIAMIENTO

ENJUICIAMIENTO CRIMINAL: LEY: MODIFICACIÓN

Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica (BOE de 6 de octubre de 2015, número 236).

Corrección de errores, BOE de 28 de noviembre de 2015, número 285.

El objetivo principal de la reforma es trasponer al ordenamiento español las Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad. Se refuerzan los derechos del detenido en el momento de la detención, y se garantizan aspectos fundamentales de la defensa en el proceso penal. Se refuerza la confidencialidad de las comunicaciones entre el investigado o el encausado y su abogado, si bien podrá ser limitada cuando concurren determinadas circunstancias.

La reforma incide asimismo en el uso de medidas de investigación tecnológica, interceptación de comunicaciones telefónicas y telemáticas, registro de dispositivos informáticos de almacenamiento masivo y registro remoto de equipos informáticos. A este respecto se utilizará firma electrónica para asegurar la autenticidad e integridad de los soportes puestos a disposición judicial. También regula el uso de las nuevas tecnologías por parte del agente encubierto.

El atestado policial tendrá que reflejar el lugar y hora de la detención, y ésta se habrá de llevar a cabo de forma respetuosa con la dignidad humana

Se sustituye la expresión “imputado” por la de investigado, que es aquella persona sometida a investigación por su relación con un delito, y se designa con la expresión “encausado” a aquélla persona que una vez concluida la instrucción de la causa, imputa formalmente el haber participado en la comisión de un hecho delictivo.

ENJUICIAMIENTO CRIMINAL: LEY: MODIFICACIÓN

Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales (BOE de 6 de octubre de 2015, número 236).

Corrección de errores BOE de 11 de diciembre de 2015, número 296.

El objetivo de la reforma es doble: por una parte agilizar el funcionamiento de la justicia penal, y por otra fortalecer las garantías procesales.

Al primer objetivo corresponden, entre otras, las siguientes modificaciones:

- Disminución de la concurrencia de conexión entre diversos hechos delictivos que den lugar a la instrucción en un único sumario, y al efecto, se determina que la simple analogía o relación entre aquéllos no constituye por sí causa de conexión, y sólo se justifica la acumulación cuando a instancias del Ministerio Fiscal, el juez lo considere conveniente.

- Los atestados policiales sin autor conocido serán conservados por la Policía Judicial, pero no remitidos al juez, aunque quedarán a disposición de jueces y fiscales; se exceptúa de esta medida las diligencias relativas a delitos contra la vida, contra la integridad física, contra la libertad sexual y los relacionados con la corrupción.

- Se modifica el plazo para practicar las diligencias de instrucción (art. 324 de la LECrim), estableciendo con carácter general dos plazos máximos: seis meses a contar desde la fecha del auto de incoación, y de dieciocho meses si la instrucción es declarada compleja, regulando los supuestos que han de concurrir al considerar compleja la investigación.

- La propuesta sancionadora realizada por el Ministerio Fiscal se convierte en sentencia firme cuando se cumplen los requisitos subjetivos y objetivos que se determinan, y el encausado da su conformidad con asistencia letrada.

- Se regula un proceso de decomiso autónomo de los instrumentos y producto del delito y que permite la privación de estos bienes aunque el autor no pueda ser juzgado.

Al segundo objetivo corresponden las siguientes medidas:

- Se generaliza la segunda instancia contra las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales y por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

- Se generaliza, asimismo, el recurso de casación pro infracción de ley.

- Se modifican los motivos del recurso de revisión y con inclusión de la posibilidad de impugnación de sentencias penales que puedan resultar contradictorias con la dictada posteriormente en otro orden jurisdiccional.

Finalmente, la disposición final tercera de la Ley incorpora íntegramente al nuestro Derecho la Directiva 14/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea.

ENJUICIAMIENTO CIVIL: LEY: MODIFICACIÓN

Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE de 6 de octubre de 2015, número 236).

La modificación fundamental de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tiene como finalidad dar un impulso al uso de las nuevas tecnologías en sede judicial, y al efecto, a partir del 1 de enero de 2016, todos los profesionales de la justicia, órganos judiciales y fiscalías estarán obligados a emplear los sistemas telemáticos existentes en la Administración de Justicia para la presentación de escritos y documentos y la realización de actos de comunicación procesal.

Además, la modificación potencia las atribuciones y obligaciones de los procuradores, atribuyéndoles, entre otras, la capacidad de certificación para realizar actos de comunicación con el mismo alcance y sentido que los realizados por funcionarios por lo que no tendrán que actuar, a estos efectos, acompañados de testigos.

Se modifica la regulación del juicio verbal para reforzar las garantías de la tutela judicial efectiva, y así, la contestación habrá de ser escrita, entre otras modificaciones de relevancia.

Asimismo, la disposición final primera modifica el artículo 1964 del Código civil en materia de prescripción, rebajando el período de prescripción de las obligaciones personales que no tengan plazo especial, de quince años a cinco.

Finalmente, la disposición final cuarta modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, introduciendo un nuevo apartado 3 al artículo 23 para permitir en sede jurisdiccional contenciosa comparecer a los funcionarios públicos por sí mismos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles, con lo que se recupera así, la redacción de dicho artículo de la referida ley existente con anterioridad a la modificación operada por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, que derogó dicho apartado 3 del artículo 23.

IGUALDAD

PERSONAL: IGUALDAD DE GÉNERO: II PLAN

Resolución de 26 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos (BOE de 10 de diciembre de 2015, número 295).

MEDIO AMBIENTE

RESIDUOS: GESTIÓN: PLAN MARCO ESTATAL

Resolución de 16 de diciembre de 2015 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016–2022 (BOE de 12 de diciembre de 2015, número 297).

AGUAS SUBTERRÁNEAS: PROTECCIÓN: MODIFICACIÓN

Real Decreto 1075/2015 de 27 de noviembre del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se modifica el anexo II del Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (BOE de 16 de diciembre de 2015, número 300).

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

DÍAS INHÁBILES PARA 2016: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Resolución de 3 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2016, a efectos de cómputos de plazos (BOE de 18 de noviembre de 2015, número 276).

PERSONAL

CALENDARIO LABORAL PARA 2016

Resolución de 19 de octubre de 2015, de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2016 (BOE de 22 de octubre de 2015, número 253).

ESTATUTO DEL EMPLEADO PÚBLICO: TEXTO REFUNDIDO: LEY

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE de 31 de octubre de 2015, número 261).

Corrección de errores, BOE de 20 de noviembre de 2015, número 278.

El objeto de la ley es incorporar de forma regularizada, aclarada y armonizada al texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público mediante Ley 7/2007, de 12 de abril, todas las disposiciones legales posteriores que modifican el Estatuto. Las disposiciones legales que se incorporan son aquellas en materia de régimen jurídico del empleado público contenidas en normas con rango de ley que la hayan modificado, y las que, afectando a su ámbito material, puedan, en su caso, promulgarse antes de la aprobación por el Consejo de Ministros del texto refundido, de acuerdo con la autorización de las Cortes de la delegación legislativa en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española.

Por tanto, la nueva redacción no supone modificación legislativa de alcance, aparte de la expresada en el párrafo anterior, sin perjuicio de que se ha dado lugar a un nuevo texto completo y sistemático.

El Real Decreto Legislativo 5/2015 expresamente deroga la Ley 7/2007, de 12 de abril.

PERSONAL: INSTRUCCIONES SOBRE JORNADA Y HORARIOS DE TRABAJO: MODIFICACIÓN

Resolución de 25 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la de 28 de diciembre de 2012, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (BOE de 10 de diciembre de 2015, número 295).

La modificación es de aplicación a los empleados públicos con hijos, descendientes o personas sujetas a su tutela o acogimiento de hasta 12 años de edad, así como a los empleados públicos que se reincorporen al servicio efectivo a la finalización de un tratamiento de radioterapia o quimioterapia.

PERSONAL: VIOLENCIA EN EL TRABAJO: PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

Resolución de 26 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el Protocolo de Actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella (BOE de 10 de diciembre de 2015, número 295).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre de 2015, número 236).

La Ley deroga:

A) Totalmente las siguientes normas:

- Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC).

- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

- Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

- Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

B) parcialmente:

- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio.

La Ley entra en vigor al año de su publicación en el BOE, salvo determinadas previsiones relativas al registro y archivo electrónicos, que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor.

Las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

La innovación crucial de la Ley es apostar decididamente por las nuevas tecnologías tanto en las Administraciones Públicas como en el procedimiento administrativo.

La Ley se estructura en 133 artículos distribuidos en siete títulos, más cinco disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y siete disposiciones adicionales.

El Título Preliminar define el objeto de la Ley que es regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común, y los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Como novedad la Ley incluye dentro del procedimiento administrativo común, el sancionador y el de reclamación de responsabilidad patrimonial, por lo que la Ley no regula estos procedimientos como especiales, a diferencia de lo que ocurría en la actualidad. Asimismo establece reserva de ley para incluir trámites adicionales distintos, en materia de procedimiento, de los previstos en la Ley; no obstante, se puede regular con carácter reglamentario aquellas especialidades relativas a los órganos competentes, plazos propios del correspondiente procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Asimismo, por primera vez se regulan los principios a que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, principios que son aplicables a las Ordenanzas Fiscales, en cuanto que el artículo 2c de la Ley declara la misma de aplicación para las entidades que integran la Administración Local.

El Título I lleva por rúbrica *De los interesados en el procedimiento*. De éste es de destacar lo siguiente:

1.- Atribuye por primera vez capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo a los grupos de afectados, a las uniones y entidades sin personalidad jurídica y a los patrimonios independientes o autónomos, pero este reconocimiento requiere que una ley así lo declare expresamente.

2.- En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento “apud acta”, presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente, y en el correspondiente expediente administrativo habrá de constar la acreditación de representante y de los poderes que tiene reconocido en dicho momento. A estos efectos, cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado. El artículo 6 regula detalladamente este registro y el contenido de los correspondientes asientos.

3.- Los interesados que así lo deseen se relacionarán con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, y para ello, cada Administración Pública habrá de poner a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y

aplicaciones que en cada caso se determinen; y desarrolla los artículos 9 a 12 la regulación de la identificación, firma y uso de los interesados por medios electrónicos con aquéllas.

El Título II lleva por rúbrica *De la actividad de las Administraciones Públicas*. De éste es de destacar lo siguiente:

1.- En relación y concordancia con lo dicho anteriormente, el artículo 13 enumera como uno de los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, a su opción, el de comunicarse con ellas a través de medios electrónicos, y el de ser asistidos por éstas en el uso de medios electrónicos para su relación con ellas.

2.- Es más, el art. 14.2 de la Ley obliga tanto a las Administraciones Públicas como a los interesados en el uso de los medios electrónicos para sus relaciones. Y así estarán obligados a relacionarse de esta manera para la realización de cualquier trámite los siguientes sujetos:

- Las personas jurídicas.
- Las entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan una actividad profesional que requiera colegiación obligatoria, incluyendo expresamente a los notarios y a los registradores de la propiedad y mercantiles.
- Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Los empleados de las Administraciones Públicas, para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que cada Administración determine reglamentariamente.

A su vez, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónico necesarios.

3.- Cada Administración habrá de disponer de un Registro Electrónico General, regulando el mismo el artículo 16, si bien permite que cada Administración se adhiera al de la Administración General del Estado.

4.- El artículo 26.2 enumera los requisitos que han de contener los documentos públicos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas para que puedan ser considerados válidos, y el 27 la validez y la eficacia de la copias realizadas por las Administraciones Públicas, permitiendo a todas las Administraciones Públicas de carácter territorial, y entre ellas a la Local la emisión de copias auténticas mediante actuación administrativa automatizada.

5.- El artículo 28 regula los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, extendiendo la regulación actual de que éstos no están obligados a presentar documentos que ya obren en la Administración que tramita el procedimiento concreto, a todos aquellos documentos que hayan sido elaborados por

cualquier Administración, presumiéndose la autorización del interesado a que la Administración actuante recabe los documentos de la Administración en donde consten de no mediar oposición expresa o que la ley de aplicación requiera consentimiento expreso del interesado; y la Administración actuante tampoco podrá exigir a los interesados datos o documentos que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración, pero para ello deberá indicar el momento y el órgano administrativo ante el que los presentó, debiendo entonces la Administración actuante recabarlos electrónicamente de aquella en donde consten.

6.- Se introduce el cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles.

7.- La obligación de resolver expresamente, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución no sufren variación sensible con respecto al régimen vigente en la actualidad.

8.- En cuanto a la suspensión del plazo máximo para resolver la Ley distingue en su artículo 22 los supuestos en que se *podrá* suspender el transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución y que sigue prácticamente la misma regulación que el actual artículo 42.5 LRJAPyPAC, de aquéllos supuestos, y esta es la novedad, en que *necesariamente se suspenderá* dicho plazo, y son los siguientes:

- Cuando una Administración requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o se resuelva el recurso que, en su caso, se interponga ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

- Cuando la Administración antes de dictar resolución acuerde de forma motivada, la realización de actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento, permitida por el artículo 87 de la Ley, desde que se notifique a los interesados el acuerdo del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

- Cuando los interesados promuevan la recusación, desde que se plantee hasta que sea resuelta.

9.- Además de lo previsto en el régimen actual, el silencio administrativo tiene efectos desestimatorios cuando la estimación pudiera dañar el medio ambiente y en los procedimientos de revisión de oficio iniciado a solicitud de los interesados.

El Título III lleva por rúbrica *De los actos administrativos*. De éste es de destacar lo siguiente:

- 1.- Se regula forma análoga a la actual de la LRJAPyPAC los requisitos de los actos administrativos, su eficacia y las reglas sobre nulidad y anulabilidad.

- 2.- Se prevé la notificación electrónica que será preferente.

El Título IV lleva por rúbrica *De las disposiciones sobre el procedimiento común*. De éste es de destacar lo siguiente:

1.- Como se ha dicho al hablar del Título Preliminar, los procedimientos sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial se integran como especialidades del procedimiento administrativo común y se regulan dentro de éste.

2.- Se establece el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento, y, asimismo, se incorpora la regulación del expediente administrativo en formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

3.- Como novedad importante con respecto a la LRJAPyPAC, en lo que a la tramitación del procedimiento se refiere, el Capítulo IV del Título introduce la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, regulándose su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución que será de treinta días y los trámites de que constará. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria.

El Título V lleva por rúbrica *De la revisión de los actos en vía administrativa*. De éste es de destacar lo siguiente:

1.- No hay variación con respecto a lo regulado en la vigente LRJAPyPAC sobre la revisión de los actos en vía administrativa, permaneciendo la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha.

2.- Novedad importante es la *posibilidad* de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial, se podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

3.- Importante, asimismo, es la supresión de las reclamaciones previas en vía civil y laboral.

El Título VI lleva por rúbrica *De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar normas con rango de ley*. De su regulación es de destacar lo siguiente:

Dispone que tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa como la potestad reglamentaria debe de estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento para garantizar su consecución, y debe de contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma.

Se prevé la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.

Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación,

se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

La disposición adicional primera dispone que los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en la Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales, y se registrarán por su normativa específica, entre otros, las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria, así como su revisión en vía administrativa, y las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y en materia de tráfico y seguridad social.

La disposición adicional segunda posibilita la adhesión voluntaria de las Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico, y su no adhesión deberá de justificarlo en términos de eficiencia conforme el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y garantizar, en este caso, que su propio registro o plataforma cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo.

Dell régimen transitorio de los procedimientos destacamos lo siguiente (disposición transitoria tercera):

- A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por su normativa anterior.

- Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley se registrarán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.

- Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de la Ley se registrarán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.

Finalmente, la disposición final primera de la Ley, *Título competencial*, declara que, salvo lo dispuesto en los artículo 92 primer párrafo, 111, 114.2 y disposición transitoria segunda, de aplicación exclusiva a la Administración General del Estado, el resto de la Ley es de aplicación a todas las Administraciones Públicas al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.18^a, 149.1.13^a y 149.1.14^a de la Constitución.

SALARIO MINIMO

SALARIO MÍNIMO INTERPORFESIONAL: DETERMINACIÓN PARA 2016

Real Decreto 1171/2015, de 29 de diciembre del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2016 (BOE de 30 de diciembre de 2015, número 312).

Queda fijado en 21,84 euros/día o 655,20 euros/mes, en función de que el salario esté fijado por días o por meses.

SECTOR PÚBLICO

SECTOR PÚBLICO: RÉGIMEN JURÍDICO

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre de 2015, número 236).

Corrección de errores, BOE de 23 de diciembre de 2015, número 306.

El Título Preliminar lleva por rúbrica *Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público*.

Su capítulo I regula el objeto de la Ley, el ámbito subjetivo de aplicación y los principios generales de actuación y los de intervención de las Administraciones Públicas.

El objeto de la Ley es establecer y regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios de responsabilidad de las mismas y de su potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector institucional (art. 1).

De acuerdo con lo anterior, la ley es de aplicación al sector público que comprende, entre otros a las Entidades que integran la Administración Local (art. 2.1c) y al sector público institucional (2.1d), y éste integra a cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedaran sujetas a lo dispuesto en las normas de la Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios generales de actuación previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas (art. 2.2).

Para que no queda ninguna duda, el artículo 2.3, declara que tienen la consideración de Administraciones Públicas, entre otras, las Entidades que integran la Administración

Local, así como a todos los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, y por tanto, de la local.

A continuación el Título regula los principios generales que deben respetar en su actuación las Administraciones Públicas, así como los principios de intervención.

El capítulo II regula el régimen de los órganos administrativos y su funcionamiento, que es de aplicación a todas las Administraciones Públicas (definición, competencia, delegación, abstención, órganos colegiados, etc.), que es de aplicación a todas las Administraciones Públicas, haciendo la salvedad el artículo 15 en lo que se refiere a los órganos colegiados que su régimen se ajustará a las normas organizativas contenidas en la Ley, pero sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran; en todo caso, los artículos 19 a 22 son de aplicación exclusiva a los órganos colegiados de la Administración General del Estado.

Los capítulos III y IV regulan los principios de la potestad sancionadora y los de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, respectivamente, sin que haya variación de esencial con respecto al régimen actual regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC).

El capítulo V, que lleva por título *Funcionamiento electrónico del sector público*, regula los instrumentos básicos para la Administración electrónica, como la sede electrónica de cada Administración pública, su punto de acceso electrónico o portal de internet, los sistemas de identificación de las Administraciones Públicas, la actuación administrativa automatizada y los sistemas de firma para ello, la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación ente Administraciones Públicas y sus organismos, el aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica y el archivo electrónico de documentos.

El capítulo VI regula por primera vez de forma detallada los convenios entre Administraciones Públicas. Destacamos la siguiente regulación en esta materia:

- Se definen los convenios como los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común. Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos, y las normas del referido capítulo no serán aplicables ni a las encomiendas de gestión ni a los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos.

- El convenio habrá de ir acompañado de una memoria justificativa que analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en la Ley que comentamos.

- Los convenios se perfeccionarán por la prestación del consentimiento.

- Se establece la tipología de los convenios.

- Se regulan los requisitos de validez y eficacia de los convenios. Estos, en todo caso deben mejorar la eficiencia de la gestión pública, y se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria, y si incluyen compromisos financieros, éstos deberán ser sostenibles

financieramente, y si el convenio tiene por objeto delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

- Se regula el contenido mínimo de las materias que deben incluir los convenios.
- Finalmente, se establecen las causas de resolución de los convenios y sus efectos.

El Título I lleva por rúbrica *Administración General del Estado*, y es de aplicación solamente a esta. Se regula su organización administrativa, los ministerios y la organización territorial de la Administración General del Estado.

El Título II lleva por rúbrica *Organización y funcionamiento del sector público institucional*, y aunque sus capítulos II (organización y funcionamiento del sector públicos institucional estatal), III (organismos públicos estatales), IV (autoridades administrativas independientes de ámbito estatal), V (sociedades mercantiles estatales), VII (fundaciones del sector público estatal) y VIII (fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal) son de aplicación estricta a la Administración General del Estado, los capítulos I, *Del sector público institucional* y VI, *De los consorcios*, son de aplicación a todas las Administraciones Públicas, y, entre ellas, a la local.

Del capítulo I destacamos la obligatoriedad de todas las Administraciones Públicas de establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes para comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, sistema de supervisión que debe incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción.

Además, se crea el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, con la naturaleza de registro público administrativo que garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional, y deberá constar en el mismo, al menos, información actualizada sobre la naturaleza jurídica, finalidad, fuentes de financiación, estructura de dominio, en su caso, la condición de medio propio, regímenes de contabilidad, presupuestario y de control así como la clasificación en términos de contabilidad nacional de cada una de las entidades integrantes del sector público institucional. La integración y gestión del Inventario y su publicación dependerá de la Intervención General de la Administración del Estado y la captación y el tratamiento de la información enviada por las Comunidades Autónomas y las Entidades locales de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

La regulación de los consorcios que hace el capítulo VI, en lo que al régimen local se refiere, es similar a la que existe en la actualidad tras la reforma operada en la LRBR por la LRSAL; al efecto dice el artículo 119.3 que las normas establecidas en la ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre sobre los consorcios locales tendrá carácter supletorio respecto a lo dispuesto en la Ley que comentamos.

No obstante destacamos la afirmación que hace el artículo 118 de la Ley de que los consorcios son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y diferenciada. Necesariamente, en la denominación de los consorcios deberá figurar la indicación “consorcio” o su abreviatura “C”.

Cuando un municipio deje de prestar un servicio, de acuerdo con lo previsto en la ley 7/1985, de 2 de abril, y ese servicio sea uno de los prestados por el Consorcio al que pertenezca el municipio, éste podrá separarse de aquél.

De capital importancia y novedad en la regulación de los consorcios es la disposición adicional décima de la Ley que dispone que cuando las Administraciones Públicas o cualquiera de sus organismos públicos sean miembros de un consorcio, no estarán obligados a efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados.

El Título III lleva por rúbrica *Relaciones interadministrativas*, y regula los principios generales de las relaciones interadministrativas (capítulo I), el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas (capítulo II), las relaciones de cooperación (capítulo III) y las relaciones electrónicas entre las Administraciones Públicas (capítulo IV).

Del deber de colaboración entre las Administraciones Públicas, destacamos que el artículo 141.2 de la Ley dispone que la asistencia y colaboración requerida se pueda negar, ente otros supuestos excepcionales, cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada.

De las técnicas de cooperación, y por su especial interés y aplicación a la Administración Local, destacamos las Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154), las cuales se pueden crear cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, y estará compuesta por las Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, y su finalidad es mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de aquellas, y estarán formadas o por representantes de la Administración General de Estado y representantes de las Entidades Locales, o por representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales, o por representantes de cada una de las tres Administraciones Territoriales antedichas. Las decisiones adoptadas revestirán la forma de Acuerdos que serán certificados en acta y serán de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban y exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998.

De las relaciones electrónicas entre las Administraciones Públicas señalamos que cada Administración deberá facilitar el acceso a las restantes Administraciones Públicas de los datos relativos a los interesados que obren en su poder y que sean necesarios para la resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia, y para esto, todas las Administraciones Públicas, y entre ellas la local (art. 155.3) deberán incorporar las tecnologías precisas para facilitar la interconexión de sus redes.

Se regula, además, el Esquema Nacional de Interoperabilidad, que comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad, y el Esquema Nacional de Seguridad.

Finalmente en esta materia, se prevé la transferencia de tecnología entre Administraciones, y la Administración General del Estado mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará el apoyo para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.

A estos efectos, la disposición adicional novena de la Ley dispone que la Comisión Sectorial de administración electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, es el órgano técnico de cooperación de la Administración General del Estado, de la de las Comunidades Autónomas y de las Locales en materia de administración electrónica, y sus funciones son asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas, impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España y asegurar la cooperación entre las Administraciones Públicas para proporcionar información administrativa, clara, actualizada e inequívoca.

Expresamente la disposición derogatoria única deroga las siguientes normas:

- a) El artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- b) El artículo 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- c) Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- d) Los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- e) Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- f) Los artículos 12, 13, 14 y 15 y disposición adicional sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- g) El artículo 6.1.f), la disposición adicional tercera, la disposición transitoria segunda y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- h) Los artículos 37, 38, 39 y 40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Y se modifican, entre otras, las siguientes leyes:

- a) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (disposición final tercera).
- b) Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 4 de noviembre, en materia de prohibiciones de contratar (arts. 60, 61 y 61 bis); arts. 150, 250, 254, 256, 261, 271, 271 bis, 271 ter, 288, entre otros (disposición final novena).

Toda la ley tiene carácter básico y es dictada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13^a, 149.1.14^a y 149.1.18^a de la Constitución, salvo las normas de la Ley que se enumeran en la disposición final decimocuarta, y que por naturaleza y destino sólo son de aplicación a la Administración General del Estado.

La Ley entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Se exceptúa de lo anterior, determinadas modificaciones legislativas recogidas en las disposiciones finales, entre las que se encuentran las que modifican la Ley de Contratos del Sector Público, que entrarán en vigor a los veinte días de la publicación de la Ley en el BOE; y otras modificaciones normativas recogidas, asimismo, en otras disposiciones finales distintas de las anteriores, entran en vigor el día siguiente al de la publicación de la Ley en el BOE.

SEGURIDAD SOCIAL

SEGURIDAD SOCIAL: LEY

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE de 31 de octubre de 2015, número 261).

El objeto de la ley es incorporar de forma regularizada, aclarada y armonizada al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, todas las disposiciones legales posteriores que modifican el Estatuto. Las disposiciones legales que se incorporan, y la autorización de las Cortes de la delegación legislativa están regulados en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española.

Por tanto, la nueva redacción no supone modificación legislativa de alcance, aparte de la expresada en el párrafo anterior.

El Real Decreto Legislativo 2/2015 expresamente deroga el 1/1995, de 24 de marzo.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: LEY

Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE de 10 de octubre de 2015, número 243).

Según esta ley, las entidades del Tercer Sector Social son aquéllas organizaciones de carácter privado que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas u grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social.

En todo caso, son entidades del Tercer Sector de Acción Social las asociaciones, las fundaciones, así como las federaciones o asociaciones que las integren con los requisitos establecidos en esta ley, cuyo objeto es regular estas entidades.

La ley es de aplicación a todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal, siempre que actúen en más de una comunidad autónoma o en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Estas entidades se incorporarán a los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado, cuyo ámbito sectorial de actuación se corresponda con el propio de dichas entidades.

Las entidades locales podrán colaborar en la promoción de los principios del Tercer Sector de Acción Social; especialmente se podrán celebrar convenios de colaboración, para promover determinadas actuaciones específicas.

Las obligaciones pendientes de pago de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales con las Entidades del Tercer Sector de Acción Social, como resultado de convenios de colaboración suscritos en materia de servicios sociales, tendrán el tratamiento análogo al de otros proveedores, en los términos que legalmente se prevean.

SOCIEDADES

ASOCIACIONES: REGISTRO NACIONAL

Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones (BOE de 24 de octubre de 2015, número 255).

El objeto del reglamento es regular el Registro Nacional de Asociaciones, su estructura y funcionamiento, los procedimientos de inscripción y sus relaciones con otro registro de asociaciones y con los demás órganos de la Administración, así como establecer su dependencia orgánica.

El Registro Nacional de Asociaciones tiene por objeto la inscripción de las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones de ámbito estatal, y de todas aquéllas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una única comunidad autónoma.

El Real Decreto deroga expresamente el 149/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.

SOCIEDADES: SOCIEDADES LABORALES Y PARTICIPADAS: LEY

Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas (BOE de 15 de octubre de 2015, número 247).

La Ley deroga, entre otras, la Ley 4/1997, de 24 de marzo de Sociedades Laborales.

La finalidad de la nueva regulación es adaptar la normativa de estas sociedades a las últimas reformas del derecho de sociedades, y además, reforzar la naturaleza, función y caracterización de la sociedad laboral como entidad de la economía social.

TRÁFICO

TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL: TEXTO REFUNDIDO: LEY

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE de 31 de octubre de 2015, número 261).

El objeto de la ley es incorporar de forma regularizada, aclarada y armonizada al texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, todas las disposiciones legales posteriores que modifican el Estatuto. La autorización del Congreso para la delegación legislativa para la aprobación del nuevo texto refundido está prevista en la disposición final segunda, que autoriza al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integren, debidamente

regularizados, aclarados y armonizados, el texto articulado citado, y las leyes que lo han modificado, incluidas las disposiciones de las leyes modificativas que se incorporaron a aquél.

Asimismo, el nuevo texto actualiza el vocabulario utilizado, unifica términos pues e venían usando de forma diferente y mejora la técnica legislativa

Por tanto, la nueva redacción no supone modificación legislativa de alcance, aparte de la expresada en los dos párrafos anteriores.

El Real Decreto Legislativo 6/2015 expresamente deroga el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LEY: REFORMA

Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (BOE de 17 de octubre de 2015, número 249).

La reforma dota al Tribunal Constitucional de instrumentos de ejecución que garanticen el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Al efecto, el Tribunal Constitucional puede acometer la ejecución de sus resoluciones bien directamente o bien a través de cualquier poder público.

Atribuye el carácter de título ejecutivo a las resoluciones del Tribunal Constitucional, y establece, en materia de ejecución, la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa.

Finalmente, el Tribunal Constitucional puede acordar que sus resoluciones se notifiquen a cualquier autoridad o empleado público.

URBANISMO

SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA: LEY

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE de 31 de octubre de 2015, número 261).

El objeto de la ley es aprobar un texto refundido en el que se integre de forma regularizada, aclarada y armonizada el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado mediante Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. La autorización de las Cortes de la delegación legislativa está regulada en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española.

La nueva Ley sigue la misma estructura de Títulos que la anterior; es de destacar el desarrollo en un Título específico, el III, del informe de evaluación de los edificios.

El Real Decreto Legislativo 2/2015 expresamente deroga el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

VOLUNTARIADO

VOLUNTARIADO: LEY

Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (BOE de 15 de octubre de 2015, número 247).

La Ley deroga, entre otras, la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

Define el voluntariado como el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que tengan carácter solidario.
- b) Que su realización sea libre.
- c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica o material.
- d) Que se desarrollen a través de entidades de voluntariado con arreglo a programas concretos.

Cada programa de voluntariado ha de tener el contenido mínimo que regula la Ley.

Tendrán la condición de voluntarios las personas físicas que decidan libre y voluntariamente dedicar, todo o parte de su tiempo, a la realización de las actividades que desarrollen o integren cada uno de los ámbitos que se dicen más adelante. Los menores de edad podrán tener la condición de voluntarios cumpliendo los requisitos que especifica la Ley.

Se enumeran los derechos y deberes de los voluntarios, y sus relaciones con la entidad de voluntariado. Las entidades de voluntariado son las personas jurídicas que estén legalmente inscritas en los Registros competentes, estén integradas o cuenten con voluntarios sin perjuicio del personal de estructura asalariado necesario y desarrollen parte o la totalidad de sus actuaciones mediante programas de voluntariado en alguno de los ámbitos que se dicen a continuación. Asimismo, la Ley enumera los derechos y las obligaciones de estas entidades.

Entre otros, considera la Ley ámbitos de actuación del voluntariado, los siguientes:

- a) Voluntariado social.
- b) Voluntariado internacional de cooperación para el desarrollo.
- c) Voluntariado ambiental.
- d) Voluntariado cultural.
- e) Voluntariado deportivo.
- f) Voluntariado educativo.
- g) Voluntariado socio-sanitario.
- h) Voluntariado de ocio y tiempo libre.
- i) Voluntariado comunitario.
- j) Voluntariado de protección civil.

Expresamente la Ley hace un llamamiento a las entidades locales como Administraciones públicas más cercanas a las personas destinatarias de las acciones de voluntariado a que promuevan, en los términos de la LRBRL, y en colaboración con el resto de las Administraciones y especialmente con las comunidades autónomas, el desarrollo del voluntariado en los ámbitos enumerados anteriormente, como instrumento para ampliar el conocimiento de la población respecto a los recursos comunitarios y para vincular a la ciudadanía con su contexto social, económico y cultural más próximo.

ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

AGUAS

AGUA: PARTICIPACIÓN: ADMINISTRACIÓN ANDALUZA DEL AGUA

Decreto 477/2015 de 17 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua (BOJA de 14 de diciembre de 2015, número 240).

El objeto del Decreto es la regulación de los órganos colegiados de participación administrativa y social de carácter decisorio, asesores, de control, gestión y coordinación de la Administración Andaluza del Agua.

Los órganos colegiados son los siguientes:

a) El Consejo Andaluz del Agua.

Sus funciones son de información, consulta y asesoramiento.

Forman parte del mismo, entre otras, tres personas en representación de la Administración Local, designadas a propuesta de la asociación de municipios y provincia de carácter autonómico con mayor implantación.

b) El Observatorio del Agua.

c) La Comisión de Autoridades Competentes.

d) La Comisión de Seguimiento para la Prevención de Inundaciones Urbanas.

e) Los Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas.

Sus funciones son, con carácter general, analizar e informar las cuestiones de interés general para la Demarcación y las relativas a la protección de las aguas y a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico, además de las específicas que se indican.

Forman parte del mismo, entre otras, dos personas en representación de la Administración Local, designadas a propuesta de la asociación de municipios y provincia de carácter autonómico con mayor implantación.

f) Las Comisiones para la Gestión de la Sequía.

Se constituyen en el seno de cada Consejo del Agua de la Demarcación, y sus funciones están relacionadas con la entrada y salida de los sistemas / subsistemas de explotación de su ámbito se considere necesario.

Forman parte de las mismas, entre otros, un representante de las entidades locales cuyo territorio pertenezca a la Demarcación y un representante de usos urbanos.

g) Los Comités de Gestión.

Son los órganos colegiados para la explotación de las obras hidráulicas, gestión de los recursos de aguas superficiales y subterráneas de los sistemas de explotación.

Forman parte del mismo, entre otras, una persona en representación de la Administración Local, designada a propuesta de la asociación de municipios y provincia de carácter autonómico con mayor implantación.

h) El Gabinete Permanente.

i) La Comisión de Explotación del Trasvase Guadiaro-Guadalete.

COMERCIO

COMERCIO: CALENDARIO DE APERTURA EN FESTIVOS PARA 2016

Orden de 2 de diciembre, de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se establece el calendario de domingos y festivos en que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público durante el año 2016 (BOJA de 10 de diciembre de 2015, número 238).

ECONOMIA

HACIENDAS LOCALES: SECTOR PÚBLICO LOCAL: CUENTAS

Resolución de 7 de octubre de 2015, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la rendición de cuentas del Sector Público Local Andaluz, correspondiente al ejercicio 2013 (BOJA de 15 de octubre de 2015, número 201).

HACIENDAS LOCALES: AYUNTAMIENTO DE 10.000 A 40.000 HABITANTES: FISCALIZACIÓN DE CUENTAS

Resolución de 20 de octubre de 2015, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del informe de Fiscalización del control interno de la gestión económico-financiera y contable de determinados Ayuntamientos del tramo poblacional 10.000-40.000 habitantes. Ejercicio 2012 (BOJA de 20 de noviembre de 2015, número 226).

PRESUPUESTO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA 2016

Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016 (BOJA de 23 de diciembre de 2015, número 247).

El Título VI de la Ley prevé y regula las transferencias y delegaciones de competencias a las Entidades Locales, así como la compensación de las deudas de las Entidades Locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

La disposición novena cuantifica la asignación del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma al conjunto de municipios en función de los grupos de asignación.

ENTIDADES LOCALES: PARTICIPACION EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: MODIFICACIÓN

Orden de 25 de noviembre de 2015, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica la modificación del Anexo I de las variables establecidas en el artículo 10 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 24 de diciembre de 2015, número 248).

La modificación obedece, por una parte a la variación en el número de municipios en unos casos, y en otros a la variación del número de vecinos de algunos municipios.

Asimismo, para la determinación del importe de la participación de cada municipio en los tributos de la Comunidad Autónoma, los valores de las variables empleados han sido los últimos disponibles a 30 de junio de 2015.

Finalmente, la Orden publica los valores referidos para cada municipio.

FERIAS

FERIAS COMERCIALES: RECONOCIMIENTO Y CALENDARIO PARA 2016

Orden de 16 de diciembre de 2015, de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se otorga el reconocimiento de la condición de Feria Comercial Oficial de Andalucía y se aprueba el calendario para el año 2016 (BOJA de 24 de diciembre de 2015, número 248).

INDUSTRIA

AGROINDUSTRIA: PLAN ESTRATÉGICO

Acuerdo de 22 de septiembre de 2015, del Consejo de gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Estratégico para la Agroindustria de Andalucía 2016-2020 (BOJA de 8 de octubre de 2015, número 197).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: ESPACIOS NATURALES

Orden de 10 de agosto de 2015, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban los planes de gestión de determinadas zonas especiales de conservación con hábitats marinos del litoral andaluz (BOJA de 2 de octubre de 2015, número 193).

MEDIO AMBIENTE: PLAN HIDROLÓGICO: TINTO, ODIEL Y PIEDRAS

Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica Tinto, Odiel y Piedras (BOJA de 3 de noviembre de 2015, número 213).

MEDIO AMBIENTE: PLAN DE GESTIÓN RIESGO DE INUNDACIÓN: GUADALETE Y BARBATE

Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate 2016-2021 (BOJA de 3 de noviembre de 2015, número 213).

MEDIO AMBIENTE: PLAN HIDROLÓGICO: CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica Cuencas Mediterráneas andaluzas (BOJA de 3 de noviembre de 2015, número 213).

MEDIO AMBIENTE: PLAN DE GESTIÓN RIESGO DE INUNDACIÓN: CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS

Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas 2016-2021 (BOJA de 3 de noviembre de 2015, número 213).

MEDIO AMBIENTE: PLAN DE GESTIÓN RIESGO DE INUNDACIÓN: TINTO, ODIEL Y PIEDRAS

Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras 2016-2021 (BOJA de 3 de noviembre de 2015, número 213).

MEDIO AMBIENTE: PLAN HIDROLÓGICO: GUADALETE Y BARBATE

Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica Guadalete y Barbate (BOJA de 3 de noviembre de 2015, número 213).

MEDIO AMBIENTE: RECURSOS ENERGÉTICOS: ESTRATEGIA

Acuerdo de 27 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Energética de Andalucía 2020 (BOJA de 11 de noviembre de 2015, número 219).

SERVICIOS SOCIALES

MENORES: PROGRAMA DE TRATAMIENTO A FAMILIAS CON MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO

Decreto 494/2015 de 1 de diciembre, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, por el que se regula y gestiona el Programa de Tratamiento a Familias con Menores en situación de riesgo o desprotección (BOJA de 9 de diciembre de 2015, número 237).

La finalidad del Decreto es reafirmar el Programa de Tratamiento a Familias con Menores, y modificar el sistema de financiación actual en base a subvenciones por un sistema de transferencias a las Entidades Locales y mediante el correspondiente convenio.

Las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de Municipios de más de veinte mil habitantes podrán suscribir el referido convenio que se incorpora como anexo al Decreto, en el que constarán las obligaciones que contraen las partes, forma de pago y vigencia del mismo y su prórroga.

El Decreto enumera y regula los recursos humanos con los que contará el Programa en cada Entidad Local.

Prevé el Decreto que las transferencias de fondos serán transferidos por la Consejería competente a las entidades locales con carácter anual, y las cantidades se destinarán exclusivamente a cubrir gastos de personal de los recursos humanos afectos al Programa, corriendo a cargo de las entidades locales cualesquiera otros gastos en bienes corrientes y servicios necesarios para la ejecución del Programa, las cuales deberán dotar a los equipos de las necesarias condiciones técnicas y materiales.

El importe anual de las transferencias a asignar a cada Entidad Local se calcula en función del módulo básico de un Equipo de Tratamiento Familiar integrado por un psicólogo, un trabajador social y un educador social, en función del número y composición de los Equipos establecidos por el Decreto en función de la población de cada entidad local.

Si la transferencia de fondos no cubre la totalidad de los costes, las Entidades Locales deberán cofinanciar los mismos.

Finalmente, el Decreto deroga expresamente la Orden de 20 de junio de 2005, por la que se regulan las bases para otorgar subvenciones a las Entidades Locales para la realización de programas de Tratamiento a Familias con Menores y la Orden de 25 de julio de 2006, que modifica la anterior.

SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS: MUNICIPIOS DE MÁS DE 20.000 HABITANTES Y DIPUTACIONES PROVINCIALES: DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS

Acuerdo de 22 de diciembre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales, al objeto de financiar el refuerzo de los servicios sociales comunitarios en el desarrollo de las competencias atribuidas en materia de dependencia (BOJA de 28 de diciembre de 2015, número 249).

POLICIA

POLICÍA LOCAL: ESCUELA PÚBLICA: PLAN 2016

Resolución de 14 de diciembre de 2015, de la dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior, por la que se publica el Plan Anual de Formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía (ESPA) para el curso académico 2016 (BOJA de 23 de diciembre de 2015, número 247).

REGIMEN JURÍDICO

RÉGIMEN LOCAL: INSERCIÓN DE ANUNCIOS EN EL BOJA: DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

Orden de 18 de septiembre de 2015, de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, por la que se delega en la persona titular de la Dirección General de Administración Local la competencia de ordenar la inserción de documentos en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA de 20 de octubre de 2015, número 204).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

MALVERSACION DE CAUDALES PÚBLICOS: ALCALDE Y PRESIDENTE DE SOCIEDAD PÚBLICA MUNICIPAL QUE INVIERTE TESORERÍA DE ÉSTA EN PARTICIPACIONES PREFERENTES DE ENTIDAD BANCARIA EN LA QUE HABÍA TRABAJADO CON ANTERIORIDAD CUANDO NO ERA CONOCIDO EL RIESGO DE ESTOS PRODUCTOS FINANCIEROS. PREVARICACIÓN: REQUISITOS DEL TIPO PENAL: CONCEPTO DE RESOLUCIÓN INJUSTA. INEXISTENCIA DE DELITO

Sentencia de 17 de septiembre de 2015 de la Sección 1ª de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Recurso de casación: 492/2015.

Ponente: Andrés Palomo del Arco.

El Ayuntamiento de Valle de Egües (Navarra) constituyó una sociedad mercantil de responsabilidad limitada de capital cien por cien municipal denominada Andacelay, S.L. De dicha sociedad, cuando ocurrieron los hechos juzgados, era Consejero-Presidente el Alcalde del Ayuntamiento, facultado expresamente para realizar cuantos actos y contratos fuesen necesarios, convenientes o meramente útiles para el desarrollo de la actividad que constituye el objeto social. Este era amplio: desde promoción y gestión de suelo y viviendas hasta promoción de actividades de ocio y restauración y la prestación de servicios administrativos, logísticos y de comunicación tanto a entidades públicas como a privadas. Lo estatutos de la sociedad municipal otorgaron a la Intervención municipal las funciones de control interno de la gestión económica de la misma

El 17 de marzo de 2011, el Alcalde y Consejero Presidente, en nombre de Andacelay SL, ordenó la compra de 100 participaciones preferentes, de Caixa Catalunya, entidad de la que el Alcalde fue empleado desde el día 13 de enero de 1997 hasta el día 1 de octubre de 2007 en que se situó en excedencia, siendo su función la de asesor de banca privada, por importe nominal total de 100.000 €. La compra se realizó en la sucursal con la que habitualmente trabajaba, el Ayuntamiento, haciéndose constar a los efectos de la normativa sobre protección de los inversores en instrumentos financieros, que la inversión resultaba adecuada de acuerdo con el resultado del test de conveniencia; asignando a quien era el cliente un nivel de conocimiento avanzado y considerando que posee el conocimiento y la experiencia inversora suficiente para contratar productos de ahorro-inversión, incluidos aquellos con riesgo de rentabilidad y capital. El perfil del producto era agresivo.

Asimismo el 17 de marzo de 2011 se efectuó una imposición a plazo fijo de un año de 300.000 € cuyo tipo de interés nominal estaba condicionado a que los titulares formalizasen la compra de participaciones preferentes, en caso contrario, el tipo nominal fijado era sensiblemente menor.

Con anterioridad al mes de marzo de 2011 la Comisión Nacional del Mercado de Valores no publicó informe, comunicación, estudio, circular u otra disposición poniendo de manifiesto o alertando de los riesgos de las participaciones preferentes en general y, en concreto, respecto de la entidad Caixa Catalunya.

Las cuentas anuales de la sociedad a 31 de diciembre de 2011 se presentaron junto con las del Ayuntamiento del Valle de Egüés, integrando la Cuenta General del ejercicio 2011, para su aprobación por el Pleno municipal de 28 de septiembre de 2012.; la Interventora del Ayuntamiento anexó las cuentas de Andacelay SL a las del Ayuntamiento, sin que conste ningún informe de reparo.

Asimismo, la sociedad, en cumplimiento de la normativa mercantil fue auditada, concluyendo el informe de la auditoría que sus cuentas expresaban la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de la sociedad, así como de los resultados de las operaciones correspondientes al ejercicio anual. Asimismo la Cámara de Cuentas de Navarra realizó un informe de fiscalización sobre las Cuentas del ayuntamiento de Egüés correspondientes al ejercicio 2011.

La entidad Caixa Catalunya fue intervenida por el Estado el 30 de septiembre de 2011 a través del fondo de reestructuración bancaria ordenada (FROB).

Como consecuencia las participaciones preferentes de Caixa Catalunya tuvieron que canjearse por acciones de la entidad, lo que supuso quitas relevantes sobre las inversiones. El Consejo de Administración de Andacelay SL acordó la venta de acciones al fondo de garantía, recuperando 33.290 € que suponen el 33,29% del nominal invertido en la compra de preferentes, lo que implicó una pérdida para la sociedad de 65.520 €

La Audiencia absolvió al Alcalde de los delitos de malversación previsto en el art. 433.1 y 433.2 y del de prevaricación previsto en el art. 404 del Código Penal.

La acusación particular interpone recurso de casación contra la anterior sentencia.

La acusación particular argumentó en casación que la adquisición de participaciones preferentes, no está orientada a la satisfacción de un interés público; se trata de una operación arriesgada, inadecuada e injustificada; se elude en su compra el trámite de intervención municipal; es una operación inversora agresiva que carece de las condiciones de liquidez y seguridad permitidas para la rentabilidad de los excedentes temporales de tesorería, que conllevaban especial riesgo como resultaba del propio test de conveniencia inversora realizado por el imputado; y el imputado no estaba autorizado para decidir por sí esa operación.

En lo que se refiere al **delito de malversación**, el TS declara en la sentencia que comentamos, que no es predicable al supuesto enjuiciado con la exigencia normativa

requerida en el tipo penal, artículo 433, malversación de caudales públicos, que la compra de las participaciones preferentes en las circunstancias de tesorería y tiempo de su realización, integre un destino diverso a usos ajenos a la *función pública*, puesto que se trata de operación realizada con excedente temporal de tesorería, que consecuentemente en ningún caso está contemplada en el objeto social o finalidad pública primaria de la mercantil, en cuanto sólo de medio indirecto sirve a la misma, pero resulta connatural a la institución societaria, sea de capital público o no; del mismo modo que tampoco se contempla la limpieza de las instalaciones o la contratación de contables pero resultan actividades instrumentales respecto de los objetos y fines sociales. Igualmente, en principio, procurar rentabilidad al excedente de tesorería. Además, en la época se comercializaban como productos de naturaleza semejante a las imposiciones a plazo fijo y de hecho, su origen principal fue sustituir estos productos cuando vencía el plazo de alguna imposición. Dado que la operación realizada, en nombre de la mercantil, derivaba de un excedente de tesorería, la operación de compra de las participaciones preferentes resultaba desde la perspectiva de los usos de la función pública a que se debía, prácticamente idéntica a la imposición a plazo fijo. De ahí que la condición de empleado de banca del imputado, en excedencia desde 2007, tuviera escasa relevancia.

De ahí también que la condición de empleado de banca del imputado, en excedencia desde 2007, tuviera escasa relevancia.

En lo que se refiere al **delito de prevaricación**, el TS declara que tampoco resulta viable predicar la existencia de prevaricación, cuando la adquisición de compra de las adquisiciones preferentes en el momento que se realizó, en modo alguno puede tacharse pues, de arbitraria y evidentemente contraria al ordenamiento jurídico; sino al contrario, no deviene ajena al objeto social de la mercantil, ni al margen de que mediara anterior o posteriormente alguna omisión o clarificación en relación con la intervención, el procedimiento fue desconocido.

La Sala del TS pone de relieve la dificultad que comporta la delimitación de la línea fronteriza entre la ilicitud administrativa y la penal, pero que con la jurisdicción penal no se trata de sustituir, en modo alguno, a la jurisdicción contencioso-administrativa en su labor revisora y de control del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, sino de sancionar supuestos límite en los que la posición de superioridad que proporcionaba el ejercicio de la función pública se utiliza para imponer arbitrariamente el mero capricho de la autoridad o funcionario, perjudicando al ciudadano afectado o a los intereses generales de la Administración Pública en un injustificado abuso de poder.

En consecuencia no basta para entender cometido delito de prevaricación, la mera contradicción con el derecho. Para que una acción sea calificada como delictiva será preciso algo más, que permita diferenciar las meras ilegalidades administrativas y las conductas constitutivas de infracción penal. Este plus viene concretado legalmente en la exigencia de que se trate de una resolución injusta y arbitraria.

Otras sentencias, que cita la que comentamos, vienen a resaltar como elemento decisivo de la actuación prevaricadora el ejercicio arbitrario del poder, proscrito por el artículo 9.3 de la Constitución, en la medida en que el ordenamiento lo ha puesto en manos de la autoridad o funcionario público. Y así se dice que se ejerce arbitrariamente el poder cuando la autoridad o el funcionario dictan una resolución que no es efecto de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico sino, pura y simplemente, producto de su voluntad, convertida irrazonablemente en aparente fuente de normatividad. Cuando se actúa así y el resultado es una injusticia, es decir, una lesión de un derecho o del interés colectivo, se realiza el tipo objetivo de la prevaricación administrativa, lo que también ocurre cuando la arbitrariedad consiste en la mera producción de la resolución -por no tener su autor competencia legal para dictarla- o en la inobservancia del procedimiento esencial a que debe ajustarse su génesis.

La prevaricación aparece cuando la resolución, en el aspecto en que se manifiesta su contradicción con el derecho, no es sostenible mediante ningún método aceptable de interpretación de la Ley, o cuando falta una fundamentación jurídica razonable distinta de la voluntad de su autor o cuando la resolución adoptada no resulta cubierta por ninguna interpretación de la Ley basada en cánones interpretativos generalmente admitidos. Cuando así ocurre, se pone de manifiesto que la autoridad o funcionario, a través de la resolución que dicta, no actúa el derecho, orientado al funcionamiento de la Administración Pública conforme a las previsiones constitucionales, sino que hace efectiva su voluntad, sin fundamento técnico-jurídico aceptable.

Finalmente, el tipo subjetivo del delito exige que el autor actúe a sabiendas de la injusticia de la resolución. Como el elemento subjetivo viene legalmente expresado con la locución a sabiendas, se puede decir que se comete el delito de prevaricación previsto en el artículo 404 del Código Penal, cuando la autoridad o funcionario, teniendo plena conciencia de que resuelve al margen del ordenamiento jurídico y de que ocasiona un resultado materialmente injusto, actúa de tal modo porque quiere este resultado y antepone el contenido de su voluntad a cualquier otro razonamiento o consideración.

Y en autos, la compra de las participaciones preferentes, en la fecha en que se realiza suponía rentabilidad y disponibilidad, sin problemas hasta ese momento para obtener la liquidez necesaria, sin que entonces entidad alguna hubiera alertado de connotaciones negativas sobre las referidas participaciones preferentes; si además el informe de la Cámara de Cuentas de Navarra, concluye que la adquisición de estos productos financieros no era contraria al objeto social de Andacelay SL, que la operación fue realizada por el órgano competente y que no medió incumplimiento del procedimiento establecido, ningún presupuesto del tipo de prevaricación se cumplimenta.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. LEGITIMACION ACTIVA DEL DENUNCIANTE PARA RECURRIR LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. EXISTENCIA DE LEGITIMACIÓN SI EL DENUNCIANTE RESULTA PERJUDICADO POR LA SUPUESTA INFRACCIÓN, O BENEFICIADO EN SUS DERECHOS O INTERESES DE CONCLUIR EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR CON IMPOSICIÓN DE SANCIÓN.

Sentencia de 21 de septiembre de 2015 de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación: 4179/2012.

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

La Audiencia Nacional estimó el recurso interpuesto por un particular contra el acuerdo del Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional de Valores de archivo de la denuncia presentada por dicho particular, recurrente ante la Audiencia Nacional contra el acuerdo de archivo, y que ordena a la Administración, la Comisión Nacional de Valores, que dicte una nueva resolución debidamente motivada.

El Estado, a través del Abogado del Estado interpone recurso de casación contra la anterior sentencia por entender que la Audiencia Nacional debió declarar la inadmisibilidad del recurso por haber sido interpuesto por persona no legitimada, al no considerar tal al denunciante.

El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación por cuanto que en abstracto no se puede afirmar la falta de legitimación activa para solicitar a la incoación de un procedimiento disciplinario o sancionador, y no es posible dar normas de carácter general acerca de la legitimación, pues hay que atender el examen de cada caso. No puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante puede resultar beneficiario en sus derecho o intereses como consecuencia de un procedimiento sancionador, tales como reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones, lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora.

En el caso concreto examinado el recurrente en este caso ha acreditado que la declaración de una conducta infractora puede reportarle ventajas que exceden del mero interés genérico por la legalidad ya que la propia entidad financiera ha negado la reclamación de indemnización de daños y perjuicios al recurrente por la pérdida sufrida en el valor de las acciones e basándose en el acuerdo de archivo del Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores que ahora recurre.

Así las cosas, parece innegable que una eventual resolución de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en la que se afirmase que Banif habían incurrido en infracción en sus relaciones con el recurrente y en la que se sancionase a dicha entidad por tal motivo, sería un hecho significativo que podría tener incidencia directa en la esfera patrimonial del recurrente, tanto en lo que se refiere a la reclamación por daños y

perjuicios como en la resolución de cualquier procedimiento contradictorio que tuviesen entablado por razón de hechos conexos con los denunciados en el caso que nos ocupa.

Por tanto, en contra de lo que se afirma en el motivo de casación, el Tribunal Supremo entiende que el recurrente tenía y tiene interés legítimo para impugnar la decisión de archivo de la denuncia por parte de la Comisión Nacional de Valores contra Banif.

PRECIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL. NECESIDAD DE MEMORIA ECONÓMICO-FINANCIERA Y DE CONTENIDO SUFICIENTE. AUSENCIA O INSUFICIENCIA: NULIDAD

Sentencia de 28 de junio de 2015 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 311/2014.

Ponente: Joaquín Huelin Martínez de Velasco.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana -Sección Tercera- dictó Sentencia, estimatoria del recurso deducido contra un Acuerdo del Ayuntamiento de Xátiva de 08-10-2010, por el que se aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal del Precio Público del Conservatorio Profesional de Música Luis Milán.

EL TS plantea el debate en los siguientes términos: ¿la aprobación de una ordenanza fiscal reguladora de un precio público municipal requiere de un estudio económico-financiero? Para el Ayuntamiento, la respuesta es negativa, para los particulares que obtuvieron la sentencia a su favor, resulta positiva.

Si la solución correcta de esa duda es la segunda, habrá que decidir si el informe que consta unido al expediente administrativo es suficiente, tal y como defiende la corporación local recurrente.

En cuanto a la primera cuestión, el TS parte el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, cuyos artículos 41 a 47 regulan los precios públicos locales.

Son tales los exigidos por la prestación de servicios o la realización de actividades, en régimen de derecho público, que sean de solicitud o recepción voluntaria (es decir, que no vengan impuestas por disposiciones legales o reglamentarias ni se refieran a bienes, servicios o actividades imprescindibles para la vida privada o social del solicitante) o que no se presten o realicen por el sector privado [artículo 41, en relación con el 20.1.B)], quedando excluida en todo caso la percepción de precios públicos (y de tasas también) por los servicios de abastecimiento de aguas en fuentes

públicas, alumbrado en vía públicas, vigilancia pública en general, protección civil, limpieza de la vía pública y enseñanza en los niveles de educación obligatoria (artículo 42, en relación con el 21.1).

Por regla general, el importe del precio público debe cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada (artículo 44.1), si bien, cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad local puede fijarlo por debajo del límite indicado. En estos casos, debe consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera (artículo 44.2).

El establecimiento y la aprobación de los precios públicos corresponde al Pleno de la corporación, facultad que cabe delegar en la Comisión de Gobierno (artículo 47.1), y la fijación de su importe podrá encomendarse a los organismos autónomos o los consorcios cuando se trate de financiar servicios a cargo de los mismos, salvo cuando no cubran el coste; a este fin, deberán presentar “el estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio” (artículo 47.2).

Lleva razón el Ayuntamiento recurrente cuando afirma que en esa disciplina legal no se exige expresamente la elaboración de un informe económico-financiero para la aprobación de un precio público local, pero esta afirmación, sin más, no resuelve la duda, por la sencilla razón de que el capítulo del texto refundido dedicado a los precios públicos no contiene ninguna norma relativa al procedimiento de elaboración y aprobación de la correspondiente ordenanza reguladora. La lógica del argumento del Ayuntamiento podría llevar al absurdo de considerar innecesario el seguimiento de un específico procedimiento de aprobación porque en los artículos 41 a 47 no se regula el mismo, salvo las referencias en el último de ellos a las competencias para el establecimiento y fijación del precio público.

Hemos de concluir que **la existencia de ese estudio económico-financiero resulta imprescindible para la aprobación y la cuantificación de un precio público local.**

En primer lugar, porque va en la naturaleza de las cosas. Si se trata de financiar el coste de determinadas actividades y servicios municipales, resulta imprescindible conocer cuál sea el mismo, con el fin de, como mínimo (véase el artículo 44.1), cubrirlo con el precio público. Esta exigencia se hace más explícita aún en el caso de que se decida, por razones sociales, benéficas, culturales o de interés público (artículo 44.2), que el precio público no cubra el coste, para conocer el modo (la consignación presupuestaria) en que haya de sufragarse la diferencia, decisión esta última que se reserva al Pleno de la corporación, o a su Comisión de Gobierno por delegación, y que nunca se permite a los organismos autónomos y consorcios cuando fijan el importe de los precios públicos que los financian. Por ello se exige a estos últimos que justifiquen, mediante el oportuno análisis económico, que los precios que proponen cubren el coste del servicio.

Por otro lado, se ha de tener presente que la Ley de Tasas y Precio Públicos de 1989 estableció en la disposición adicional séptima que lo previsto en su título III,

dedicado a los precios públicos, se aplica supletoriamente a la legislación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales sobre precios públicos en el ámbito de sus competencias. Pues bien, el artículo 26.2 dispone que el establecimiento y la modificación de la cuantía de los precios públicos debe ir acompañada de una memoria económico-financiera que justifique su importe y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes. Es verdad que esta norma, redactada conforme al artículo 2 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, es anterior al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado en el año 2004, pero no lo es menos que la Ley 8/1989 ha sido objeto con posterioridad de numerosas modificaciones (la última mediante la Ley 10/2012, de 20 de noviembre), sin que el legislador haya visto la necesidad de modificar su disposición adicional séptima, circunstancia que evidencia que su voluntad sigue siendo que se aplique supletoriamente en materia de precios públicos a las normativas autonómicas y locales.

En cuanto al principio de especialidad que hace valer el Ayuntamiento de Xàtiva, debe precisarse que opera cuando la normativa especial contiene una regulación específica que se separa de la general, pero no en un caso como el presente en el que aquella primera lisa y llanamente guarda silencio, creando un vacío normativo que pone en marcha la aplicación de la norma supletoria.

Por lo tanto, debemos concluir, como con acierto hace la Sala de instancia, **que el establecimiento y la fijación (incluso la modificación) de un precio público local requiere una memoria económico-financiera que justifique su importe y el grado de cobertura de los costes correspondientes.**

A continuación el TS procede a despejar la segunda incógnita: ¿puede calificarse de tal el documento que obra en el expediente administrativo?

Consta de una estimación de gastos, que alcanza 567.484,41 euros (551.984,41 de personal, 13.500 por mantenimiento de las instalaciones, 800 por material técnico y específico, 700 de calefacción y 500 de seguros).

Como previsión de ingresos se contemplan 404.880 euros (242.900 obtenidos mediante un Convenio con la Generalitat Valenciana y 161.980 mediante precios públicos -el documento habla de tasas-), lo que implica admitir un déficit inicial de 162.604,41 euros, que representa un 30% del coste del servicio.

La Sala de instancia considera insuficiente tal documento, apreciación que este Tribunal Supremo comparte, además de por las razones ya expuestas en la sentencia recurrida (FJ 4º), que ahora hacemos nuestras, en particular, y esto debe ser subrayado, porque propone un precio público deficitario, sin especificar las razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que lo aconsejan (no bastan a estos efectos las explicaciones dadas *a posteriori* en el escrito de interposición de este recurso de casación) ni precisar el compromiso de consignar en los presupuestos las dotaciones oportunas para cubrir la diferencia. Actuando así, el Ayuntamiento recurrente infringió frontalmente una previsión específica de la normativa sobre las haciendas locales; el artículo 44.2 del texto refundido de 2004, lo que determina la nulidad radical de la modificación aprobada, pues son nulas de pleno derecho las disposiciones

administrativas que vulneren las leyes (artículo 62.2 de la Ley 30/1992), en cuanto desconocen el radical sometimiento a la ley de las Administraciones públicas y de sus productos, proclamado al más alto nivel por el artículo 103.1 de la Constitución de 1978.

El FJ 4^a de la Sala de instancia a que se refiere el TS, dice, entre otras cosas, lo siguiente:

“Expuesto el marco legal, la lectura de los folios 41 y 42 del expediente muestra la existencia de un pretendido informe económico de fecha 13-7-2010, sin autoría ni cualificación de su autor, en el que en dos folios se establece una previsión de gastos (567.484,41 euros) y de ingresos (358.600 euros), con un déficit propuesto del 30% (162.604,41 euros), al tiempo que se relacionan los nombres y salarios de los trabajadores del Conservatorio de Música (por 551.984,41 euros).

Pues bien, este informe es claramente insuficiente e injustificado, vulnera el artículo 26.2 de la LTPP, no está suficientemente motivado ni consta su autoría, implica cambios sobre el modelo del ejercicio anterior no justificados (en gastos e ingresos, en personal, mantenimiento de instalaciones y convenio con la Generalitat Valenciana), es un modelo de cuantificación aleatorio e injustificado en sus partidas y, principalmente, su déficit del 30% vulnera el principio de mínima equivalencia ingresos-gastos exigido por el artículo 25 de la LTPP y 44.1 del TRLHL, lo que permite apreciar su disconformidad a derecho y, por extensión, la regulación de la cuantificación del precio público y de la propia modificación de la Ordenanza.

A este respecto debe indicarse que la inexistencia, insuficiencia o error en el informe económico-financiero sobre el coste de la actividad no constituye un defecto de forma sino de fondo, por afectar a la validez de la propia Ordenanza, según ha tenido ocasión de señalar esa misma doctrina, al sostener que la ausencia o insuficiencia de la memoria económico financiera en estos casos es causa de nulidad absoluta, por aplicación del art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que las Ordenanzas Locales se justifican por su correcta elaboración, con sujeción a las reglas del TRLHL y de la LTPP”.

**CATASTRO. PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN CATASTRAL.
NATURALEZA JURÍDICA DE LAS PONENCIAS: ACTOS
ADMINISTRATIVOS, NO DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.
PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LA PONENCIA DE VALORES. INCUMBE
LA CARGA DE LA PRUEBA DE LA INCORRECCIÓN DE LA VALORACIÓN
DE INMUEBLE AL INTERESADO**

*Sentencia de 5 de octubre de 2015 de la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso
Administración del Tribunal Supremo.*

Recurso de casación 3469/2013.

Ponente: Rafael Fernández Montalvo.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana dictó sentencia, con fecha 15-03-2013, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del TEAC de 30-12-2009, desestimatoria de la reclamación económico-administrativa interpuesta contra notificación individual de valores catastrales respecto a inmueble sito en Beniparrell.

El TS estima el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra dicha sentencia.

Dice la sentencia del TS que la jurisprudencia de esta Sala viene declarando de forma reiterada que las Ponencias de valores son actos administrativos y no disposiciones generales, debiendo señalarse al respecto que si tuvieran éste último carácter no serían impugnables ante los Tribunales Económico-Administrativos, tal como indicaba el artículo 70.3 de la Ley de Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre) y dispone el artículo 27.4 de la Ley del Catastro Inmobiliario (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo), pues es sabido que los artículos 15 del Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre y 37 y 38 del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, se referían sólo a "actos impugnables"; e, igualmente, los artículos 213 y 227 LGT se refieren a "actos susceptibles de reclamación económico-administrativa", pero no atribúan ni atribuyen competencia a los Tribunales Económico-Administrativos para conocer de impugnación de disposiciones generales.

Y es que los actos de aprobación de las ponencia de valores, insertados en un procedimiento de determinación del valor catastral, tienen carácter general por su contenido y destinatarios, pero ello no les hace perder su carácter de ser consecuencia de la aplicación del ordenamiento jurídico, por lo que no forman parte del mismo y no pueden equipararse a las disposiciones generales.

En todo caso, en las Sentencias de esta Sala de 7 de marzo y 7 de mayo de 1998 ya se señaló que *"los acuerdos que se adoptan en el seno de los Consorcios, para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, ahora en el Centro de Gestión Catastral, y Cooperación Tributaria, para elaborar y aprobar las ponencia que sirven para la fijación o revisión de los valores catastrales correspondientes a un municipio, son actuaciones administrativas de gestión de un tributo, dirigidas a determinar sus bases, que se materializan en las que afectan a cada sujeto pasivo y que pueden ser objeto de impugnación en vía económico administrativa y revisión jurisdiccional, al combatir dichas bases, ya lo sean con ocasión de su preceptiva notificación o, eventualmente, a través de la liquidación o, incluso puesta al cobro del recibo de la cuota resultante, si aquella notificación no se produjo en su momento, pero no tienen - las referidas actuaciones preparatorias de la determinación de bases- la condición de disposiciones generales que pretende atribuirle la apelante, por que, más allá del establecimiento concreto de las mismas, carecen de fuerza normativa externa a la propia Administración que las elabora"*.

La exclusión del carácter de disposiciones generales de las Ponencia de valores ha sido confirmada por Sentencias posteriores a las antes indicadas.

La Ley de Haciendas Locales y disposiciones de desarrollo establecen pues un sistema gradual para fijar los valores catastrales, procedimiento complejo, eminentemente técnico, en el que los interesados pueden defender sus derechos impugnando el valor básico del suelo, las valoraciones tipo de las construcciones y los índices, antes de que se fije concretamente el valor de sus respectivas fincas urbanas; método de valoración que a su vez constituye una limitación para la Administración Pública que posteriormente tiene que respetar y acoger.

Se trata de un procedimiento colectivo para determinar el valor catastral de los inmuebles urbanos, aplicando normas técnicas, que contienen conceptos, reglas y criterios que han de regir para la valoración, y estableciendo un cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones con la finalidad de calcularlos en actuaciones valorativas masivas, limitándose la valoración individualizada a la aplicación concreta, en cada caso, de los citados valores y criterios.

En definitiva, debe estimarse el segundo de los motivos de casación porque el recurso contencioso-administrativo de la instancia interpuesto contra la notificación individual del valor catastral no puede entenderse como impugnación indirecta de una disposición general. Primero porque el citado Real Decreto Legislativo por el que se aprueba la Ley del Catastro Inmobiliario califica la Ponencia como acuerdo de aprobación (art. 27.3.) Y segundo porque realmente tanto la elaboración de la Ponencia como la notificación individualizada forman parte del proceso de fijación de valores catastrales, en los términos expuestos, siendo impugnables por separado. El objeto pues de la impugnación de la valoración individualizada es, fundamentalmente, controlar si ha sido aplicada correctamente la Ponencia en el caso.

Los expresados razonamientos son suficientes para estimar el primero y segundo de los motivos de casación y anular y casar el pronunciamiento del fallo relativo a la ponencia de valores Beniparrell porque la Sala de instancia no tenía competencia para declarar su nulidad, y se trata de un acto cuya impugnación tiene un cauce procedimental expresa y legalmente previsto, sin que, en absoluto, sea aplicable el artículo 27.2 LJCA

El tercero de los motivos de casación afecta más específicamente a la "Notificación Individual de Valores Catastrales" impugnada en la instancia.

La jurisprudencia de esta Sala sobre la cuestión suscitada puede resumirse en los siguientes términos:

1º) Conforme a la Ley del Catastro Inmobiliario, la determinación del valor catastral de cada bien inmueble se inicia con la aprobación de la Ponencia de Valores. Aprobación de Ponencia de Valores y asignación individualizada del valor catastral a cada inmueble, son actos que, estrechamente relacionados, poseen sustantividad propia, por lo que lo procedente es, en principio, que los reparos que se tengan contra la Ponencia de Valores se hagan respecto de dicho acto.

2º) Sin embargo, cuando se individualiza cada valor catastral, y se notifica este, es cuando el interesado puede valorar los posibles defectos o vicios de la Ponencia de Valores que no se manifiestan más que cuando la misma se proyecta sobre el bien inmueble particular, por lo que no existe inconveniente jurídico alguno que al hilo de la fijación y notificación del valor catastral se extienda la impugnación a aquellos aspectos de la Ponencia de Valores defectuosos en cuanto tienen incidencia en la determinación individualizada del valor catastral.

3º) La Ponencia de Valores goza de presunción de certeza, por lo que corresponde a la parte recurrente desvirtuar la misma asumiendo la carga de la prueba para llevar al convencimiento del órgano jurisdiccional que se ha producido una incorrecta determinación del valor de mercado.

En el presente caso, en la demanda se alega la "ausencia de motivación suficiente y falta de justificación de los datos y criterios que soportan las decisiones con trascendencia valorativa". Y la expresada argumentación es acogida por la sentencia de instancia para fundamentar su fallo considerando que el estudio de mercado alega razonamientos genéricos como un sondeo general, examen de ofertas inmobiliarias, de bienes de segunda mano, información de prensa, internet etc. Y concluye el estudio con un cuadro comparativo, aunque sin el correspondiente respaldo documental de la obtención de esos valores que se fijan como definitivos.

Pues bien, el criterio de la Sala del Tribunal Superior de Justicia manifestado en los términos expuestos parece incurrir en una doble contradicción. En primer lugar, reprocha al estudio de mercado falta de motivación cuando reproduce de manera parcial los datos tenidos en cuenta, que, en principio, han de considerarse idóneos y no señala las razones por los que entiende, sin embargo, que, en este caso, no son suficientes. En segundo término, el criterio de la instancia es contrario a la presunción de certeza de la Ponencia de Valores reconocida por nuestra jurisprudencia. Pues, conforme a ella, es la parte demandante quien debe asumir la carga de la prueba que acredite la incorrecta determinación del valor catastral que resulta de la Ponencia por ser realmente superior al valor de mercado.

En los autos, el Tribunal Económico- Administrativo Regional de la Comunidad Valenciana señaló con base en los arts. 105 y 214 de la LGT, que incumbía la carga de la prueba de los hechos en que fundaba su derecho a la parte que pretendía hacerlos valer, siendo insuficiente la simple manifestación de disconformidad de la impugnante con el método de valoración catastral.

En tales circunstancias, era, sin dudas, a la parte demandante a la que correspondía, en sede judicial, acreditar la incorrección del valor catastral asignado a su inmueble. De manera que, la afirmación de su disconformidad debió ir acompañada de los medios de pruebas adecuados y suficientes. Y lo cierto es que en el proceso la parte actora, aunque pidió y se acordó la ampliación del expediente administrativo, no solicitó el recibimiento del recurso a prueba ni se practicó prueba alguna. Resulta, por ello, evidente que el Tribunal de instancia debió atender a la presunción de certeza de los datos de la ponencia de valores, porque la parte actora prescindió voluntariamente de los

trámites que podían haberla desvirtuado mediante la utilización de aquellos medios de prueba que sometieran a debido contraste los datos utilizados por el Catastro.

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. LEGITIMACIÓN DE UNA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS PARA IMPUGNAR UN PLIEGO DE CLÁUSULAS DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO. PLIEGO DE CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS: CLÁUSULAS ABUSIVAS.

Sentencia de 9 de octubre de 2015 de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 2505/2014.

Ponente: José Díaz Delgado.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña dictó sentencia de fecha 23-04-2014 por la que estimó el recurso interpuesto frente a desestimación de recurso especial en materia de contratación promovido contra pliego de bases de contrato de ejecución de obras de construcción de nuevo centro de atención primaria.

El TS declara no haber lugar al recurso de casación y confirma la sentencia recurrida.

El objeto del recurso, según la sentencia de instancia, fue la resolución de 4 de noviembre de 2011 del Conseller d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya, que desestimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el pliego de bases que debía regir la licitación y ejecución del "contrato de ejecución de las obras de construcción del nuevo centro de atención primaria "Ronda Prim" de Mataró". La entidad recurrente considera que las previsiones del pliego relativas al plazo de pago y al tipo de interés contravienen tanto la Ley de Contratos del Sector Público como la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, Ley de morosidad. En tal sentido, se sostiene que el hecho de que el contratista conceda a GISA (hoy Infraestructuras de la Generalitat de Catalunya S.A.U.) un crédito por un importe equivalente al 100% del precio de la obra, que además se amortiza en cinco anualidades, no tiene otra finalidad más que la de orillar la prohibición de pago aplazado, al tiempo que comporta el abono de un interés financiero inferior al de demora establecido por la ley, por lo que se trata de cláusulas abusivas, que son nulas según el artículo 9º de la Ley de morosidad. Además de ello, la actora considera que dichas medidas infringen el principio de igualdad de trato, en la medida en que sólo las empresas con capacidad de financiación podrán tomar parte en la licitación.

En primer lugar se planteó cuestión de legitimación activa, pues la entidad recurrente fue la Confederación de la Construcción, mientras que el texto de la Ley de Contratos del Sector Público a la sazón, entonces el artículo 312, en la actualidad el 42

del Texto Refundido, establecía que sólo podía interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Sin embargo, en el presente caso, ni la Confederación recurrente ni las asociaciones empresariales que la integran podían tomar parte en la licitación objeto de este recurso, de modo que no podían verse perjudicadas por el contenido del pliego de condiciones que se impugna.

La Sala de instancia declaró al respecto que el presupuesto procesal de la legitimación ha de ser interpretado con flexibilidad y con la finalidad de lograr una completa y plena garantía jurisdiccional por parte de los litigantes, en coherencia con el derecho a la tutela judicial efectiva preconizado en el artículo 24.1 de la Constitución, y que para resolver la cuestión planteada debe tenerse en cuenta no sólo el contenido del precepto de la Ley de Contratos del Sector Público a que se ha hecho referencia, sino también lo dispuesto en el artículo 19.1.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, a cuyo tenor están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo *"las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos"*. Sobre la legitimación para la defensa de intereses colectivos, la jurisprudencia ha precisado que se hallan facultadas para interponer recurso aquellas entidades que, por disposición legal o atribución estatutaria, tienen por objeto la promoción y defensa de los intereses profesionales, económicos o de cualquier otro tipo de sus asociados, de modo que su intervención es posible, aunque se impugnen actos singulares, cuando su contenido incida negativamente en la esfera de los intereses del colectivo. Por el contrario, faltará la legitimación necesaria cuando se trate del ejercicio de derechos e intereses personales e individuales de los asociados. En consecuencia, la Sala consideró que aplicando a este caso la indicada doctrina jurisprudencial, debe considerarse que una asociación empresarial se halla plenamente legitimada para impugnar el contenido de las bases de una licitación, cuando imponga condiciones que se consideren lesivas para los intereses de los empresarios concurrentes, sean éstos cuales fueren, y con ello se incide negativamente en los intereses colectivos del sector económico de que se trate. La única peculiaridad que presenta este caso respecto de los anteriores consiste en que la recurrente es una Confederación, es decir, una agrupación empresarial de segundo grado que, según el artículo 6º de sus estatutos, se halla integrada por otras organizaciones profesionales, ya sean sectoriales o territoriales. Sin embargo, esta circunstancia no resulta susceptible de modificar las anteriores conclusiones. El hecho de que la Confederación no agrupe directamente a los empresarios de la construcción, sino a las asociaciones sectoriales y territoriales correspondientes, no excluye que la misma tenga por objeto velar por los mismos intereses profesionales, de modo que puede asumir sin dificultad la defensa en juicio de los intereses colectivos de los empresarios integrados en sus organizaciones afiliadas. Así resulta del artículo 3.h) de sus estatutos, que incluye como uno de los objetivos de la Confederación *"cualquier otro fin que redunde en beneficio de sus miembros y de la economía del sector subordinando en todo momento los intereses particulares a los comunes"*. Esta defensa de la economía del sector como

uno de los fines de la Confederación recurrente le otorga legitimación para impugnar las prescripciones del pliego de bases objeto de este proceso, en la medida en que considere que alguna de sus cláusulas sea lesiva para los empresarios del ramo de la construcción que tomen parte en la licitación.

Entrando en el fondo de la cuestión, mientras que a recurrente sostuvo en la instancia que estas cláusulas contravienen la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley de morosidad, al tiempo que son abusivas, además de contravenir el principio de igualdad de trato, las demandadas defienden que los pagos se realizan en todo caso dentro del plazo legal, ya sea mediante transferencia bancaria en la cuenta del contratista, o bien disponiendo del crédito concedido por aquél, que generará un interés financiero, y no el interés legal de demora.

La Sala de instancia declaró que no existe discusión entre las partes acerca de la aplicabilidad al caso de autos de la Ley de morosidad, y que siendo clara e indiscutida la aplicación al supuesto litigioso de la Ley de morosidad, ha de concluirse que existen tres preceptos de la misma que resultan de especial relevancia para la resolución del proceso.

En primer lugar, el artículo 4.1.a), según el cual el plazo de pago que debe cumplir el deudor será el de sesenta días después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios. Con independencia del debate acerca de si resulta o no aplicable preferentemente el plazo de 30 días que prevé el artículo 200.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, lo relevante es que el plazo de pago "no podrá ser ampliado por acuerdo entre las partes", según la modificación operada por la Ley 15/2010, de 5 de julio. Ha desaparecido, pues, la referencia a la voluntad contractual que se contemplaba anteriormente en la Ley de morosidad. Los plazos de pago son, desde entonces, indisponibles por las partes.

En segundo lugar, el artículo 9.1 dispone que serán nulas las cláusulas pactadas entre las partes sobre la fecha de pago o las consecuencias de la demora que difieran en cuanto al plazo de pago y al tipo legal de interés de demora establecidos con carácter subsidiario en los artículos 4.1 y 7.2, respectivamente, cuando tengan un contenido abusivo en perjuicio del acreedor, consideradas todas las circunstancias del caso.

En tercer lugar, el propio artículo 9.1 establece que, para determinar si una cláusula es abusiva, se tendrá en cuenta, considerando todas las circunstancias del caso, si dicha cláusula sirve principalmente para proporcionar al deudor una liquidez adicional a expensas del acreedor.

No cabe duda que las cláusulas impugnadas persiguen la finalidad de posponer el pago al contratista del precio del contrato, más allá de los plazos establecidos como indisponibles en la Ley de morosidad. Se acude para ello al expediente de convertir al deudor en concedente de un crédito a GISA por el importe del 100% de la obra, que se amortiza en cinco anualidades y que genera un tipo de interés máximo del Euribor + 4.

Resulta evidente que el plazo en que se producirá el pago efectivo (hasta 5 años) supera lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley de morosidad, y que el tipo de interés

aplicable al crédito concedido por el contratista es inferior al interés de demora que prevé el artículo 7.2 de la propia Ley.

En consecuencia, se trata de cláusulas abusivas, en los términos previstos en el artículo 9.1 de la Ley de morosidad, en la medida en que proporcionan al deudor una liquidez adicional a expensas del acreedor. En definitiva, no existe otro motivo que pueda justificar estas cláusulas, más que el establecimiento de unas condiciones de pago, en cuanto al plazo y al tipo de interés, que perjudican al contratista respecto de la aplicación de las legalmente establecidas. Además, estas condiciones se establecen en claro perjuicio del contratista-creedor y en beneficio unilateral del deudor, puesto que no existe contrapartida alguna, en términos jurídicos, que compense la renuncia al cobro de lo adeudado en la forma legalmente establecida.

Por todo ello, debe concluirse que las cláusulas litigiosas son nulas de pleno derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley de morosidad, por lo que procede la estimación íntegra del presente recurso.

En la sentencia del TS que nos ocupa, éste declara que del contenido de la sentencia se desprende claramente que la misma contempla los argumentos en que la recurrente sostiene la validez del acuerdo, de un lado la aplicación de la ley de morosidad, si se incumple el plazo establecido legalmente para el abono de las certificaciones, pero al mismo tiempo admitiendo la legalidad de la exigencia del crédito al que podría acogerse la contratante. Lo que ocurre es que la sentencia rechaza esta interpretación al considerar que la cláusula antes mencionada es abusiva y por lo mismo contraria a derecho.

En cuanto al plazo para el abono de las certificaciones, sea de 30 o 60 días, el hecho de que la sentencia orille este debate no puede considerarse como incongruente, pues evidentemente no se trata de determinar el plazo de cumplimiento, sino si es válida la cláusula que permite incluir un crédito obligatorio por el cien por cien de la obra a cargo del contratista.

COMPETENCIAS DE LOS TÉCNICOS DE EDIFICACIÓN. PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE PISTA POLIDEPORTIVA.

Sentencia de 19 de octubre de 2015 de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 1482/2013.

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó Sentencia, en fecha 26-02-2013, desestimatoria del recurso deducido contra la desestimación presunta por silencio administrativo, del recurso de alzada

formulado por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas contra una Resolución del jefe de Sección de Gestión Deportiva de la Consejería de Jóvenes y el Deporte de la Junta de Extremadura de 16-06-2010, que rechaza un proyecto de construcción de pista polideportiva cubierta por considerar que el técnico firmante, Ingeniero Técnico de Obras Públicas, carece de competencia para la redacción del proyecto.

La sentencia del TS declara no haber lugar al recurso.

Los motivos de casación relativos al fondo del litigio giran en torno a un mismo eje argumental: que la redacción del proyecto de una pista polideportiva cubierta no es de la competencia exclusiva de los arquitectos, pudiendo suscribir el proyecto otros titulados, y, en concreto, los ingenieros técnicos de obras públicas.

La sentencia del TS declara que la sentencia recurrida no atribuye de manera exclusiva a los arquitectos la redacción de un proyecto como el aquí controvertido, pues, después de reseñar la jurisprudencia que rechaza la existencia de monopolios competenciales en favor de una u otra titulación, la Sala de instancia admite, citando al efecto la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2012 (recurso de casación para unificación de doctrina 321/2010), que el proyecto de construcción de un polideportivo venga redactado por un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Por tanto, la Sala de instancia no declara en términos absolutos una competencia exclusiva de los arquitectos; lo que afirma la sentencia recurrida es que el proyecto al que se refiere el litigio está redactado por un Ingeniero Técnico de Obras Públicas y que por ello no es trasladable a este caso la solución adoptada en la citada sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2012. Hecha esa puntualización, procede recordar que la jurisprudencia de esta Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, afirma la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencia.

Como la sentencia recurrida se encarga de señalar, el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación distingue entre los edificios en función del uso principal al que vaya destinado. El precepto es del siguiente tenor literal:

“1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores”.

La obra a que se refiere la controversia -pista polideportiva cubierta- no está expresamente contemplada en ninguna de los apartados del precepto que acabamos de transcribir, pero compartimos el parecer de la Sala de instancia cuando incardina la pista polideportiva cubierta en el apartado a), que incluye la edificaciones cuyo uso principal sea, entre otros, el docente y *cultural*. Tal incardinación procede no solo por exclusión de cualquier posible encuadramiento en los apartados b) y c) del artículo 2.1 sino también por asimilación conceptual entre lo deportivo y lo cultural y el propio destino de la edificación de que se trata -pista polideportiva cubierta-, que sin ser residencial está llamada a cobijar tanto a los participantes en las actividades deportivas como a los espectadores. Y aceptada esa categorización, es obligado señalar el distinto tratamiento que establece el artículo 10 de la propia Ley de Ordenación de la Edificación en cuanto a la titulación habilitante para la redacción de proyectos de una u otra clase. Así, cuando se trata de proyectos que tengan por objeto las edificaciones enumeradas en los apartados b) y c) del citado artículo 2.1 establece que “... *la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas*”; en cambio, cuando se trata de proyectos para edificaciones comprendidas en el apartado a) “... *la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto*” (artículo 10.2.a) de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación).

Siendo ello así, debe ser desestimado el motivo de casación segundo, en el que, como vimos, se alega la infracción del artículo 2.1.b) y c) en relación con el artículo 10, de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, pues la respuesta dada en la sentencia recurrida, al negar que un Ingeniero Técnico de Obras Públicas tenga competencia para la redacción del proyecto al que se refiere el litigio, no puede considerarse vulneradora de tales preceptos. Y tampoco pueden considerarse vulnerados los artículos 12 y 13 de la misma Ley de Ordenación de la Edificación, pues el litigio no versaba sobre la titulación requerida para la "dirección de la obra" y para la "dirección de la ejecución de la obra" -actividades a las que se refieren los citados artículos 12 y 13, respectivamente- sino que tanto el acto administrativo impugnado en el proceso y como la sentencia ahora recurrida en casación se centran en la titulación habilitante para la "redacción del proyecto", siendo el artículo 10 de la Ley de Ordenación de la Edificación el que se refiere a esta figura del *proyectista* con los requerimientos de titulación -distintos según el caso de que se trate- a los que ya nos hemos referido.

Es cierto que la sentencia de la Sección Séptima de esta Sala de 19 de enero de 2012 (recurso de casación para unificación de doctrina 321/2010) reconoce la capacidad técnica de los Ingenieros de Caminos para la redacción del proyecto de un polideportivo; pero la existencia de ese pronunciamiento no permite afirmar que la sentencia recurrida haya vulnerado la jurisprudencia, pues existen otros pronunciamientos de esta Sala, como son las sentencias de la Sección Séptima de 22 de marzo de 2002 (casación 2147/1995) y de esta Sección Tercera de 6 de marzo de 2011

(casación 838/1994) que han negado que los Ingenieros -en esos casos se trataba de Ingenieros Industriales- tuviesen capacidad técnica para proyectar centros educativos.

Es oportuno recordar que, como señalan sentencias del TS, cuando se denuncia la infracción de jurisprudencia ha de hacerse un análisis comparativo entre las sentencias del Tribunal Supremo que se traen a colación y la aplicación del ordenamiento jurídico realizado por el Tribunal "a quo" para poner de relieve la vulneración en que incurre la sentencia recurrida. Por lo demás, esta exigencia de análisis comparativo opera de forma necesariamente más intensa cuando se trata, como aquí sucede, de materias eminentemente casuísticas, pues en estos casos la interpretación y aplicación del derecho viene particularmente apegada a las circunstancias del caso concreto, cuya apreciación puede determinar la procedencia de soluciones distintas sin que por ello exista contradicción.

En este sentido el Colegio recurrente no ha realizado ese análisis comparativo al que alude la jurisprudencia, especialmente requerido, según hemos visto, en una materia tan casuística como ésta. Y, desde luego, el hecho de que exista la sentencia que se cita, en la que se reconoce la capacidad técnica de los Ingenieros de Caminos para la redacción del proyecto de un polideportivo, no permite trasladar de manera automática el mismo reconocimiento a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas; sobre todo teniendo en cuenta que existen otros pronunciamientos, a los que antes nos hemos referido, que han negado a los Ingenieros (Industriales) capacidad técnica para proyectar centros educativos.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SERVICIO DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS URBANOS PRESTADO POR CONSORCIO PROVINCIAL. PRESTACIÓN UNILATERAL DEL SERVICIO POR LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL. PREVISIÓN DE ORDENANZA FISCAL DE LA DIPUTACION PROVINCIAL REGULADORA DE TASA PROVINCIAL DEL SERVICIO. ENCOMIENDA TÁCITA. NULIDAD.

Sentencia 1571/2015 de 14 de septiembre de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada.

Recurso 366/2013.

Ponente: José Antonio Santandreu Montero.

El Ayuntamiento de Maracena interpuso el presente recurso contra el acuerdo plenario de la Diputación Provincial de Granada de 21 de diciembre de 2012 que acordó la aprobación de la Ordenanza reguladora de la Prestación del Servicio de Tratamiento de Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos o Municipales por la Diputación Provincial de Granada, y que se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia número 40, del día 1 de marzo de 2013.

El sustrato del recurso fue que no es conforme a derecho la forma en que la Diputación asumió la prestación del referido servicio.

En el expediente al que pone fin el acuerdo recurrido, consta que la deficiente gestión de cobros llevada a cabo por los responsables de las anteriores Corporaciones provinciales en el Consorcio Provincial de Residuos Sólidos Urbanos, Resur Granada, hizo que ascendiera a cantidades importantes tanto la deuda de los Ayuntamientos con el Consorcio, como la de éste, en consecuencia, con la empresa concesionaria del servicio, Construcciones y Contratas, S.A. Por ello la Diputación Provincial planteó la iniciativa de establecer una tasa provincial cuyo sujeto pasivo serían los vecinos de la provincia, y que fueran estos los que proporcionaran directamente al Consorcio los ingresos necesarios; sin embargo la iniciativa no fue respaldada por la Asamblea General del Consorcio, y la Diputación adoptó unilateralmente el acuerdo recurrido. El acuerdo recurrido, además, aprueba que hasta tanto la Diputación Provincial de Granada no comience a prestar de manera efectiva el servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales creado por el referido acuerdo, se establece un período transitorio durante el cual el Consorcio seguirá prestando ambos servicios en los mismos términos en que hasta el momento lo ha venido haciendo, posponiendo incluso la eficacia de la disolución del Consorcio, acordada en sesión de 3 de diciembre de 2012, hasta el día en que la Diputación comunique fehacientemente al Consorcio que está en disposición de comenzar la prestación de dicho servicio.

La Diputación, una vez tomó el acuerdo de prestar ese servicio, distribuyó entre los diversos municipios de la provincia de Granada ejemplares de un convenio de encomienda de gestión, que firmaron una serie de municipios en tanto que otros, entre ellos el impugnante, formuló alegaciones a su contenido que fueron desestimadas por la Diputación que los requirió para que procedan a ajustar sus encomiendas a los términos aprobados por el Acuerdo del Pleno de la Diputación de 21 de diciembre de 2012, con la advertencia que de no hacerlo, la Diputación cuando empezara a prestar el servicio, lo haría por sustitución en esos Ayuntamientos.

Además, el Ayuntamiento demandante en el presente recurso aducía en apoyo de su pretensión, que la Diputación Provincial carecía de competencia para establecer una tasa por la asunción de la prestación de un servicio de competencia municipal como es el de tratamientos de residuos municipales de la Provincia de Granada.

De lo expuesto, es claro, a criterio de la Sala, que el servicio que prestaba el Consorcio para el tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales no dejó de prestarse, lo que ocurrió es que dejó de recaudarse su importe, de ahí que los Ayuntamientos adeudaran la cantidad antes citada al Consorcio, y como consecuencia, éste deviniera en deudor de la empresa concesionaria del servicio.

EL TSJA procede a analizar si existe una norma que faculte a la Diputación a asumir la prestación del referido servicio, y, en su caso, los presupuestos habilitantes para ello.

La normativa de aplicación, dice la sentencia, es la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de régimen Local en su redacción anterior a las modificaciones introducidas en ella por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, así como la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía.

Tanto el artículo 26.1 a) de la LRBRL, como el artículo 9.6 de la LAULA, establecen como competencia propia de los municipios andaluces la ordenación, gestión, prestación y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, así como la planificación, programación y disciplina de la reducción de la producción de residuos urbanos o municipales, considerando ese servicio como de servicio público básico, a tenor de lo establecido en el artículo 31.2 de la Ley 5/2010, puesto en relación con el artículo 92.2 d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Un servicio de esa índole alcanza la naturaleza de obligatorio de acuerdo con el artículo 12.5 de la Ley 20/2011, de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados y el artículo 9 de su Reglamento, aprobado por Decreto 73/2012, de 20 de marzo, así como el artículo 31.2 y 3 de la Ley 5/2010.

Como consecuencia de ello, el artículo 14.1 de la LAULA, establece que la Provincia prestará los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio cuando este lo solicite, añadiendo que corresponderá a la Provincia la determinación de la forma de gestión del servicio y las potestades inherentes a su servicio. De igual manera el apartado 3 del citado precepto estatuye que,

sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica, en el caso de que un municipio incumpla su obligación de prestar los servicios básicos, la Diputación Provincial, previo requerimiento, actuará por sustitución.

De cuanto antecede resulta palmario que un servicio como el que nos ocupa es básico y obligatorio y en el caso de que no lo pueda desempeñar el municipio, la Provincia pueda prestarlo bien a petición de aquél a través de la encomienda de gestión o por el contrario por el mecanismo de sustitución a iniciativa ahora de la Diputación cuando, habiendo requerido al Ayuntamiento para que lo cumpla, constata que éste no lo presta y que ha desatendido el requerimiento para su prestación.

Comprobada la existencia de base normativa para dicha asunción, debemos examinar si se daban los presupuestos para que la Diputación asumiera la gestión de ese servicio.

Además, de la lectura del artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta que la encomienda de gestión es un mecanismo de colaboración entre Administraciones públicas, a través del cual se trata de hacer compatible la irrenunciabilidad de las competencias que tienen atribuidas como propias las diferentes entidades públicas, con la carencia de los medios materiales necesarios para su ejercicio o para conseguir una mayor eficacia en su gestión.

Ello denota que: a) en el haz de competencias originarias conferidas legalmente a la Diputación no figura la de la gestión y transporte de residuos sólidos urbanos, que sí tienen reconocidas legalmente los ayuntamientos; b) la ventaja o beneficio de la prestación de ese servicio es recibida por los Ayuntamientos que se les dispensa de su prestación, recibiendo, empero, el servicio; c) no se acredita que la Diputación contara con presupuesto para atender los gastos de la encomienda, y d) hasta el instante de la adopción del acuerdo impugnado, la gestión de cobro y, en su caso, pago al Consorcio, no fue suficientemente satisfactoria vista la cantidad que adeudaban los Ayuntamientos tanto al citado Consorcio, como a la empresa prestataria del servicio.

El artículo 2 de la Ordenanza que se impugna describe como usuarios del servicio a los municipios cuyos Ayuntamientos no puedan prestar el servicio en caso de solicitud voluntaria por parte éstos ante la insuficiencia o incapacidad para prestarlos, añadiendo en su número 3, respecto de los que no habiéndolo solicitado y no hayan aceptado el requerimiento efectuado por la Diputación que asumirán todos los derechos y obligaciones, incluidos las de naturaleza tributaria, que de la prestación del servicio por parte de la Diputación Provincial se deriven, según la normativa vigente. En el mismo precepto se incluyen a los beneficiarios, que serán, así se los configura, los sujetos pasivos de la tasa.

El artículo 6 establece que el servicio se financiará mediante las cuotas tributarias abonadas por los sujetos pasivos de la tasa provincial que se establezca, en los términos que determine la correspondiente Ordenanza Fiscal Provincial reguladora de la tasa por la prestación del servicio de tratamiento de residuos sólidos o municipales en la Provincia de Granada, añadiendo en su número 3 que igualmente la Ordenanza Fiscal

podrá articular un mecanismo que jurídicamente permita que las cuotas tributarias correspondientes puedan ser abonadas por los beneficiarios directos del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales.... o por los propios Ayuntamientos delegantes en la totalidad correspondiente a dicho municipio. Por su parte en el artículo 8 en donde se regulan las facultades y potestades inherentes al ejercicio del servicio, dispone en su número 2 que la Diputación Provincial de Granada ostentará entre otras las siguientes potestades b) las potestades tributaria y financiera.....

Del acuerdo cuestionado, se desprende, que dado que la Diputación iba a gestionar la prestación de ese servicio, debía establecer la forma de su financiación y para ello acudió, como finalmente hizo, a la aprobación de una Ordenanza provincial que imponía la tasa como medio de sufragar el coste de la prestación de ese servicio.

Es decir que sin que se le atribuyese de manera expresa por parte de los Ayuntamientos en la encomienda de gestión la delegación expresa de la facultad de aprobar una tasa como la que nos atañe, la Diputación se arroga, artículo 8 de la Ordenanza, esa competencia tributaria que se plasmaría en la correspondiente ordenanza fiscal aprobada por la Diputación, cuestión de la que discrepa la Administración recurrente porque considera que esa posibilidad, la financiación a través de la imposición de una tasa es competencia propia del Ayuntamiento y en cuanto que el Ayuntamiento como entidad encomendada o delegante no se la transfirió de forma expresa, no podía ejercerla la Diputación.

La Sala precisa que no se está cuestionando la facultad de la Diputación para establecer tasas con las que financiar los servicios que son propios de su competencia, sino que la tuviera para la aprobación de una tasa como la descrita y sin que mediara la delegación expresa de esa competencia por parte de los Ayuntamientos.

Y no tiene cabida, esa posibilidad al amparo del artículo 14 de la LAULA, ya que cuando establece que corresponderá a la provincia la determinación de la forma de gestión del servicio y las potestades inherentes a su ejercicio, está aludiendo a la gestión del servicio, es decir, la elección de la forma en que se puede llevar a cabo así como a la realización de los trámites administrativos que debieran concluir en la concreción precisa de la modalidad de esa gestión, condiciones, duración...., pero no está autorizando, al hilo de esa expresión, que la Diputación se arrogue la facultad tributaria de establecer una tasa para su financiación.

Sobre la competencia de la Diputación para el establecimiento y exigencia de una tasa, a través de cuyos ingresos fuera posible la financiación del servicio de tratamiento de residuos urbanos, ya se ha indicado, que las disposiciones legales vigentes al momento de entrar en vigor la Ordenanza Provincial, no le reconocían esa competencia y como tampoco le fue conferida por quien era su titular, los Ayuntamientos, es por lo que resulta inapropiada la utilización de la potestad tributaria de la Diputación para el establecimiento de la referida tasa.

Resulta esclarecedor en este aspecto, aunque no sea aplicable al caso de autos, ya que entró en vigor el 30 de diciembre de 2013, las modificaciones introducidas en la LAULA por la Ley 27/2013, al artículo 26, conforme a las que el servicio de

tratamientos de residuos urbanos pasa a ser competencia de la Diputación para Municipios con una población inferior a 20.000 habitantes, señalándose en dicho precepto que en esos casos, la Diputación repercutirá en los Municipios el coste del servicio prestado, añadiendo *"si estos servicios estuviesen financiados por tasas y asume la prestación la Diputación o entidad equivalente, será ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios"*. De donde se desprende que, incluso en estos casos a los que la Ley se refiere, la Diputación carece de potestad tributaria para el establecimiento de la tasa con que se financia el servicio de tratamiento de residuos urbanos, puesto que solo legalmente le está permitido, bien repercutir a los Ayuntamientos el coste del servicio por ella prestado, bien recibir los ingresos de la tasa correspondiente que haya sido establecido por los Ayuntamientos que le encomiendan el servicio.

De todo ello cabe concluir que en el caso de autos, la asunción en la forma que lo hizo la Diputación del servicio tan mencionado no implicaba la atribución a la Diputación de la potestad tributaria para el establecimiento de la tasa con que financiar aquél servicio.

En consecuencia, el TSJA estima el recurso.

CONVOCATORIAS

- Orden de 25 de enero de 2016, de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (Junta de Andalucía), por la que se establecen las **bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la dinamización de la red de Centros de Acceso Público a Internet en Municipios, Zonas Necesitadas de Transformación Social, Entidades Locales Autónomas de Andalucía y Puntos de Acceso Público a Internet** (BOJA núm. 19, de 29 de enero de 2016)
- Resolución de 25 de enero de 2016, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se disponen para el año 2016 las **ayudas que se incluyen en la Solicitud Única**, al amparo del Real Decreto 1075/2014, de 29 de diciembre, y de la Orden de 12 de marzo de 2015, así como las particularidades de la Campaña 2016 y se actualiza el Anexo II de la citada Orden (BOJA núm. 18, de 28 de enero de 2016)
- Orden de 19 de enero de 2016, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se **regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural Candidatos para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el período 2014-2020 y la concesión de la ayuda preparatoria** (BOJA núm. 14, de 22 de enero de 2016).
- Resolución de 19 de enero de 2016, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales (Consejería de Cultura, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se **convoca la presentación de ofertas de espectáculos para el Programa Enrédate. Red Andaluza de Teatros Públicos, para el semestre de julio a diciembre de 2016** (BOE núm. 14, de 22 de enero de 2016).
- Resolución de 11 de enero de 2016, de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal (Consejería de Justicia e Interior, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se aprueba la **convocatoria de ayuda de Acción Social por Discapacidad, del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia en Andalucía, para sufragar gastos realizados en 2013** (BOJA núm. 13, de 21 de enero de 2016).

- Resolución de 29 de diciembre de 2015, de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se dispone la publicación de la Resolución de la Dirección General de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por la que se efectúa la **convocatoria para la concesión de incentivos en régimen de concurrencia no competitiva a las pequeñas y medianas empresas para el desarrollo industrial y la creación de empleo en Andalucía para el año 2016** ([BOJA núm. 11, de 19 de enero de 2016](#)).
- Resolución de 29 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se **convocan subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las entidades locales previstas en el Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo** ([BOE núm. 3, de 4 de enero de 2016](#)).

AHORA EN EL CEMCI

CONSEJO RECTOR

El día 10 de diciembre de 2015 se celebró sesión extraordinaria del Consejo Rector para su constitución, así como sesión ordinaria para la aprobación de asuntos de su competencia, como son el Proyecto Estratégico de Creatividad 2016-2020 y el Plan General de Acción 2016, la aprobación del Presupuesto del CEMCI para el año 2016, la modificación de los Estatutos del CEMCI (BOP nº 14 de 22/01/2016), así como la aprobación del Inventario de Bienes de este Centro.

PROYECTO ESTRATÉGICO DE CREATIVIDAD, TRANSPARENCIA Y MEJORA CONTINUA 2016-2019



Se presenta el [Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua](#), de carácter cuatrienal (2016-2019), donde se establecen unos propósitos o líneas generales de actuación, que se irán concretando y desarrollando a través de los correspondientes Planes Generales de Acción y sin perjuicio de que a través de dichos Planes anuales se puedan ir incorporando nuevas ideas o proyectos de mejora o de innovación con el propósito de seguir manteniendo al CEMCI como

Centro de excelencia para el gobierno y la administración local en las materias que le son propias.

PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2016

Está a disposición de nuestros colaboradores y participantes el [Plan General de Acción 2016](#), en el que se establece el programa de formación, investigación, documentación y publicaciones, así como otras actividades del CEMCI, que está previsto desarrollar a lo largo de este año; ello, sin perjuicio de las nuevas ideas o proyectos que puedan incorporarse a lo largo del año.



MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

En el próximo mes de febrero dará comienzo el [Máster en Dirección Pública Local](#), con las siguientes actividades formativas:

- Diploma de Especialización en [Gestión Financiera Local](#). 16 de febrero de 2016.
- Diploma de Especialización en [Régimen Jurídico del Empleado Público Local](#). 17 de febrero de 2016
- Diploma de Especialización en [Planificación y Gestión Urbanística](#). 18 de febrero de 2016.



CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

COMUNIDAD VIRTUAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES

Se ha puesto en marcha la Comunidad de Directivos Públicos Locales, un espacio común para el intercambio de experiencias profesionales o de cualquier otra índole y para el debate en temas comunes relevantes, tanto en materia de competencias, funciones, habilidades profesionales como de cualquier otra cuestión que pueda coadyuvar en el exitoso desempeño de puestos de trabajo de especial responsabilidad y alto nivel profesional, como son las de los directivos públicos locales o puestos análogos. [Regístrate](#).



PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI

El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.



PREMIOS CEMCI, 2º EDICIÓN

Los ganadores de la [II edición de los Premios CEMCI](#) han sido:

Modalidad 'Prácticas Municipales Exitosas': *La E-factura: cuando el proveedor se convierte en cliente.* Equipo de Intervención y Modernización. Ayuntamiento de Alzira (Valencia).

Modalidad 'Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local': *Contratación por las Administraciones públicas de servicios TIC en modo "Cloud computing".* Juan Luis Martínez Paredes.

En la sede de la [Diputación de Granada](#) se ha procedido a la entrega de los galardones a estos proyectos e investigaciones vinculadas a la gestión y mejora de las administraciones locales. Durante su intervención, el vicepresidente de la Diputación ha destacado “el empuje y las ganas de los premiados para proponer nuevos modelos de gestión que contribuyen al desarrollo de la administración local, al progreso de los municipios y, en definitiva, al bienestar de sus gentes”.

Próximamente se procederá a la convocatoria del la [III Edición de Premios CEMCI](#).



ACTIVIDADES FORMATIVAS

1º TRIMESTRE 2016

[Accede a las actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI para su celebración en el primer trimestre de 2016, entre ellas:

- [Jornada: la adecuación de la LRSAL al régimen local andaluz: competencias municipales en Andalucía.](#) 10 de febrero de 2016.
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Análisis de la ley de procedimiento administrativo común.](#) 15 y 16 de febrero de 2016.
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [La ley de transparencia y su aplicación a las entidades locales \(publicidad activa y acceso a la información\) \(III edición\).](#) Del 19 de febrero al 17 de marzo de 2016.
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [La nueva ley de régimen jurídico del sector público.](#) 22 y 23 de febrero de 2016.
- [Taller: obligaciones de pago, periodo medio de pago, regla de gasto y medidas contra la morosidad en la administración local.](#) 24 y 25 de febrero de 2016.



SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

A través del servicio **Consulta al CEMCI** este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI. ([Más información](#))



GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o Gobierno Abierto en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.

[\(Más información\)](#)



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS



Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales. Así mismo, el Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

[\(Más información\)](#)

PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- La transparencia en la administración local. Carmen M^a Cañadas Barón.
- La e-Factura de Alzira: cuando el proveedor se convierte en cliente. Un nuevo modelo de gestión de proveedores, factura electrónica, licitación electrónica y contabilidad. Ayuntamiento de Alzira.
- Contratación por las administraciones públicas de servicios tic en modo “cloud computing”. Juan Luis Martínez Paredes.



NOVEDADES EDITORIALES



Competencia local en materia de Policía y Régimen Jurídico de los Cuerpos de Policía Local

Agustín Juan Gil Franco

Año de publicación: 2015
ISBN: 978-84-16219-08-7
Depósito Legal: Gr 1117-2015
756 págs.

Con esta obra nos proponemos acercarnos a conceptos y valores jurídicos necesarios para entender en su plenitud el espacio competencial que nuestro ordenamiento ha reservado a los municipios en esa función tan esencial como es la seguridad y el orden público.

La imagen de la seguridad es, sin duda, un elemento sustancial para los ciudadanos de un municipio que califican siempre, entre sus preferencias, a la hora de juzgar la eficacia en la prestación de los servicios públicos, la presencia policial en calles y parques de uso común, junto a la seguridad en recintos de actividades y espectáculos públicos.

Desde siempre se ha exigido de las Administraciones más cercanas a los ciudadanos, la solución a sus necesidades más básicas, y una de ellas, sin duda, es la garantía de seguridad en su actividad ordinaria y de esparcimiento, que normalmente se proyecta en los contornos de una unidad territorial menor como es el municipio.

Por otro lado, los ciudadanos reclaman con mayor frecuencia además de la seguridad en los espacios públicos de esparcimiento social, la mediación en los conflictos privados que pudieran surgir en todos aquellos ámbitos más “domésticos” que puedan verse afectados por elementos perturbadores de la libertad personal y social.

En esta obra pretendemos relacionar, explicar y sistematizar las competencias que sobre seguridad y orden público tienen asignadas las corporaciones locales, su desglose, sus implicaciones y sus principales actores.

ÍNDICE

CAPITULO 1. Régimen competencial en materia de seguridad pública. Breve bosquejo.

- 1.1. Preceptos constitucionales
- 1.2. La seguridad pública a través de la doctrina del Tribunal Constitucional
- 1.3. Conclusiones respecto al concepto seguridad y orden públicos a la luz de la doctrina constitucional expuesta

CAPITULO 2. Competencias de seguridad pública de los municipios.

- 2.1. Autonomía y competencias municipales
- 2.2. Seguridad y orden público en el municipio
- 2.3. Régimen jurídico competencial especial en materia de policía de seguridad en Madrid y Barcelona

CAPITULO 3. Las fuerzas y cuerpos de seguridad como sujetos habilitados y destinados por la constitución para la realización de un servicio público especial.

- 3.1. Instrumentos legislativos de atribución y regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- 3.2. Doctrina del Tribunal Constitucional en torno a la LOFCS y su función dentro del bloque de constitucionalidad
- 3.3. Teoría estatutaria y Cuerpos de seguridad y orden público
- 3.4. Competencias y funciones. La singularidad de este ámbito administrativo
- 3.5. Principios de actuación comunes a todos los cuerpos de seguridad. ¿Es un código de conducta o un límite a sus potestades?
- 3.6. Principios estatutarios básicos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- 3.7. La cuestión de los derechos adquiridos. Doctrina jurisprudencial

CAPITULO 4. Los cuerpos de policía local/municipal régimen jurídico.

- 4.1. Sentido de estos Cuerpos en el ámbito local
- 4.2. Auxiliares de las policías locales. Sentido y alcance del término
- 4.3. Policía administrativa “versus” policía de seguridad
- 4.4. Funciones de los Cuerpos de Policía Local
- 4.5. El “trípode” competencial respecto a las policías locales/municipales: Estado, CC.AA y Municipios
- 4.6. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias de las CCAA en Policía local
- 4.7. Otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre policías locales
- 4.8. Las “otras competencias” ganadas por las CCAA en materia de policía local
- 4.9. Cuerpos de policía local que agrupan varios municipios
- 4.10. Órganos de coordinación y comunicación autonómicos y locales

CAPITULO 5. Sistema normativo de las policías locales

NOVEDADES EDITORIALES



La cooperación entre los poderes públicos. Perspectiva contractual.

José Carlos Castiñeira Piñeiro

Año de publicación: 2015
ISBN: 978-84-16219-09-4
Depósito Legal: Gr 1174-2015
401 págs.

Las relaciones entre los poderes públicos, principalmente administraciones públicas, se han desarrollado históricamente como una cuestión totalmente ajena a la normativa de contratación, aun cuando materialmente constituyesen relaciones de esta naturaleza.

Se consideraba que el interés público perseguido por estos sujetos públicos amparaba y justificaba cualquier tipo de relación directa entre ellos, independientemente de su contenido y de los operadores económicos perjudicados o afectados.

Sin embargo, la entrada de España en la Comunidad Europea, hoy UE, ha supuesto una mutación sustancial en diversos ámbitos, de modo particular, en las relaciones entre poderes públicos. Para el Derecho europeo los intereses públicos deben protegerse siempre con pleno sometimiento a las reglas y principios del Derecho primario y derivado. La pertenencia a este nuevo ámbito supuso la plena operatividad y eficacia en España de un ordenamiento jurídico y la necesidad de adaptar el Derecho interno a las exigencias que requería su cumplimiento.

Uno de los ámbitos en los que más incide el Derecho de la UE es en la contratación pública, de modo especial, en las relaciones entre administraciones públicas cuando tengan por objeto relaciones de esta naturaleza.

En esta obra se analizará de forma detallada cual es el alcance de la obligación de licitación en las relaciones entre entes públicos, los requisitos y condiciones que exige la jurisprudencia para poder actuar de forma conjunta sin la obligación de incoar un procedimiento de adjudicación, la regulación que contiene el poder normativo europeo e

interno sobre esta cuestión, haciendo referencia a sus insuficiencias y se terminará con una referencia a algunos ejemplos de cooperaciones públicas directas admisibles y prohibidas.

ÍNDICE

Presentación

Introducción

Capítulo I. El orden de fuentes en la contratación pública

Capítulo II. El ámbito de aplicación de la normativa de contratación pública

Capítulo III. Las relaciones de naturaleza contractual entre poderes públicos a través de los convenios de colaboración

Capítulo IV. La colaboración entre entidades públicas en la doctrina de las instituciones no judiciales de la unión

Capítulo V. Las relaciones contractuales entre poderes adjudicadores están sujetas a la normativa contractual: regla general y excepciones

Capítulo VI. La cooperación institucional/vertical

Capítulo VII. La regulación de las directivas de contratación sobre la cooperación entre entidades públicas. La cooperación vertical

Capítulo VIII. La cooperación vertical/institucional en el derecho interno a través de las encomiendas de gestión

Capítulo IX. La cooperación horizontal/no institucional

Capítulo X. La cooperación horizontal/no institucional en las nuevas directivas de contratación pública

Capítulo XI. La cooperación horizontal/no institucional en el derecho interno

Capítulo XII. La ejecución de tareas públicas mediante recursos ajenos

Capítulo XIII. Ejemplos de cooperaciones directas no admisibles y posibles

Capítulo XIV. Consideraciones finales

Bibliografía

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Acín Ferrer, Ángela

Incidencia de la reciente modificación del IVA en la hacienda local en: *La Administración Práctica*, nº 8/2015, pp. 43-53.

Alonso Más, María José

Los sistemas de apoyo a las energías renovables basados en certificados verdes en la Unión Europea en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 31/2015, pp. 77-129.

Álvarez Fernández, Mónica

La colaboración privada en la gestión de Servicios Sociales Públicos. La incidencia de las nuevas Directivas de contratación y su transposición al Ordenamiento Jurídico Español en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 172/2015, pp. 317-362.

Aviño Belenguer, David

El destino de los bienes, recursos y derechos del patrimonio público de suelo en la legislación urbanística estatal y autonómica en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 298/2015, pp. 57-105.

Ayuso García, Isabel Mónica

Las competencias sancionadoras de los alcaldes en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 13/2015, pp. 1555-1565.

Carreras Manero, Olga

El sujeto activo del delito contra la Hacienda Pública: análisis de la autoría y otras formas de participación en el mismo. (The tax offense perpetrator: study of its responsibility) en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 167/2015, pp. 181-204.

Casado Casado, Lucía

El silencio en los recursos administrativo: el alcance del efecto positivo del doble silencio en el recurso de alzada en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 172/2015, pp. 271-315.

Català i Bas, Alexandre H.

La confrontación de derechos en los escraches en: Revista de Derecho Político, nº 93/2015, pp. 215-239.

Corchero, Miguel; Sánchez Pérez, Lucía

La disciplina urbanística: ámbitos y técnicas de actuación en: Práctica Urbanística, nº135/2015, pp. 10-20.

Corchero, Miguel; Sánchez Pérez, Lucía

Régimen sancionador en materia de transparencia y buen gobierno local en: El Consultor de los Ayuntamientos, nº 12/2015, pp. 1434-1447.

Fernández Pavés, María José

Análisis comparativo y valoración crítica de las alternativas en la financiación de servicios públicos locales: tasas versus precios públicos en: Crónica Tributaria, nº 156/2015, pp. 75-108.

Fernández-Lomana García, Manuel

La notificación electrónica (LEXNET) en: Actualidad Administrativa, nº 6/2015, pp. 40-48.

Ferrer Mas, Vicent

El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a presentar propuestas al Pleno en clave constitucional en: Revista digital CEMCI, nº 26-27/2015, pp. 1-26.

Fondevila Antolín, Jorge

Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo: profesionalidad y objetividad versus clientelismo político y corrupción en: Actualidad Administrativa, nº 7-8/2015, pp. 58-72.

Gala Durán, Carolina

La compatibilidad entre la pensión por incapacidad permanente y el trabajo en: La Administración Práctica, nº 7/2015, pp. 67-79.

Galindo Serrano, Ángel Bernardo

El delito de prevaricación a través de las sociedades municipales. Breve estudio de dos elementos del tipo delictivo en: El Consultor de los Ayuntamientos, nº 14/2015, pp. 1665-1676.

García Rubio, Fernando

La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las Entidades locales en: Cuadernos de Derecho Local, nº 38/2015, pp. 181-229.

Gil Franco, Agustín

El concepto de obra menor y mayor, una aproximación normativa y jurisprudencial en: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 298/2015, pp. 87-130.

González-Varas Ibáñez, Ignacio

La conservación-transformación de los conjuntos históricos: una revisión desde la dimensión metropolitana en: Ciudad y Territorio, nº 184/2015, pp. 203-218.

González-Varas Ibáñez, Santiago

El desistimiento como causa de resolución contractual. En especial, los desistimientos encubiertos a fin de evitar la liquidación del contrato en: Contratación Administrativa Práctica, nº 138/2015, pp. 66-74.

Guichot Reina, Emilio

La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales en: Revista Andaluza de Administración Pública, nº 90/2014, pp. 15-55.

Huete García, María Ángeles; Merinero Rodríguez, Rafael; Muñoz Moreno Rocío

Los sistemas locales de bienestar. Un análisis desde las políticas de regeneración urbana en: Revista de Estudios Políticos, nº 169/2015, pp. 201-233.

Jaramillo Fernández, Manuel

La reforma del régimen local y el problema constitucional del título III del Estatuto de Autonomía para Andalucía en: El Consultor de los Ayuntamientos, nº 10/2015, pp. 1233- 1244.

Llucí i Sabarich, Isidre

La función directiva en las Administraciones Locales en España y en el entorno europeo en: Revista de Estudios Locales. Cunal, nº 182/2015, pp. 32-42.

Losa Muñiz, Virginia

Últimos cambios normativos y jurisprudenciales en las notificaciones administrativas en: La Administración Práctica, nº 6/2015, pp. 121-136.

Martín Dégano, Isidoro

El comodato: ¿una nueva forma de mecenazgo? en: *Crónica Tributaria*, nº 156/2015, pp. 135-152.

Montroy Ibáñez, Alejandra

Nuevas tecnologías en el Sistema Electoral español en: *Revista digital CEMCI*, nº 26-27/2015, pp. 1-15.

Olañeta Fernández-Grande, Rafael

La colaboración público-privada en el ámbito tributario local en: *Tributos Locales*, nº 121/2015, pp.95-108.

Ordóñez Solís, David

¿Cómo se derivan entre las administraciones españolas las responsabilidades financieras por el incumplimiento del derecho de la Unión Europea? en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 51/2015, pp. 537-572.

Pensado Seijas, Alberto

Administración electrónica y simplificación administrativa en las Administraciones Públicas: nuevas medidas y especial incidencia en materia de actividades económicas en: *Revista digital CEMCI*, nº 26-27/2015, pp. 1-20.

Pozo Bouzas, Eduardo G.

El derecho a la información de los miembros de las Corporaciones Locales a la luz de la Ley de Transparencia en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 15-16/2015, pp. 1791-1802.

Rodríguez Beas, Marina

La posición jurídica de las Administraciones locales en materia forestal en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 31/2015, pp. 389-416.

Rodríguez Ruiz, Blanca

Participación y ciudadanía más allá del sufragio. Los derechos de participación de las personas extranjeras en: *Revista de Estudios Políticos*, 169/2015, pp. 45-74.

Santamaría Ramos, Francisco José

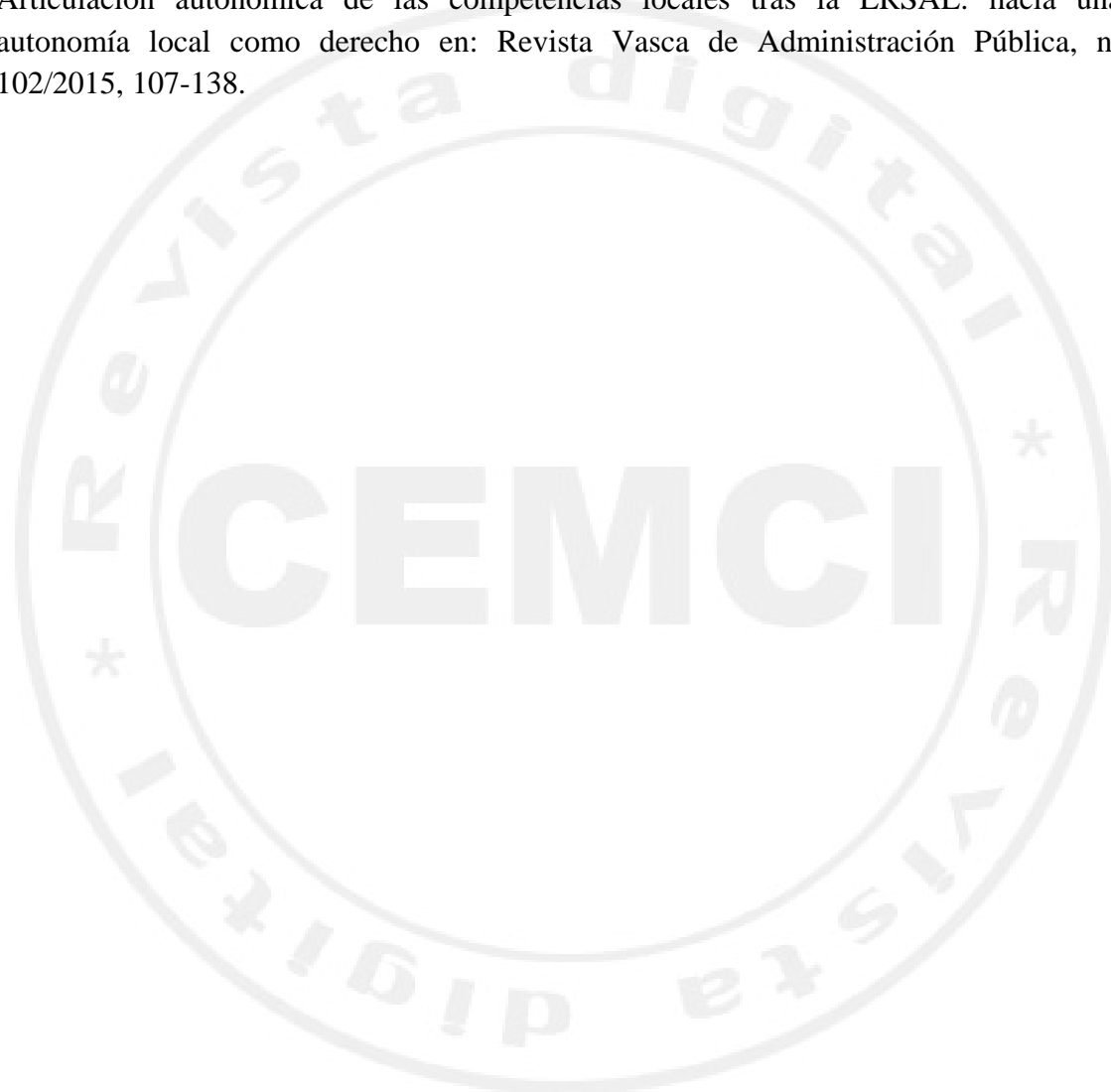
Internet de las cosas: un desafío para la protección de datos personales en: *Actualidad Administrativa*, nº 7-8/2015, pp. 40-57.

Serrallonga Sivilla, María Montserrat

Competencia de los municipios en materia de medio ambiente. Ordenanza municipal de ecoeficiencia y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones en: La Administración práctica, nº 8/2015, pp. 141-146.

Zoco Zabala, Cristina

Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho en: Revista Vasca de Administración Pública, nº 102/2015, 107-138.



Con esta tercera entrega pretendemos continuar mostrando los innumerables atractivos de la ciudad de Granada. El año 2016 ha comenzado con unos éxitos rotundos en cuanto a visitantes. Una vez que parecen despejarse algunas dudas sobre el futuro económico más inmediato, el turismo da muestras inequívocas de dirigirse a donde solía. A ser una fuente de primera magnitud para el conjunto andaluz, y dentro de él para la que fue capital del Reino nazarí. El interés por visitar y conocer Granada ha recuperado su pujanza. Las líneas que siguen se aprestan a explicar a nuestros lectores que los visitantes no son presa de una moda pasajera, sino la consecuencia de que Granada es una ciudad que a lo largo de los siglos de los últimos dos milenios ha acrisolado una historia con la que no es fácil competir. Historia que muestra en sus monumentos y en la viveza de una cultura viva que ofrece a través de todos los poros de su piel a quienes a ella se acercan para disfrutarla y enriquecerse. Historia que también revive la ciudad a través de sus muchas y celebradas fiestas y tradiciones. Un atractivo más para quienes nos visitan.

GRANADA (y 3): “ABIERTA TODO EL AÑO”

Granada es una ciudad que cuida sus tradiciones. Entre ellas, las festivas, que gozan de gran aprecio y admiración ya fuera de sus fronteras. Su arraigo se remonta a la época nazarí, en la que eran habituales y proverbiales los juegos ecuestres de cañas y toros, y romerías.

El año comienza con el festejo del Día de la Toma, el 2 de enero; fecha en la que se conmemora el final de la Reconquista con la rendición de las tropas del último rey nazarí, Boabdil, a las de los Reyes Católicos, Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón en 1492. La Capilla Real, el monumento a Isabel La Católica y el Ayuntamiento concentran los



actos, que finalizan con la tremolación del pendón de Castilla desde el balcón consistorial.



Junto a esta festividad local, las fiestas más destacadas se dan cita con las celebraciones de la Semana Santa, declarada de Interés Turístico Internacional, todo música, colorido, incienso, azahar y religiosidad; el Corpus, que sólo Toledo, Sevilla y Granada conservan esta festividad importante en sus calendarios (“Tres jueves que relucen más que el sol: Jueves Santo, Corpus Cristi y Día de la Ascensión”), la fiesta Mayor de Granada que se engalana para la feria, las corridas de toros y la magna procesión; el Día de la Cruz, con las calles engalanadas y construcción de bellísimas cruces de claveles rojos hechas por los vecinos en cualquier rincón, plaza o patio llenos de objetos tradicionales; la festividad de Las Angustias, patrona de la ciudad, que motiva que su Basílica cubra su portada de miles de ramos de flores traídos por los feligreses y seguidores de esta tradición, que en número incontable ya que es la mayor concentración de gente en todo el año en la ciudad visita puestos de los frutos de otoño y sigue el paso de su Virgen en procesión.

A estas festividades se añaden la del patrón de la ciudad, San Cecilio, en febrero, con una romería que sube al Sacromonte, el Día de Andalucía, el 28 de febrero; y san Miguel, a finales de septiembre, santo y seña del barrio del Albaycin, con romería al Cerro del Aceituno con carretas y caballos engalanados que llegan hasta la ermita de san Miguel Alto.



GRANADA: CONTEXTO UNIVERSITARIO Y CULTURAL

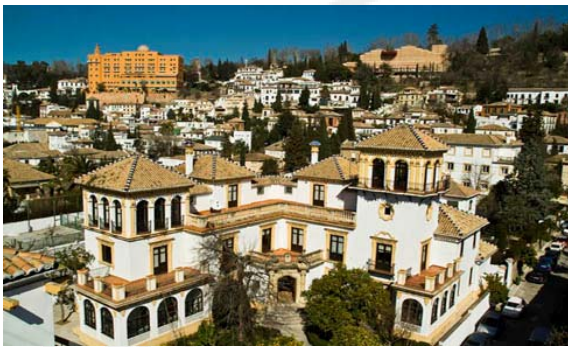


Granada está indisolublemente ligada a su cinco veces centenaria Universidad. Con su creación por el Emperador Carlos V, la institución académica le imprime un carácter reconocible fuera de nuestras fronteras. La Universidad vivifica el ambiente con sus miles de estudiantes venidos de fuera, entre ellos de muchos países de todas las latitudes de este mundo global. No es, pues, exagerado afirmar que uno de los calificativos que mejor definen a Granada es el de “Ciudad Universitaria”; lo que la convierte en una ciudad siempre despierta. Sin duda uno de los principales motores económicos, junto con el turismo, es la Universidad. Es uno de los destinos turísticos más elegidos para estudiar español y ha convertidos a Granada en crisol de culturas y caracteres diversos. Una riqueza irrenunciable a pesar de que muchas veces y desde distintos sectores se tenga la impresión de que la sociedad granadina y su Universidad se dan la espalda.

EL NUEVO BARRIO CULTURAL DE GRANADA: EL REALEJO

Al hablar de Granada, de su Universidad y de la pujanza de la cultura que ambas irradian, no podemos obviar la importancia de un barrio muy singular. El Realejo es tradición y abolengo. Se trata de un barrio muy cosmopolita, en el que los edificios de piedra antigua recién restaurados se alternan con galerías de arte, tiendas de diseño y locales con exposiciones. Junto a los bares tradicionales que ofrecen las clásicas tapas granadinas, se pueden ver cafeterías que se abren a la calle a través de grandes ventanales para disfrutar de un buen café que más parecerían propias de ciudades como París.

Y todo esto aderezado con el ambiente universitario de la ciudad y de la presencia cosmopolita del viajero que tras visitar Granada decide quedarse a vivir aquí una temporada. El paso de los estudiantes por la Granada de su Facultad jamás será olvidado ya.



El Realejo está plagado de edificios palaciegos donde se aprecia la tradicional construcción en sillería tallada. La lujosa tradición azulejera de las fachadas convive con detalles sutiles en pilares y aljibes y piedra antigua. Un barrio que acogió desde siempre a literatos, diplomáticos, pintores, músicos y arquitectos. Fue el hogar, sin seguir un orden cronológico de personajes tan singulares como el diplomático y escritor Ángel Ganivet, el teólogo Fray Luis de Granada o el Padre Suárez. Aquí vivieron Álvaro de Bazán, el Gran Capitán y el insigne granadino judío Yhuda Ibn Tibón.

A.M.

ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa