

Revista digital CEMCI

Número 33: enero a marzo de 2017

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

- La estructura organizativa como elemento clave en la planificación estratégica de los servicios municipales. Silvia BUSQUETS MONTES.
- La Ley 6/2016, de 1 agosto y su incidencia en el régimen jurídico de las edificaciones en suelo no urbanizable en Andalucía. Máximo GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA
- Técnicas creativas para aprender a innovar. Elvira PERALTA PÉREZ

3.- Trabajos de evaluación

- Apuntes sobre el liderazgo. Alfonso DE PRADO FERNÁNDEZ-CANTELI
- La permuta en la administración local. Iria Luisa DÍAZ GAVELA, Fernando ARADAS GARCÍA.
- La situación de los funcionarios interinos de larga duración O la paradoja de la escalera de Penrose. Raquel MUÑOZ TORESANO

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza.
- Normativa estatal.
- Jurisprudencia.

5.- Convocatorias.

6.- Ahora en el CEMCI.

7.- Novedades editoriales.

8.- Novedades bibliográficas.

9.- Ocio: Granada; puerto de estrellas (II): Del éxtasis a la poligamia.

10.- Actualidad Informativa.

EDITORIAL

El nuevo año siempre propone buenos augurios, metas y escalafones que alcanzar con el fin de avanzar para tratar de dar un aire renovado a cualquier proceso. En el CEMCI tratamos de jugar esta baza con la mayor de las artes, y luchamos para que el aprendizaje de cada día, nos permita alcanzar el siguiente peldaño.

La administración local es un cubo con cada vez más caras, pero sobre todo aristas. Esto se debe al impulso que los propios ayuntamientos, están realizando a modo de pasarela entre la administración más cercana al ciudadano, y las esferas más descentralizadas. El papel que juega el ente local, es fundamental para comprender como se desarrolla el presente con las vistas puestas en el futuro. Los nuevos sistemas de participación y asociación, permiten que el ciudadano se sienta más participe de la toma de decisiones. Es esta sin duda, la parte que habrá que ir desgranando con los años, ya que se está convirtiendo en el eje central del proceso democrático.

Desde el CEMCI entendemos que estos cambios, no dejan indiferente a nadie, y que tanto las ya mencionadas administraciones, como sus trabajadores, así como los propios ciudadanos, deben estar preparados para satisfacer las necesidades y peticiones que se solicitan, en un claro ejemplo de cambio de paradigma. El arraigo de un sistema de abajo-arriba, invita a que la preparación haya de ser mayor y sobre todo evolucionada y revolucionada. Por este hecho, centros como el nuestro, luchan codo con codo con los distintos organismos, gracias sobre todo a una labor de tú a tú. Nuestra función trata de desarrollar una serie de cimientos y anclajes, ya que lucha por y para los ciudadanos, pero siempre desde un carácter formador y divulgador, en el que tanto los propios ciudadanos, como los trabajadores de estas administraciones anteriormente mencionadas, puedan atender de forma eficiente y eficaz, la nueva serie de dudas, reflexiones y preguntas, que puedan llegar al ente público.

Este motivo nos invita a nosotros también, a estar siempre preparados por la infinidad de retos que se nos plantean, así como a estar atentos a toda ese serie de cambios que han de ser abordados lo más pronto posible, con el fin primero y último, de prestar un servicio ejemplar que no deje insatisfecho a nadie.

En esta línea trabajan tanto expertos técnicos, como jurídicos de la administración, capacitados para plantear nuevas preguntas, así como dar soluciones con el fin de concatenar un proceso que no para de remodelarse. En esta tesitura, crece tanto nuestra sección Tribuna, que se encarga de dar voz a una gran cantidad de expertos, como el apartado de trabajos de evaluación, donde se recogen algunos de los más prestigiosos ejercicios realizados a lo largo del año en nuestros cursos.

En este número, en la sección tribuna contamos con Silvia BUSQUETS MONTES, quién nos presenta un estudio sobre la estructura organizativa como elemento clave en la planificación estratégica destinada a los servicios municipales. En otro lugar estará Máximo GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA, que nos plantea un trabajo sobre la Ley 6/2016, en el que se descuelga revelando las incidencias de esta ley en el régimen jurídico de las edificaciones en el suelo no urbanizable en Andalucía. Por último y no por ello menos importante, tendremos un proyecto que nos habla sobre las técnicas creativas para aprender a innovar. Elvira PERALTA PÉREZ, es la encargada de relatarnos como la creatividad y las actividades como Brainstorming (Tormenta de ideas), son fundamentales para sacar adelante nuevos procesos de innovación.

En cuanto a los trabajos de evaluación, tenemos la suerte de contar con uno destinado al liderazgo y a sus líderes, realizado por Alfonso DE PRADO FERNÁNDEZ-CANTELI. En segundo lugar contamos con un trabajo realizado a dos manos por Iria Luisa DÍAZ GAVELA y Fernando ARADAS GARCÍA, quienes nos presentan un estudio sobre la permuta dentro de la administración local. Para finalizar Raquel MUÑOZ TORESANO, nos acerca la situación de los funcionarios interinos de larga duración, en relación con la paradoja de Penrose, sin duda una gran reflexión que invita a su lectura, y al conjunto de este gran trabajo colaborativo que es uno de los estiletes del CEMCI.

CEMCI

LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA COMO ELEMENTO CLAVE EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Silvia BUSQUETS MONTES

Jefa de la Oficina de Proyectos Transversales y de Soporte a la Gestión de la Diputación de Barcelona

SUMARIO:

1. Reflexión previa
2. ¿Cuál es la misión del ámbito organizativo?
3. ¿Qué servicios quiere prestar la organización?
4. ¿De qué instrumentos de planificación y gestión dispone la organización?
 - 4.1. Organigrama
 - 4.2. Plantilla de personal
 - 4.3. Relación de puestos de trabajo
 - 4.4. Registro de Personal
 - 4.5. Oferta de Empleo Público
 - 4.6. Manual de procedimientos
 - 4.7. Manual de valoración de puestos de trabajo
5. ¿Cuál es la mejor estructura para nuestra organización?
6. ¿Se adecua la plantilla de personal a las necesidades organizativas?
7. ¿Cómo se define el “qué” y el “cómo” en nuestra organización?
8. Conclusiones
9. Bibliografía

1. REFLEXIÓN PREVIA

Una estrategia organizacional es una dirección o guía para la acción, orientada hacia el futuro y que permite ir desde donde se está hasta donde se desea llegar. Mintzberg (1994)¹.

¿Todos los gestores públicos conocemos cuál es la estrategia de nuestra organización? ¿Cómo es posible gestionar los recursos humanos de una organización sin conocer hacia dónde queremos ir y cómo queremos llegar? ¿Cómo se prepara la estructura de una organización para hacer frente a unos objetivos que desconocemos? Lo primero que hay que tener claro es que todas las organizaciones deben pensar en términos estratégicos², decidir qué servicios quieren prestar y cuáles son sus objetivos. Sólo así podremos definir cuál es la estructura organizativa que necesitamos y contribuir a cumplir los objetivos definidos. Para trazar el camino a seguir, habrá que hacer un diagnóstico previo que conllevará la realización de un estudio en profundidad de nuestra propia organización y de su contexto. Estos resultados serán la base para la toma de decisiones técnicas, objetivas y coherentes con los objetivos establecidos. Esto puede implicar eliminar estructuras ya existentes o crear otras nuevas, pero, en todo caso, organizar exige tener claro, en relación a cada servicio que se cree de nuevo o bien que se reestructure, cuáles serán sus competencias, responsabilidades y funciones dentro de la organización y con qué puestos de trabajo las deberá llevar a cabo. En definitiva, hay que repensar la organización en clave de **planificación estratégica**: poniendo en relación los recursos de que disponemos con las necesidades futuras a las que tendremos que dar respuesta. Para ello, es necesario que las organizaciones tengan claros cuáles son los factores claves del éxito: la estructura organizativa y las personas que la conforman. Para lograrlo, nos faltan organizaciones más inteligentes, planificadas, racionales y eficientes; y, a la vez, disponer de herramientas que nos permitan tomar las decisiones acertadas.

El contenido de este artículo se vehicula formulando una serie de preguntas clave que es necesario que se haga cualquier director de recursos humanos de un ayuntamiento antes de tomar cualquier decisión.

¹ Mintzberg, Henry (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving the Roles for Planning, Plans, lanners*, Free Press.

² Porter; Michael E. (1996), *What is strategy a Harvard Business Review*. Vol 74,n.6, 1996. Watertown:Harvard Business Publishing.

2. ¿CUÁL ES LA MISIÓN DEL ÁMBITO ORGANIZATIVO?

La problemática organizativa no la podemos reducir a la racionalización de estructuras y a la definición de los procedimientos de las mismas, sino que nuestra misión debe centrarse en conseguir que estas estructuras se adapten, al máximo, a las necesidades de los servicios municipales que se quieren prestar y a cómo se quieren prestar.

Así pues, deberemos diseñar e impulsar unas estructuras que favorezcan la modernización y racionalización potenciando, a la vez, la eficacia y eficiencia de la gestión. Esto implica que las ideas de jerarquía y de competencia administrativas deben convivir con las de autonomía y responsabilidad del gestor.

Cuando analizamos las estructuras organizativas de los ayuntamientos, nos damos cuenta que están pensadas para cumplir con el procedimiento administrativo y la legalidad vigente como objetivo principal, sin pensar en que la razón de su existencia no debería limitarse aquí: evidentemente que hay que cumplir la legalidad, pero eso no nos debe hacer perder de vista la razón de ser de los entes locales. Sin embargo, a menudo, la realidad topa con organizaciones muy rígidas con poca capacidad de adaptación a un entorno cada vez más cambiante e impredecible.

La reorganización no se debe hacer "porque toca", por presiones externas o ajenas o por miedo. Demasiado a menudo, hay organizaciones que necesitan demostrar que las cosas han mejorado sencillamente cambiando u organizándose de manera distinta, cuando ni siquiera han reflexionado y analizado si lo que ya se estaba haciendo era lo correcto.

En otras numerosas ocasiones la tentación de mostrar que "se están haciendo cosas", lleva a implementar cambios organizativos, la mayoría de las veces, poco justificados. De ahí la importancia de basar los cambios en un análisis previo y dotarnos de herramientas de planificación que definan las acciones a emprender en base a las necesidades presentes y futuras detectadas en base a los objetivos fijados por la corporación.

Decíamos también que la estructura organizativa debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a un entorno inmediato en cambio constante y dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, considerando de vital importancia la planificación estratégica en general y la planificación de recursos humanos en particular. La innovación y el emprendimiento toman un papel capital; y es que aquellas organizaciones que siguen aferradas a la rigidez y el inmovilismo, sin preguntarse por qué hacen las cosas de una determinada manera y no de otra, se convierten en estructuras obsoletas y vacías, donde la razón de ser es simplemente existir.

Es por este motivo que la dirección de recursos humanos debe ser considerada como un elemento clave en la organización, la gestión de la cual y las personas que la

conforman son, en último término, vitales para emprender cualquier proyecto y para garantizar una buena prestación de servicios en el municipio.

Así pues, la misión del ámbito organizativo se puede resumir en tres ideas clave:

- Diseñar una estructura flexible adaptada a las necesidades de los servicios municipales que se quieren prestar.
- Ser capaces de diseñar una estrategia organizativa que supere el estricto marco normativo, orientada a la innovación y a los objetivos de la corporación.
- Favorecer la modernización y racionalización de la estructura potenciando la eficacia y la eficiencia de la gestión.

3. ¿QUÉ SERVICIOS QUIERE PRESTAR LA ORGANIZACIÓN?

El marco competencial se encuentra regulado por legislación vigente de ámbito estatal de carácter básico, por legislación de ámbito autonómico de carácter general y por legislación de ámbito estatal y autonómico de carácter sectorial.

Así pues, la Orden HAP / 2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, en su artículo 7, determina lo siguiente:

- Servicios de prestación obligatoria citados en los artículos 26.1 y 36 de la LRBRL.
- Servicios derivados del ejercicio de las competencias citadas en los artículos 7, 25.2 y 27 de la LRBRL.

El artículo 7 se refiere al tipo de competencias de las entidades locales: propias, distintas a las propias o atribuidas por delegación.

Dicho esto, el equipo de gobierno, una vez enmarcado cuál es su marco competencial legal y cuál es el estado de sus presupuestos, debería determinar cuáles son los servicios que obligatoriamente debe prestar el municipio y cuáles son los que puede decidir prestar o no. Para decidir esto, debería analizar los siguientes puntos críticos:

- ¿Qué servicios necesita el municipio?
- ¿Cuánto me cuestan los servicios que tengo que prestar y quiero prestar?

- ¿Cuál es el estado actual del presupuesto y las finanzas de la corporación?
- *Benchmarking*³: ¿Qué hacen y de qué forma actúan los ayuntamientos comparables al nuestro? ¿Con qué presupuesto? ¿Con qué recursos?

Sin embargo, la realidad en este caso, se aleja y mucho de este escenario teórico planteado. Si nos centramos en una cuestión tan sencilla como es saber “cuánto nos cuestan los servicios que estamos prestando”, nos encontramos con que muchos consistorios no disponen todavía de esta información. Hay que decir que, como consecuencia de la aprobación de la Orden HAP / 2075/2014 de 6 de noviembre, donde se establece la obligatoriedad de calcular los costes de los servicios de las entidades locales, los ayuntamientos han iniciado este ejercicio de cálculo de costes de los servicios, a pesar de tratarse de una respuesta reactiva al imperativo legal establecido, no interiorizada en el cultura organizativa de los entes locales y que genera resultados ambiguos de poca utilidad.

De las respuestas a las preguntas anteriores, pueden derivarse diferentes actuaciones:

- Reorganización, redimensionamiento o supresión de determinados servicios que actualmente se están prestando.
- Consideración de la conveniencia de la externalización de algunos servicios o del cambio en su forma de gestión directa o indirecta.
- Creación de nuevos servicios que no se están ofreciendo.

Definir la estrategia de forma coherente con los objetivos de la corporación, a partir de todo este análisis previo por parte del director de recursos humanos, es crucial para establecer el vínculo entre la organización y su contexto. Sólo así, seremos más fuertes para hacer frente a los retos que se nos presenten y podremos tomar decisiones valorando las consecuencias de éstas.

³ El benchmarking es un anglicismo que, en las ciencias de la administración de empresas, puede definirse como un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como las que poseen las mejores prácticas, con el objetivo de realizar mejoras en la propia organización.

4. ¿DE QUÉ INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DISPONE LA ORGANIZACIÓN?

Para conseguir una estructura idónea, con los recursos humanos adecuados e imprescindibles, la Administración dispone de un conjunto de instrumentos de planificación y ordenación de personal que nos facilita esta tarea.

Tal como establece el texto refundido de la ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en el artículo 69⁴, la planificación de los recursos humanos debe tener como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Los instrumentos de que disponemos para lograr estos objetivos son, entre otros, el registro de personal, la oferta de empleo público, la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, los planes para la reordenación de los recursos humanos y las medidas de racionalización.

Hay que tener presente que estos instrumentos son sólo herramientas y no un fin en sí mismos. Sin embargo, en algunas organizaciones, éstas han sido concebidas para cumplir con el imperativo legal y no como herramientas de planificación y gestión. Este hecho es lo que explica, en muchos casos, la falta de estrategia y la desconexión con las necesidades planteadas.

Por lo tanto, ¿cuáles son los instrumentos de planificación y gestión que podemos utilizar para conocer nuestra organización y tejer una verdadera estrategia en nuestra gestión, alineada con los objetivos corporativos?

4.1. Organigrama

¿Existe en la organización un documento que recoja el organigrama y que sea conocido y respetado, sin que ello suponga que se trate de un documento estático y no sujeto a cambios y mejoras periódicas?

Serán objetivos del análisis de la estructura en base al organigrama:

- Determinar cuál es la estructura horizontal (división por ámbitos funcionales) dentro de cada área.

⁴ 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.

- Establecer el esquema organizativo jerárquico vertical y cuáles son los diferentes estratos organizativos en que se dividen las áreas de la organización.
- En el análisis de la estructura organizativa, hay que analizar:
 - La razonabilidad de la división en áreas o ámbitos.
 - La terminología empleada para la identificación de los diferentes departamentos. Este es un aspecto importante ya que la proliferación de denominaciones para los departamentos interfiere en la claridad y la efectividad de la organización y dificulta su relación interna. Se debería tender a la uniformidad.
 - La correspondencia entre las funciones, competencias y responsabilidades de los departamentos y su categoría y ubicación en el organigrama del ámbito y en general de la entidad.
 - La correspondencia entre tipos de departamento y sus mandos.
 - La jerarquía real y efectiva de los departamentos.
 - La existencia de una estructura de puestos de nivel directivo, técnico y operativo.
 - La correspondencia entre estructura organizativa y criterios funcionales y jerárquicos. Hay que evitar la existencia de departamentos ficticios originados por consideraciones de otro tipo (retributivas, de promoción interna, etc.).

4.2. Plantilla de personal

Como instrumento técnico de ordenación de las plazas existentes, conforma un sistema de información que, una vez analizado, nos permitirá obtener un conocimiento muy detallado de la organización y de las posibilidades de desarrollo futuro.

Este análisis debería basarse en:

- Indicadores de dimensionamiento, dotación y composición de la plantilla:
 - *Dotación de plazas de plantilla*: el análisis toma como referencia de datos las de plantilla de personal publicadas y actualizadas en los boletines oficiales. Este es un dato relevante para comparar plantillas en términos de valores absolutos. En este análisis hay que tener presente que la situación de plantilla de cada ayuntamiento varía en función de:

- Contrato de servicios a empresas externas.
- Número de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles con capital público que llevan a cabo actividades y servicios públicos.
- *Dimensionamiento:* esta ratio indica el número de plazas de plantilla en relación a la población municipal. Así, cuanto más elevado es el valor de la ratio, mayor es el número de plazas que ‘corresponde’ por habitante. Un ejemplo de indicador de este tipo podría ser “número de empleados públicos por cada 1.000 habitantes”.
- *Composición de la plantilla:*
 - *Según la vinculación jurídica de las plazas:* este indicador expresa, en valores absolutos y porcentuales, la vinculación jurídica que mantiene el personal con la corporación (funcionarial, laboral o eventual).
 - *Según el grupo de clasificación (A1, A2, C1, C2 y AP):* muestra cuál es la distribución de plazas de personal por grupos de clasificación, cómo se distribuye el personal de nuestra organización y qué vinculación jurídica tenemos en los diferentes grupos de clasificación.
 - *Índice de tecnificación (A1 + A2):* muestra el número de plazas técnicas de nuestra organización. Este indicador se calculará tanto de forma general, teniendo en cuenta todas las plazas de plantilla, como por servicios. Es importante tener conocimiento de qué servicios se encuentran más o menos tecnificados dado que puede condicionar, y mucho, su prestación con los recursos de que disponemos.
 - *Según el grado de consolidación de las plazas:* deberemos estar en disposición de identificar cuáles son aquellas situaciones que requieren de una regularización y que, por tanto, deberían priorizarse en nuestra estrategia organizativa (interinajes de larga duración, indefinidos no fijos). Estas situaciones hay que tenerlas claramente identificadas ya que pueden limitar la movilidad o la promoción interna y por tanto condicionar cambios en la estructura.

4.3. Relación de puestos de trabajo

Mediante este instrumento técnico podemos:

- Racionalizar y optimizar la estructura organizativa
- Racionalizar la asignación de personas en el lugar de trabajo

- Objetivar la relación de las funciones asignadas a un puesto de trabajo y la retribución correspondiente
- Facilitar la gestión de la plantilla y el proceso técnico de la determinación de las retribuciones
- Mejorar la planificación y la efectividad de la formación vinculado a las necesidades reales del puesto de trabajo.
- Sentar las bases para el desarrollo de un sistema de carrera profesional.

En cualquier caso, al analizar la Relación de puestos de trabajo, los aspectos que hay que plantearse son:

- ¿Cuántos puestos de trabajo tenemos?
- ¿Qué tipo de puestos existen en la organización?
- ¿Cuál es la vinculación entre puesto y plaza?
- ¿Las tareas de los puestos están bien definidas? ¿Y su responsabilidad y autonomía?
- ¿Se detalla la formación que necesita el ocupante del puesto de trabajo? ¿Y las características de la persona que lo ocupa?
- ¿Existen puestos de trabajo que no responden a la estructura organizativa formal?
- ¿Existen incoherencias internas: puestos con las mismas funciones y retribuciones diferentes, puestos de mando sin personal a cargo, asignaciones de los mismos puestos de trabajo a plazas de diferente categoría, etc.?
- ¿El complemento específico que aparece en la relación de puestos está asignado con coherencia y mediante una valoración técnica?

Disponer de esta información actualizada es clave para la posterior planificación de recursos humanos, tanto cuantitativa como cualitativamente, a la vez que no hay que perder de vista que es un buen instrumento que debe facilitar la comunicación entre los mandos y sus colaboradores a fin de aclarar y concretar qué es lo que se espera de ellos.

4.4. Registro de Personal

Es otro de los instrumentos clave en cuanto nos proporciona información básica de los empleados de la organización y de su vinculación con la misma. Esto no es un

tema menor dado que, el desconocimiento de esta información, nos puede traer consecuencias jurídicas importantes para nuestra organización o bien nos puede limitar o condicionar las actuaciones en la planificación estratégica de nuestros recursos humanos.

Tal es el caso, que existe un número importante de ayuntamientos que, por no tener un registro de personal ordenado y actualizado, han cometido ilegalidades en el momento de gestionar comisiones de servicio, consolidar grados personales, promover movilidades interadministrativas, promociones internas, etc. Si desconocemos la situación de partida de nuestros empleados, corremos el riesgo de tomar decisiones equivocadas. Estas situaciones siempre vienen acompañadas de consecuencias jurídicas que, en ocasiones, pueden llegar a ser un coste, no sólo organizativo sino monetario con impacto directo en el presupuesto municipal.

4.5. Oferta de Empleo Público

Este instrumento es lo que nos debe ayudar a priorizar cuáles son los procesos selectivos que hay que realizar en nuestra organización. Es cierto que, en los últimos años, las restricciones de incorporación de efectivos de nuevo ingreso, impuestas por la legislación presupuestaria, ha provocado que algunos servicios hayan soportado una situación muy delicada, al haber quedado excluidos de la consideración de ‘sectores prioritarios’.

Las otras problemáticas que se han acentuado durante estos años como consecuencia de estas restricciones son:

- a) El aumento de personal interino de larga duración
- b) La no regularización del personal laboral indefinido no fijo

En esta línea, y según el estudio de *Análisis de los indicadores de gestión de los recursos humanos de los ayuntamientos de la xarxaCORH*⁵, el grado medio de temporalidad de las plantillas de personal de los municipios de más de 12.000 habitantes en la provincia de Barcelona, se sitúa en un 23%⁶.

Debemos tener en cuenta que cuanto mayor sea el grado de consolidación (y menor el grado de temporalidad) de nuestras plantillas, seremos más fuertes

⁵ La *xarxaCORH* es una plataforma formada por los máximos responsables de recursos humanos de 70 ayuntamientos de más de 12.000 habitantes de la provincia de Barcelona, que comparten información, conocimiento y herramientas de trabajo mediante un espacio presencial y un espacio virtual (corh.diba.cat). Este proyecto es impulsado por la Gerencia de Servicios de Asistencia al Gobierno Local de la Diputación de Barcelona.

⁶ Datos extraídos del informe *Análisis de los indicadores de gestión de RRHH de los ayuntamientos de la xarxaCORH*, donde se analizan los datos de los ayuntamientos de más de 12.000 habitantes de la provincia de Barcelona del ejercicio 2013.

internamente y tendremos mayores posibilidades para impulsar cambios en la estructura organizativa que, a la vez, tendrán incidencia en los diferentes mecanismos de provisión de puestos de trabajo: reasignación de efectivos, promociones internas, movilidad interna, etc.

La Ley de presupuestos del Estado para el año 2016 y el aumento en la tasa de reposición que disponía, aunque todavía con limitaciones⁷, fue una oportunidad fundamental para conseguir un mayor grado de estabilización en las plantillas de personal. Para el 2017 tendremos que ver qué reglas de incorporación de personal y de tasa de reposición de efectivos se establecen.

4.6. Manual de procedimientos

Este documento es el que nos permite recoger y formalizar las reglamentaciones, normativa y actividades que regulan el funcionamiento de la organización.

Los procesos descritos establecen qué hacer y controlar, cuándo, cómo, dónde, con qué medios y quiénes son los responsables de su ejecución. Por tanto, es una fuente de información imprescindible para conocer cómo trabaja nuestra organización.

Los contenidos de un procedimiento pueden ser diversos en función de la materia tratada, aunque sea obvio que, como mínimo, deben ser los necesarios para permitir su gestión.

El contenido que, generalmente, debería incluir un procedimiento es:

- **Objeto.** Es el propósito del procedimiento, su *leit motiv*, la razón de ser. El objeto debe intentar dar respuesta al por qué de la existencia del procedimiento.
- **Alcance.** Determina el ámbito de aplicación, tanto en lo que se refiere al servicio regulado, como el espacio físico u orgánico donde se desarrolla.
- **Plazo de ejecución.** Regula el tiempo de desarrollo del procedimiento, fijando, en su caso, su cadencia.
- **Referencias.** Se detallan las normas o directrices de rango superior que establecen criterios sobre las actividades que define el procedimiento así como otros procedimientos que tienen relación con el descrito.

⁷ Art. 20.1.2, Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

- Definiciones y abreviaturas. Conceptos, acrónimos y terminología especializada que se utiliza en la realización de las actividades descritas en el procedimiento.
- Responsabilidades. Se concreta el responsable de la definición del procedimiento, normalmente el director o jefe del área, así como los puestos de trabajo que intervienen en el procedimiento.
- Desarrollo. Se describen las actividades que llevan implícitas la ejecución del procedimiento, relacionándolas con las responsabilidades y relaciones entre los puesto de trabajo que intervienen. El desarrollo del procedimiento tiene una doble perspectiva:
 - *Descripción textual.* Relación de las actividades descritas con una estructura fija: inicio con infinitivo y puesto de trabajo responsable de la actividad.
 - *Flujograma o diagrama de flujo.* Representación gráfica de las actividades y los actores que intervienen en el procedimiento. La simbología empleada para reflejar las acciones de cada fase son:

SÍMBOLO	INTERPRETACIÓN
	Actividad. Representa cualquier proceso o actividad
	Decisión. Punto en el que un actor del proceso o actividad tiene que tomar una decisión sobre diferentes alternativas.
	Datos de entrada o salida. Indica información que entra o sale de un proceso o actividad que no está soportada en un documento.
	Datos en memoria. Representa el acceso o utilización de datos almacenados en soporte informático (bases de datos, registros informatizados, etc.) o bien aplicaciones informáticas. A menudo se representa también con el mismo cilindro en posición horizontal.
	Documento. Representa cualquier documento en soporte papel o electrónico. Si se quiere identificar de que documento se trata, se puede incluir en su interior una inicial de referencia.
	Multidocumento. Este símbolo representa un documento y las copias que podemos hacer de él.
	Datos de pantalla. Representa la consulta mediante una pantalla de ordenador de datos contenidos en un soporte informático.
	Conector. Se utiliza para conectar partes de un fluxograma con otros, por ejemplo, en los saltos de página, o para indicar un enlace a otro procedimiento. En el interior del conector de salida se escribe hacia donde se dirige la referencia (número de página)
	Terminal. Indica el inicio y el final de un fluxograma.
	Archivo. Representa un archivo de documentos en soporte papel, ya sea provisional o definitivo.
	Espera. Indica que se produce una pausa prevista en el proceso o actividad, por ejemplo, mientras se cumple un plazo o uno de los interesados espera una información.
	Desplazamiento
	Conexión. Conectar a otro procedimiento.
	"I" o conjunción o suma. Indica que dos símbolos (actividades, documentos...) operan simultáneamente
	"O" o disyunción. Indica que dos símbolos (actividades, documentos...) operan alternativamente pero no a la vez.

- Documentos y registros resultantes. Se relacionan los documentos y los registros generados a partir de las actividades descritas en el procedimiento.
- Indicadores. Son las unidades de medida que permiten hacer un seguimiento de cómo se orienta el proceso hacia el cumplimiento de su misión u objeto. Estos indicadores permitirán conocer la evolución y las tendencias del procedimiento, así como planificar los valores deseados para estos indicadores.
- Formularios o anexos. Al final del procedimiento pueden adjuntarse: observaciones, modelos o plantillas de documentos a emplear en el procedimiento, relación de recursos necesarios para llevar a cabo el proceso, etc.

4.7. Manual de valoración de puestos de trabajo

El manual de valoración debe ser un instrumento consensuado internamente y que se utilice, no sólo en el momento en que la organización decide hacer una valoración de puestos de trabajo, sino que debe convertirse en una herramienta de gestión interna más.

Un proceso de este tipo exige una inversión de tiempo tan grande por parte de la organización, los agentes sociales y de los propios empleados que, a corto y medio plazo, hay que evitar pasar otra vez por un proceso de este tipo que afecte a todos los puestos de la organización.

Por ello, un complemento indispensable de cualquier proceso técnico de valoración de puestos de trabajo, pasa por la implantación posterior de unos procedimientos normalizados que determinen su actualización y mantenimiento, garantizando la homogeneidad, seriedad y eficacia del proceso.

Así pues, este manual se puede formalizar mediante un reglamento interno donde se fijan los criterios generales que conforman el sistema retributivo del personal, así como la catalogación y provisión de puestos de trabajo, y los procedimientos para llevar a cabo el mantenimiento y actualización de la valoración de puestos de trabajo. Es esencial que, desde un punto de vista organizativo, la relación de puestos de trabajo se conciba como instrumento de planificación de los recursos humanos, y que corresponda, en cada momento, a la realidad organizativa.

5. ¿CUÁL ES LA MEJOR ESTRUCTURA PARA NUESTRA ORGANIZACIÓN?

La estructura de una organización es la suma total de las formas en que el trabajo se ha dividido en diferentes tareas y la coordinación de éstas. Por ello, para diseñar una

organización, hay que saber cómo dividir el trabajo, como coordinar lo que se ha dividido y cómo distribuir y motivar a las personas que forman parte de este engranaje.

Tal y como decíamos al inicio de este artículo, no existen estructuras perfectas ni recetas universales que sirvan para todos los propósitos y para cualquier entidad local o cualquier contexto: cada organización es un sistema único y hay muchas variables que condicionan su estructuración. Por lo tanto, toda estructura organizativa va intrínsecamente ligada a sus características, especificidades, necesidades, contexto y recursos disponibles.

Dicho esto, y atendiendo a esta definición, debería ser difícil (si no imposible) encontrar ayuntamientos con estructuras idénticas. Pero no es así: en muchas ocasiones, cuando nos planteamos hacer cambios organizativos, importamos modelos de estructura de otras organizaciones de éxito, esperando que se produzcan los mismos resultados; no obstante, lo que puede servir para una organización, no necesariamente debe ser lo mejor para la nuestra⁸.

Las pautas del diseño organizativo de un ayuntamiento deben adaptarse, forzosamente, a la enorme diversidad de producto / mercado que los caracteriza como organizaciones. Esta diversidad es particularmente relevante a la hora de definir políticas y estrategias de recursos humanos.

Llegados a este punto debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿Se adecua la estructura organizativa actual a los servicios que quiere prestar el ayuntamiento?

Esta cuestión nos recuerda que, antes de realizar cualquier cambio, el director de recursos humanos deberá analizar cuál es la cartera de servicios municipales y sus objetivos. Para encontrar la mejor estructura organizacional, es imprescindible conocer y analizar los instrumentos de planificación y gestión explicados en la pregunta anterior⁹.

Las preguntas que deberán ir encontrando respuesta a medida que vamos desarrollando este análisis interno son, entre otras:

- ¿Las dependencias funcionales y orgánicas están claramente establecidas?
¿Tienen coherencia organizativa?
- ¿Las adscripciones organizativas del personal están claramente definidas?

⁸ Goldschmit; Marshall (1997). *What got you here won't get you there: how successful people become even more successful*. New York City: Hachette Books,

⁹ Ver apartado 4, página 7.

- ¿Los objetivos de la organización son conocidos por todas las áreas y por el personal de la corporación?
- ¿Las competencias y objetivos de cada área están establecidos formalmente?
¿Son conocidos por el personal que forma parte?
- ¿Se celebran reuniones informativas y de planificación?
- ¿Saben las personas cuáles son sus cometidos y qué se espera de su trabajo?
- ¿Cuál es el grado o nivel de flexibilidad y adaptabilidad de la organización y su personal? (cambio de puestos de trabajo, polivalencia del personal, flexibilidad horaria, etc.)
- ¿La plantilla de la que disponemos es la idónea para prestar los servicios definidos?
- ¿Cuál es el grado de temporalidad?
- ¿El grado de tecnificación de la plantilla se adecua a las necesidades organizativas?

Una vez hecho este análisis interno, habrá que realizar, de forma imprescindible, un análisis externo de la organización. El objetivo de éste es compararse con organizaciones equiparables, con municipios con características similares (por población, renta, servicios que presta, tipo de municipio: turístico, costero, etc.). Esto nos permite situarnos y averiguar cuál es la posición relativa que tenemos hacia nuestros semejantes. Un director de recursos humanos necesita disponer de elementos de comparación y, en este sentido, el *benchmarking* es una herramienta imprescindible de trabajo. Comparar con otros ayuntamientos con ratios e indicadores de plantilla y de recursos humanos en clave de dimensionamiento, formación, retribuciones y demás condiciones de trabajo, siempre favorece la planificación y ejecución de acciones y medidas estratégicas para la organización, ya que sólo haciendo este ejercicio, se puede saber cuál es la situación real de nuestra organización.

Una vez clasificado e identificado cuál es el grupo de referencia de otros municipios equiparables al nuestro, se podrán analizar las siguientes variables:

- Servicios finalistas que prestan los ayuntamientos y su forma de gestión.
- Servicios internos y su forma de gestión: hay que identificar qué servicios están externalizados como, por ejemplo, la gestión de la nómina mediante una gestoría o bien el servicio de prevención mediante una empresa externa. Tener en cuenta estos aspectos es clave para obtener unos buenos resultados comparativos.

- Análisis de indicadores presupuestarios: estudio económico de los gastos de personal, con el objetivo de analizar, a nivel interno, cuál es el peso de los gastos de personal respecto del total del presupuesto del propio ayuntamiento y, a nivel externo, determinar cómo se sitúa nuestro ayuntamiento en comparación al grupo de municipios de referencia.

Mediante este análisis se puede obtener los siguientes parámetros:

- El peso, en valores porcentuales, de los gastos de personal en relación al presupuesto anual general.
- El peso, en valores porcentuales, de los gastos de bienes corrientes y servicios en relación al presupuesto anual general.
- El peso, en valores porcentuales, los pasivos financieros en relación al presupuesto anual general y el presupuesto de gastos corrientes.
- Análisis comparativo en relación a los siguientes ejes:
 - Dimensionamiento de efectivos
 - Tiempo de trabajo
 - Absentismo
 - Formación
 - Retribución

Analizando este tipo de información y utilizando unos indicadores bien definidos, podemos obtener un conocimiento de nuestra organización crucial tanto para saber en qué punto se encuentra nuestra organización como para saber cuáles deben ser nuestras prioridades:

- ¿Qué área / servicio / ámbito funcional tiene un índice de consolidación de plazas más elevado y cuál lo tiene de temporalidad?
- ¿Cuáles son las áreas más tecnificadas y las que lo están menos?
- ¿Existe sobredimensionamiento de algún servicio?
- ¿Cuál es el porcentaje de plazas vacantes por áreas en relación al total de la plantilla de personal?

- ¿Cuál es el porcentaje de absentismo de la organización y en qué colectivos se acentúa más? ¿Cuál es la principal causa? ¿Qué coste tiene para la organización?
- ¿Qué puestos de trabajo son los que solicitan más formación? ¿Cuáles son los que más reciben? ¿Son los que más lo requieren? ¿Se ajusta esta formación a sus funciones y / o responsabilidades? ¿Qué coste tiene para la organización?
- ¿Las retribuciones de los puestos de trabajo son competitivas?
- ¿Existen disfunciones internas a nivel retributivo?

Como herramienta de *benchmarking* de referencia, podemos mencionar el informe realizado por la Comunidad de Recursos Humanos: *Análisis de los indicadores de gestión de recursos humanos de los ayuntamientos de la xarxaCORH*¹⁰, donde se analizan una batería de 30 indicadores que entroncan con los ámbitos más significativos de la gestión de personas de una organización, configurando un verdadero cuadro de mando para las áreas de recursos humanos de los ayuntamientos participantes en el estudio.

A continuación, se presentan algunos resultados obtenidos en la última edición de este estudio:

- Uno de los indicadores relevantes para evaluar el papel del área de recursos humanos dentro de nuestra organización es, justamente, la medición del dimensionamiento del área de recursos humanos, es decir, el análisis del grado de cobertura de los integrantes del área de recursos humanos en relación al número total de plazas de plantilla. Este ejercicio responde a una cuestión muy simple: ¿cuántos efectivos de plantilla debe gestionar un efectivo de recursos humanos de nuestro ayuntamiento?

De acuerdo con los datos del informe, vemos como de media, en los ayuntamientos de la provincia de Barcelona que tienen más de 12.000 habitantes, la fotografía es la siguiente:

10 La Comunidad de Recursos Humanos o CORH es un espacio virtual y presencial impulsado por la Gerencia de Servicios de Asistencia al Gobierno Local de la Diputación de Barcelona que toma como misión compartir y gestionar el conocimiento entre los/las profesionales dedicados/as al mundo de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. En el espacio presencial o xarxaCORH está compuesto por los 70 ayuntamientos de los municipios de más de 12.000 habitantes de la provincia de Barcelona, se reúnen trimestralmente para compartir conocimiento y elaborar estudios que les sean de utilidad en la gestión y planificación de los recursos humanos de sus organizaciones.

- Cada efectivo del área de RRHH del ayuntamiento gestiona, de media, 56 efectivos.
- La composición de ésta área de RRHH es la siguiente: el 22% de las plazas son A1, el 20% son A2, el 37% son C1 y el 20% son C2. El índice de tecnificación se sitúa, a nivel global, en un 42%.
- Otro de los indicadores que hay que incluir en nuestro análisis, tal como ya se ha apuntado, es el dimensionamiento de los puestos de mando, es decir, la cobertura de puestos directivos y de mando respecto el número total de puestos en la organización.

De acuerdo con los datos del informe, y como valores de referencia a tener en cuenta:

- El porcentaje medio de puestos de mando representa un 13% en relación al total de puestos de la organización¹¹.
- De media, el 33% de los puestos de mando corresponden al subgrupo A1, el 24% al subgrupo A2, el 21% al subgrupo C1 y el 20% al subgrupo C2.
- En lo que respeta a qué ámbitos son más o menos intensivos en el uso de recursos humanos, nos resultará de utilidad el análisis del dimensionamiento por ámbitos de prestación de servicios. Los resultados obtenidos en el estudio de la *xarxaCORH*, y que nos pueden servir como valores de referencia para comparar nuestra organización, son los siguientes:

Ámbito de prestación de servicios	Resultado (plazas del ámbito en relación al total de plazas de la organización)
Servicios urbanos y territoriales	20%
Servicios internos	19%
Prevención y seguridad	18%

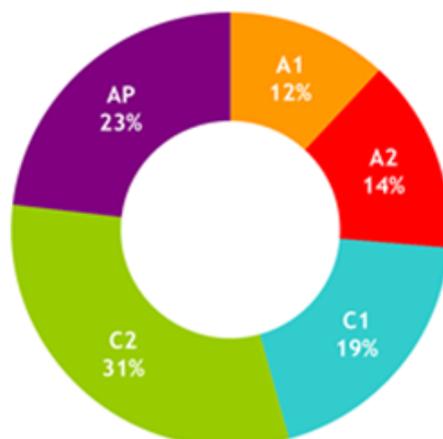
¹¹ Por puesto de mando, se incluye a todo aquel efectivo que tanga personas a cargo y/o la descripción de funciones de su puesto de Trabajo evidencie su puesto de mando.

Enseñanza	12%
Servicios sociales	9%
Deporte	4%
Cultura y fiestas	5%
Promoción económica	4%

- Como apuntábamos anteriormente, es fundamental conocer cuál es el grado de estabilidad de nuestras plantillas, y para ello debemos estudiar los niveles de temporalidad y consolidación de las mismas. Si nos remitimos, de nuevo, a los resultados obtenidos en el estudio de la *xarxaCORH*, cabe destacar:
 - El grado de consolidación de las plantillas (esto es, el porcentaje de plazas cubiertas de forma definitiva por un funcionario de carrera o un laboral fijo en relación al total de plazas) se sitúa en un 71%.
 - El grado de temporalidad (entendido como el porcentaje de plazas cubiertas de forma temporal por algún efectivo) se sitúa, de media, en un 23%.
- Otro dato a tener en cuenta es la composición de las plantillas de personal por grupos de clasificación. En este caso tomamos como referencia los resultados obtenidos por un el informe elaborado por la Comunidad de Recursos Humanos de la Diputación de Barcelona¹², el cual nos aporta información de los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona:

¹² Análisis de las plantillas de personal de los ayuntamientos de la provincia de Barcelona (Año 2016). Acceso al informe completo: http://www.diba.cat/documents/21630107/91865193/Informe_plantilles_2016.pdf/05009889-81c4-4255-b360-a78104cb0b15

Composición media de las plantillas de personal por grupo de clasificación (ayuntamientos provincia de Barcelona)



Este gráfico nos muestra la estructura profesional media de la plantilla municipal de un según su adscripción a los subgrupos A1, A2, C1, C2 y AP. Tal y como podemos observar, el índice de tecnificación en las plantillas es extremadamente muy bajo, representa un 26%.

Ésta es sólo una pequeña muestra de la información que podemos y debemos analizar de nuestra organización. Ante datos tan relevantes como éstos, nos tendríamos que preguntar si éstas son las plantillas de personal que necesitamos tener en pleno siglo XXI o bien, tenemos que empezar a actuar de forma proactiva y planificar qué es lo que queremos y qué necesitamos realmente para conseguir nuestros objetivos como organización.

En definitiva, es crucial que nos dotemos de sistemas de información rigurosos y exhaustivos, que nos guíen en nuestro día a día y nos aporten información clara y contrastable sobre “qué” estamos haciendo y “cómo” lo estamos haciendo. Esta información será imprescindible para una toma de decisiones estratégica y una buena planificación organizativa.

6. ¿SE ADECUA LA PLANTILLA DE PERSONAL A LAS NECESIDADES ORGANIZATIVAS?

Una vez realizado el análisis interno y externo que nos permite dibujar cuál debe ser la estructura idónea para nuestra organización y para dar respuesta a los servicios que, el equipo de gobierno quiere prestar el municipio, otro elemento clave de la

análisis sin el cual ninguna estructura, por muy brillante que sea técnicamente puede funcionar, son las personas.

No se pueden construir instituciones infalibles, es decir, instituciones el funcionamiento de las que no dependa ampliamente de las personas [...] Las instituciones son como fortalezas. Deben estar bien construidas y, además, bien provistas de gente. (Karl Popper).

Así pues, ¿cómo adaptamos los recursos humanos que tenemos en la estructura que hemos diseñado para conseguir los objetivos marcados por la corporación?

El análisis nos permitirá identificar qué problemas se pueden resolver mediante acciones formativas y qué otros mediante decisiones organizativas. En función de las posibilidades de adaptación del personal estos resultados serán más o menos inmediatos.

Dicho esto, será objeto de nuestro análisis:

- *El currículo formativo* de la plantilla del ayuntamiento es fundamental. Hay que saber qué formación tienen las personas que integran nuestra organización, cuáles son sus conocimientos técnicos, sus habilidades y sus aptitudes. Identificando los perfiles formativos de las personas, podremos conocer el talento interno del que se dispone, a fin de que la asignación de las personas a los puestos de trabajo, sea la más adecuada posible. En aquellos casos en que la asignación inmediata más adecuada al puesto de trabajo no sea posible, deberemos establecer cuáles deberían ser los itinerarios a seguir, siempre vinculados a las necesidades derivadas de los servicios municipales que la corporación quiere prestar y la forma los quiere prestar.
- *Talento interno:* ¿Cuáles son los puestos clave de la organización? ¿Tenemos prevista su sucesión? En primer lugar, una vez analizada la estructura interna de la organización y su relación de puestos de trabajo, tendremos que detectar cuáles son los puestos clave y los empleados con un alto potencial. Una vez identificados los puestos, es imprescindible confirmar que éstos están ocupados por las personas idóneas, de este hecho dependerá, al fin y al cabo, nuestro éxito organizativo.

En cuanto a los empleados, el análisis de su currículum formativo tal y como se ha comentado anteriormente, nos ayudará a identificar los candidatos a corto, medio y largo plazo que pueden ocupar los puestos clave de la organización. Teniendo en cuenta esto, será necesario desarrollar un plan de acciones individuales de desarrollo profesional para los empleados según sus candidaturas así como un seguimiento.

Identificar el potencial interno es importantísimo, pero también lo es saber retener este talento diseñando e implementando las herramientas adecuadas.

Además, en todo este análisis y en las medidas que se decidan aplicar, también habrá que identificar a los empleados con riesgo de salida. Será imprescindible disponer de diferentes escenarios de futuro, así como de un plan de sucesión para tener una respuesta organizativa. Hay que tener en cuenta que, en el contexto en el que nos encontramos, las posibilidades de renovar el talento interno son todavía limitadas, y si no estamos preparados para conservar y potenciar lo que tenemos, corremos el riesgo de padecer una parálisis organizativa.

Todas estas medidas, contribuyen a dar solidez a la cultura organizativa del reconocimiento y nos sirve de motivación para los empleados fortaleciendo el compromiso de éstos con la organización.

- *Envejecimiento:* ¿Cuál es la media de edad de las personas de la organización? ¿Qué servicios tienen una media de edad más elevada? ¿Qué puestos deberían ser cubiertos en un futuro próximo? ¿Tenemos previsto cómo vamos a sustituirlos?

De acuerdo con los resultados del estudio *Análisis de los indicadores de gestión de los recursos humanos de los ayuntamientos de la xarxaCORH*¹³, observamos que:

- De media, un 7% de las plazas están ocupadas por empleados mayores de 60 años, mientras que el porcentaje de plazas ocupadas por empleados menores de 30 años no supera el 4%.
- La edad media de la plantilla se sitúa en 45 años
- Si profundizamos un poco más, podemos analizar el envejecimiento de las plantillas por ámbitos de prestación de servicios y ver qué ámbitos están más o menos envejecidos, tal como muestra el gráfico siguiente:

¹³ Estudio elaborado por la Comunidad de Recursos Humanos de la Diputación de Barcelona donde se analizan indicadores de los ámbitos más significativos de recursos humanos de los ayuntamientos de la provincia de más de 12.000 habitantes.



A la luz de estos datos, se hace evidente que, si no se reponen efectivos cuando se jubilan los empleados públicos, las entidades locales se enfrentan a un problema muy importante en la gestión de sus plantillas; problema que hace unos años era inexistente pero que ahora es una realidad. Por ello, las entidades locales deben empezar a preguntarse:

- ¿Cuál es la edad media de la organización?
- ¿Qué servicios y qué colectivos tienen una media de edad más elevada?
- ¿Qué posibilidades de promoción interna y / o sucesión existen?
- ¿La organización está preparada para sustituir o suceder a sus ocupantes? ¿O los puestos que ocupan se quieren amortizar?

La respuesta a todas estas cuestiones que, hasta ahora no eran relevantes, se ha convertido clave la planificación estratégica de las plantillas de personal de los entes locales. Sobre todo para aquellos ayuntamientos más pequeños, los de menos de 20.000 habitantes, que tienen menos recursos económicos y de personal.

7. ¿CÓMO SE DEFINE EL “QUÉ” Y EL “CÓMO” “EN NUESTRA ORGANIZACIÓN?”

Tanto la ley española como las diferentes leyes autonómicas, incluyen el deber de informar activamente sobre todo lo que hace referencia a la institución y en la organización. Al mismo tiempo, también es de obligado cumplimiento la publicidad de

determinados documentos o memorias técnicas de justificación por los sistemas de reestructuración de la organización. En definitiva, toda la información que incluye la planificación y la gestión de recursos humanos hace obligatoria su publicidad.

Teniendo en cuenta esto, la herramienta más explícita para formalizar, qué es y cómo funciona nuestra organización es un **Manual Organizativo y de Funcionamiento** (en adelante, MOF). Tal y como establece la Ley española de transparencia¹⁴, la potestad discrecional que puede tener una entidad local en el momento de decidir su estructura organizativa se motivará mediante informes técnicos organizativos, jurídicos, memorias y similares. Es una manera de controlar esta potestad de organización, su justificación y su publicación.

Así pues, este debería actuar como un documento normativo donde se describe cuál es la estructura orgánica de la organización y cómo funciona: misión, objetivos, competencias, funciones, así como los canales de comunicación y coordinación que existen. El objetivo de este documento es proporcionar, de forma ordenada, la información básica de la organización y de su funcionamiento y hacer difusión tanto de forma interna como externa. Tanto la estructura definida como su funcionamiento deberán alinearse al Plan de actuación municipal.

Lo más importante, sin embargo, aparte de tener definido el Manual, es garantizar su conocimiento y su cumplimiento obligatorio para todo el personal de la organización. ¿Cómo lo podemos conseguir? Pues dándole carácter reglamentario incorporando este documento dentro del Reglamento de Organización Municipal¹⁵ (en adelante, ROM). Este reglamento es el exponente máximo de la potestad organizativa de los entes locales, en tanto que regula su funcionamiento interno. Este documento, ahora más que nunca, se convierte en uno de los elementos claves de la organización.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que es de obligado cumplimiento la publicidad y acceso a toda aquella información relativa a la estructura organizativa¹⁶ y a su planificación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, si el MOF lo introducimos como una parte del ROM en un capítulo dedicado exclusivamente a la organización de la estructura municipal, no sólo estaremos cumpliendo con la normativa actual en cuanto a la transparencia activa y su proyección sobre la planificación y la gestión de los recursos humanos de nuestra organización, sino que también contribuiremos a su definición como normativa interna y por tanto de obligado cumplimiento.

¹⁴ Art.18.1b LET: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁵ Los ayuntamientos en ejercicio de sus competencias de autorganización, tienen que aprobar un Reglamento de Organización Municipal donde se especifican todas y cada una de las materias de funcionamiento político.

¹⁶ Artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Cada entidad local puede valorar cómo quiere que sea su MOF, por lo que no hemos de caer en la aplicación de manuales ya preconcebidos. Debe ser una herramienta adaptada a cada organización para que realmente sea de utilidad. Eso sí, en un manual de estas características, es imprescindible que queden definidas las cuestiones organizativas siguientes:

- Marco jurídico de trabajo
- Misión y visión de la organización
- Definición de la estructura orgánica:
 - Presentación gráfica del organigrama de la estructura de la organización: a nivel político, a nivel ejecutivo y a nivel técnico.
 - Definición de las áreas de trabajo: Estructura orgánica asignada, descripción de las competencias de las áreas y de toda la estructura que tienen asignada, descripción de funciones y de objetivos así como la relación jerárquica e interrelación que existe entre ellas.
- Definición de los puestos de trabajo asignados a cada ámbito de trabajo de la estructura diferenciados en 3 niveles: nivel político, ejecutivo y nivel técnico:
 - Definir su ámbito competencial, misión, objetivos y las funciones y responsabilidades asignadas.
- Funcionamiento de la estructura:
 - Comisiones de trabajo y de coordinación internas: definición de su ámbito competencial, sus funciones y atribuciones, así como su composición.
 - Herramientas y / o medios de comunicación y coordinación: identificación y definición de los medios que tiene la organización para garantizar la comunicación y la interrelación de trabajo tanto interna como externa.
- Protocolo de aprobación, revisión y actualización de su contenido.
- Anexo: referencia a otros manuales que ya existan en la organización e interrelacionar su contenido en su caso: por ejemplo, el manual de procedimientos.

8. CONCLUSIONES

Existen estructuras organizativas mejores y peores que otras, pero no hay un modelo de éxito que sirva para cualquier organización; la idoneidad de esta dependerá de lo que necesite cada organización y de cuáles sean sus objetivos. Las estructuras deben reflejar la situación de la organización pero, tal y como se ha expuesto en este artículo, numerosos ayuntamientos focalizan el diseño de ésta a una cuestión de imperativo legal, tanto en su definición como en las herramientas para su gestión. En el sector público, la complejidad normativa es elevada y muy variable, pero eso no nos debe hacer perder el horizonte; es decir, el objetivo de nuestra organización no es cumplir con la normativa, este hecho es incuestionable, sino que es prestar servicios públicos de la forma más eficaz y eficiente para el municipio.

Citando a Mintzberg¹⁷, “la estructura organizacional es el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas y la posterior coordinación de éstas”. Por tanto, el acto de organizar, debe dar como resultado una estructura que pueda considerarse como el marco del trabajo donde están definidas las funciones, de acuerdo a un esquema que sugiere orden y relaciones de colaboración.

Partir de la estructura más idónea para nuestra organización, es imprescindible para trabajar posteriormente con un instrumento necesario para hacer visibles las apuestas de futuro y también, y quizás más importante, para generar compromisos de los objetivos considerados prioritarios por nuestro ayuntamiento: la planificación estratégica.

Esta planificación se tiene que visualizar sobretodo como una mentalidad, una predisposición muy clara a "hacer pensar" a las organizaciones que, en muchos casos, se perciben como simples maquinarias burocráticas; donde la inercia de hacer "lo que toca" sin preocuparse de nada más se convierte en la norma. Con este artículo se pretende poner de manifiesto la necesidad de “parar máquinas” y hacer un trabajo exhaustivo de análisis previo para, posteriormente, decidir cuál es la estructura para nuestra organización, y poder dar cumplimiento a los objetivos establecidos, contemplando no sólo el momento actual, sino escenarios de futuro.

¹⁷ MINTZBERG Henry; MILLER Danny; and FRIESEN, Peter H. (1984). *Organizations: A Quantun View*. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice-Hall.

9. BIBLIOGRAFÍA

COMUNIDAD DE RECURSOS HUMANOS (CORH) – Diputació de Barcelona.
Anàlisi de les plantilles de personal dels ajuntaments de la província de Barcelona: Informe anual. Barcelona: CORH – Diputació de Barcelona, 2016, pág. 106.

http://www.diba.cat/documents/21630107/91865193/Informe_plantilles_2016.pdf/05009889-81c4-4255-b360-a78104cb0b15

COMUNIDAD DE RECURSOS HUMANOS (CORH) – Diputació de Barcelona.
Anàlisi dels indicadors de gestió de recursos humans dels ajuntaments de la xarxaCORH. Informe de resultats de l'exercici 2013. Barcelona: CORH – Diputació de Barcelona, 2013, pág. 386.

CUENCA CERVERA; J. Javier. *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Madrid, 2010, pág. 258.

MINTZBERG, Henry. - La estructuración de las organizaciones. – Barcelona: Editorial Ariel, 2000, pág. 560

RODRÍGUEZ GURTUBAY; Alfredo. *Planificación de recursos humanos en las administraciones públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013, pág.265.

VILLORIA MENDIETA; Manuel. "Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras" a *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organización Públicas*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), núm. 1-2011, p. 53-70.

LA LEY 6/2016, DE 1 AGOSTO Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EDIFICACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE EN ANDALUCÍA

Máximo GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA

*Técnico de Administración General
Diputación Provincial de Sevilla*

SUMARIO:

1. Antecedentes normativos más significativos de la Ley 6/216, de 1 de agosto.
2. Notas sobre el régimen jurídico del suelo no urbanizable y la potestad de disciplina urbanística en Andalucía.
 - 2.1. Marco legal del régimen del suelo no urbanizable.
 - 2.2. La vivienda en suelo no urbanizable.
 - 2.3. La disciplina urbanística en suelo no urbanizable.
 - 2.4. Notas sobre las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en Andalucía.
 - 2.5. Las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable y su posible reconducción.
 - 2.6. Antecedentes inmediatos. El desarrollo reglamentario de las situaciones de las edificaciones existentes en el suelo no urbanizable -el DSNU- y los problemas su aplicación práctica.
3. Análisis del nuevo marco legal tras la Ley 6/216, de 1 de agosto.
 - 3.1. Exposición de Motivos.
 - 3.2. La modificación de los artículos 68.2, 183.3 y 185.2.A de la LOUA.
 - 3.3. Disposición Adicionales, Transitorias, Finales y Derogatoria.
4. Consideraciones finales.
5. Bibliografía.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS MÁS SIGNIFICATIVIS DE LA LEY 6/216, DE 1 DE AGOSTO.

Expone el legislador, en la Exposición de Motivos de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, que “*Tras la entrada en vigor del Decreto 2/2012, de 10 de enero numerosos municipios de Andalucía han puesto en marcha los procedimientos de regularización de las edificaciones aisladas situadas en el suelo no urbanizable. No obstante, la aplicación del decreto se ha visto seriamente dificultada a la hora de establecer la regularización de las edificaciones construidas al margen de la legalidad que se sitúan en parcelaciones urbanísticas que no tengan la condición de asentamiento*”

urbanístico. Para estas edificaciones, el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación queda cuestionado por la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan, extendiéndola a las propias edificaciones. La presente modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, tiene por objeto principal eliminar la incertidumbre en la que se encuentran las edificaciones descritas, de tal forma que a dichas edificaciones y sus parcelas, y solo a estas, les sea de aplicación el plazo establecido por el artículo 185.1 de dicha ley para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística contra ellas”.

La referencia expresa al Decreto 2/2012, de 10 de enero (DSNU), a la regularización de edificaciones construidas ilegalmente situadas en parcelaciones urbanísticas que no tienen la condición de asentamiento urbanístico, así como al reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación de edificaciones nos lleva ineludiblemente a la necesidad de conocer como dicho Decreto, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y demás normativa de aplicación, regulaban y van a regular desde la entrada en vigor de la reciente modificación cuestiones como el régimen del suelo no urbanizable, la potestad de disciplina urbanística de las edificaciones erigidas en ella, y la posibilidad de aplicar la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación a éstas.

Si bien, prima facie, la Ley 6/2016, de 1 de agosto, afecta a pocos artículos de la LOUA, su transcendencia práctica nos lleva a la necesidad de conocer cómo la LOUA afronta la problemática de las edificaciones en suelo no urbanizable, teniendo presente que en todo caso, dado que la clasificación y restantes determinaciones de ordenación urbanística del suelo vinculan los terrenos y las construcciones a los correspondientes destinos y usos, es el planeamiento urbanístico municipal (el Plan General de Ordenación Urbanística -PGOU-) quien en el marco de lo previsto en la LOUA establecerá la ordenación urbanística del municipio, resultado del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio. Debe ser el planificador municipal quien necesariamente regule toda la casuística de las edificaciones en suelo no urbanizable, al tener el conocimiento más directo y actualizado de la situación existente en su territorio.

Ya la LOUA, en su redacción original recogía su preocupación por las actuaciones irregulares en suelo no urbanizable, y como debían ser objeto de regulación por el planificador. En este sentido, el art. 17 establece que en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable el planeamiento deberá cumplir determinados estándares urbanísticos, cuyo cumplimiento podrá eximirse parcialmente en la ordenación de concretos sectores de suelo urbano no consolidado, cuando las dimensiones de éstos o su grado de ocupación por la edificación hagan inviable dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente; todo ello en los términos que se prevea reglamentariamente. Y esta exención será igualmente aplicable a los sectores de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable en que se hayan llevado irregularmente a cabo, total o parcialmente, actuaciones de urbanización

y edificación que el PGOU declare expresamente compatibles con el modelo urbanístico territorial que adopte, debiéndose justificarse suficiente y expresamente en el PGOU y en los actos de aprobación del mismo.

Por su parte, la modificación de la LOUA llevada a cabo por la Ley 2/2012, de 30 de enero¹, elevaría a rango legal la figura de la situación de asimilado a fuera de ordenación, incorporaría nuevas previsiones respecto al régimen del suelo urbano y del no urbanizable, y establecería diversas novedades en materia de disciplina urbanística.

Respecto al régimen del suelo urbano, la nueva redacción de la LOUA reguló las “actuaciones de dotación” en suelo urbano y estableció una nueva configuración jurídica de esta clase de suelo. En un intento de agilizar la tramitación de modificaciones urbanísticas en suelo urbano, actuaciones que hasta ese momento tenían una tramitación bastante compleja al tener la consideración de modificaciones estructurales pasan a tener la consideración de pormenorizadas².

Destacar la incorporación a la LOUA de una nueva Disposición Adicional, la Décima, que vino a asimilar la nueva regulación del suelo urbano no consolidado prevista para las actuaciones de dotación en el artículo 45.2.B).c) de la Ley en aquellas actuaciones irregularmente materializadas en las que el PGOU -o sus innovaciones- justifique su coherencia con el modelo urbano propuesto y siempre que se dé cumplimiento a los deberes para esta clase y categoría de suelo. A tal efecto, acreditada la dificultad de aportar los terrenos para compensar el defecto de dotaciones o la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística, el Plan podrá imponer su sustitución en metálico, cuyo pago se hará efectivo al solicitar la correspondiente autorización en el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado.

En todo caso, el legislador aclaró desde su expositivo que el *ius variandi* del planificador no puede utilizarse para convalidar sin más situaciones de irregularidad consumadas, pues ninguna actuación irregular debe entenderse “subsanada” automáticamente por un nuevo planeamiento sin que hayan sido satisfechas, cuanto menos, las cargas que correspondería satisfacer si la misma actuación se hubiere realizado con arreglo al ordenamiento urbanístico. Así, se añade, un nuevo apartado 2 al artículo 34 de la LOUA, de modo que para la efectiva incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga determinaciones que supongan dicha

¹ Véase para un análisis más profundo mi estudio al respecto, recogido en el artículo “Comentarios a la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”. Revista CEMCI nº 15, abril-junio de 2012.

² Siguiendo esta línea, la Consejería competente en materia de urbanismo, desde principios de 2017 ha iniciado un proceso participativo con los distintos agentes sociales, colegios profesionales y la FAMP para abordar de manera inmediata la revisión de la LOUA, programando en cada provincia jornadas denominadas “Bases de un nuevo urbanismo en Andalucía”, con el objetivo de agilizar la tramitación de los procedimientos urbanísticos.

incorporación, el cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca³.

Interesante fue, respecto a exención total o parcial de la reserva de vivienda protegida en sectores o áreas concretos de densidad inferior a 15 viv/ha, que por su tipología no se considerara aptas para este tipo de viviendas, debiendo el Plan establecer la compensación de esta disminución en el resto de áreas, la introducción de la no obligación de compensar y su sustitución en el caso de modificaciones o revisiones parciales, por el incremento de la cesión de aprovechamiento en concepto de plusvalías de hasta un 20%, en áreas de reforma interior y sectores de suelo urbano no consolidado y en sectores de suelo urbanizable (párrafo quinto del apartado 1.A).b). Esta excepción a la regla general tiene, a su vez, otra particularidad según estemos ante áreas de reforma interior, o a sectores de suelo urbanizable. Si la exención se produce en un área de reforma interior, la compensación y correlativo incremento del porcentaje de cesión hasta un 20% se puede producir sin mayores condiciones. Esto viene a facilitar la incorporación al planeamiento urbanístico de los asentamientos implantados de forma irregular en suelo no urbanizable, pues con la redacción original de la LOUA la actuación del reconocimiento de un determinado asentamiento y su consideración como suelo urbano no consolidado implicaba a su vez la paralela reserva de aprovechamiento en otro ámbito del municipio para su destino a viviendas protegidas, lo cual dificultaba aún más si cabe la gestión de estos procesos de integración de asentamientos a la ordenación urbanística. Esta cuestión quedó resuelta con la reforma legislativa, de modo que si concurren los requisitos de densidad y tipología que facultan la exención –como es usual en este tipo de asentamientos irregulares– no es necesario complicar ese proceso con una simultánea actuación de viviendas protegidas. No obstante, si el ámbito de ordenación es un sector, esta exención sólo se puede producir si, en términos globales, existe en el municipio un porcentaje de reserva de vivienda de, al menos, del 30% de la edificabilidad residencial o el que resulte del Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

Por último, la reforma de 2012 reguló de la situación asimilada a fuera de ordenación, amplió el plazo de prescripción para la adopción de medidas que pasa de 4 a 6 años, reguló para suelo no urbanizable el régimen urbanístico aplicable a las edificaciones que, por su antigüedad, deben asimilarse a las edificaciones construidas con licencia municipal, y recogió una nueva definición del Hábitat Rural Diseminado, más amplia al exigir solo la vinculación en origen.

Teniendo presente lo anterior, no podemos soslayar la numerosa legislación sectorial existente, que exige la incorporación de determinaciones a la ordenación urbanística del planeamiento urbanístico general, afectando por ende al régimen del suelo no urbanizable.

³ Sigue esta línea la Ley 6/2016, de 1 de agosto, que en su Disposición Adicional Tercera dispone que los costes de regularización de las edificaciones se afrontarán desde los principios de igualdad, equidad, proporcionalidad, legalidad y seguridad jurídica, financiándose por los beneficiarios de dicha regularización.

Y por último, una visión completa del panorama normativo en Andalucía pasa necesariamente por conocer la legislación de ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma. Así, debe señalarse en estos últimos años la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía sufrió diversas modificaciones, en especial sus Títulos IV, V y VI.

Fue de capital relevancia la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), mediante el Decreto 206/2006, que estableció los elementos básicos para la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma. Como aspecto más relevante de este Plan, cabe destacar el relativo al crecimiento de las ciudades, estableciéndose en su Norma 45.4.a) como limitación que, como regla general, no se admitirían los crecimientos que conllevaran incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. No obstante, esta en su momento polémica determinación normativa, ha sufrido con posterioridad modulaciones, mediante el Decreto 11/2008, de 22 de enero⁴, y en el DSNU⁵.

En relación con el POTA, entró en vigor el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. En lo que nos concierne, este Decreto-Ley tuvo importantes consecuencias, en especial en lo referente a las medidas para la aplicación directa de las determinaciones sobre limitación del crecimiento que resultan consustanciales con la sostenibilidad del modelo urbanístico y en la tramitación del PGOU al incluir medidas para agilizar la tramitación del planeamiento urbanístico con la unificación de plazos de emisión de informes sectoriales de la Administración autonómica.

Por último, debemos mencionar que al margen de los numerosos Planes Subregionales aprobados hasta la fecha, es destacable por novedoso el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (Decreto 141/2015, de 26 de mayo).

⁴ Su Disposición Adicional Segunda excluye los suelos industriales del cómputo de crecimiento territorial.

Debe señalarse, por su importancia en el tema que nos ocupa, que el Decreto 11/2008, de 22 de enero en su art. 4 establece criterios para los ajustes en la clasificación del suelo en los documentos de Adaptación parcial a la LOUA, y en este sentido viene a disponer que los terrenos sobre los que se hayan realizado irregularmente actuaciones de parcelación, urbanización, construcción o edificación, instalación o cualquier otro de transformación o uso del suelo conservarán la clasificación establecida en el planeamiento general vigente, excepto cuando tengan aprobado definitivamente plan especial de ordenación o instrumento adecuado de regularización al efecto.

⁵ Su art. 18 se refiere expresamente a la modulación de parámetros en asentamientos susceptibles de incorporación. A efectos aclaratorios es aconsejable acudir a lo dispuesto en el Anexo I "Cuadro Resumen de los Criterios para el Cómputo del Crecimiento Urbanístico", de la Instrucción 1/2014, de la SGOTCC en relación a la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico general y adecuación de los mismos a la planificación territorial.

2. NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE Y LA POTESTAD DE DISCIPLINA URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA.

2.1. Marco legal del régimen del suelo no urbanizable.

Los pilares básicos del régimen jurídico del suelo no urbanizable deben buscarse en 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 (TRLSRU15), como legislación estatal de suelo vigente y en la LOUA como legislación urbanística autonómica de aplicación en todo el territorio andaluz, teniendo presente sus desarrollos reglamentarios (en especial, el RDUa y el DSNU), así como en otras normas sectoriales (estatales y autonómicas) que inciden directa o indirectamente en el mismo.

A efectos meramente enunciativos, debemos recordar que el legislador estatal en el TRLSRU15 recoge la situación de suelo rural en su art. 21.2, definiéndola como aquel suelo preservado por la ordenación de su transformación mediante la urbanización, por sus valores, incluidos por riesgos naturales, de accidentes,..., incluyendo los dominios públicos, recogiendo las facultades que puede ejercer el propietario en los arts. 12 y 13 del dicho cuerpo legal.

De su lectura se desprende que sólo son usos ordinarios en el suelo rural el uso agropecuario o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, y que son usos excepcionalmente autorizables los de interés público o social que contribuyan a la mejor ordenación y desarrollo del medio rural, o que por su propia naturaleza deban emplazarse en el medio rural.

A los efectos de la legislación autonómica, en la LOUA los propietarios de suelo no urbanizable tienen derecho al uso y disfrute y la explotación normal de bien, en consideración a su situación, características objetivas y destino. También recoge que cabe realizar los actos necesarios para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, de conformidad con su naturaleza y mediante el empleo de instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios. En cuanto al suelo no urbanizable de especial protección el derecho de sus propietarios está limitado a la facultad de su compatibilidad con el régimen de protección que tenga establecido en la normativa de aplicación.

En definitiva, el suelo no urbanizable es aquél que el planeamiento excluye o preserva de determinados usos, así como de su transformación urbanística, considerando nuestros legisladores como un suelo que se debe de dedicar primordialmente a usos agrarios, ganaderos, forestales, cinegéticos o análogos, regulándose su régimen esencialmente en la LOUA en los arts. 50.B y 52.

Paralelo al régimen de protección urbanística, pero no de menor importancia, se sitúa el régimen de unidades mínimas de cultivo previsto en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias, conforme al cual -art. 25- la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a

parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo, sancionándose con nulidad de pleno derecho los actos o negocios jurídicos.

2.2. La vivienda en suelo no urbanizable.

De acuerdo con la regulación contenida en el TRLSRU15 el uso edificatorio para vivienda únicamente podrá materializarse en suelo rural cuando esté vinculado a la explotación racional de los recursos naturales o, cuando no se halle vinculada, en la medida en que pueda considerarse una actuación de interés público o social y contribuya a la ordenación y el desarrollo rurales.

Conforme al art. 52.1 de la LOUA en suelo no urbanizable solo se permite la vivienda unifamiliar aislada, que requiere la necesidad justificada de vivienda y estar vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos, en cuyo caso puede ser autorizada por un Proyecto de Actuación que aprueba el Ayuntamiento, previo informe no vinculante de la Junta de Andalucía (apartado B).b). Algunos autores distinguen de la anterior la “vivienda agrícola”, como aquella integrante de una explotación agrícola, que puede ser autorizada directamente por el Ayuntamiento sin necesidad de Proyecto de Actuación conforme al apartado B).a).

La diferencia entre la “vivienda agrícola” y la “vivienda unifamiliar aislada vinculada” es bastante imprecisa. Respecto a la primera, debe estar vinculada funcionalmente a la explotación agrícola. Al ser éste un concepto jurídico indeterminado, habría que acudir a la normativa del planeamiento urbanístico general municipal. Señalar que, a diferencia de la vivienda unifamiliar aislada, solo se sujeta a licencia urbanística, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 52.1.B) y C) de la LOUA. No obstante, entendemos que será necesario el cumplimiento de diversos requisitos para su otorgamiento. Así, es necesario que la vivienda sea consecuencia del normal funcionamiento y desarrollo de la explotación agrícola, que esté expresamente permitidas por el Plan General o Plan Especial, que esté vinculada a la explotación agraria conformando con ella una unidad mínima de cultivo indivisible, y siempre que no induzca a la formación de nuevos asentamientos.

Por su parte, la vivienda unifamiliar aislada, gracias a su estricto y confuso régimen previsto la LOUA, ha hecho que de facto sea muy difícil su implantación, por un lado porque se condiciona el ejercicio de esta facultad edificatoria a que haya necesidad justificada de vivienda, algo de difícil concreción, y además más incertidumbre origina el requisito de que esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos. Los Ayuntamientos, han tenido que interpretar la norma, creándose diferencias en la aplicación de la Ley entre Municipios, cuestión ésta que los ciudadanos no alcanzan a entender, con razón.

En este sentido, la jurisprudencia puede ayudar a definir estos conceptos, sin perjuicio de que debemos tener presente la casuística municipal. Así, debe comprobarse de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1979 la *“existencia de una unidad de producción en la que se combinen los distintos factores de*

la producción” y sobre todo, que haya una “*proporcionalidad entre la construcción y la explotación agrícola de la finca*”. Más tarde, añadiría el Tribunal Supremo, en sentencia de 12 de diciembre de 1990, “*lo fundamental es la tierra y la explotación de sus recursos naturales y si la vivienda resulta exigida por las características de la explotación, integrando así un instrumento para su desarrollo, ha de quedar incluida dentro del régimen jurídico propio de las explotaciones*”. En la misma línea la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de enero de 1997 según la cual “*la vivienda sólo es autorizable por la vía de su vinculación con la explotación agrícola, han de ser instrumentales de este destino. Intentar sostener que una edificación de 187 m² estaría destinada en su mitad a vivienda, para un finca de 4.865 m², carece de sentido*”. Asimismo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 1 de diciembre de 2000 acaba concluyendo que no se acredita la condición imprescindible de la vivienda para la explotación agrícola, no se acredita la existencia de tal explotación y no se acredita la profesión agrícola de su titular.

Estas últimas sentencias ponen de manifiesto la inexistencia de criterios objetivos en la legislación urbanística que permitan vincular el uso residencial a la necesidad justificada, vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos. La seguridad jurídica hubiera requerido que la prueba de esta vinculación se estableciera en la propia legislación o al menos, a nivel reglamentario, para evitar desigualdades, de lo contrario, se podría afectar al principio de igualdad de tal manera que dos agricultores en las mismas condiciones no tuvieran los mismos derechos en distintos municipios.

2.3. La Disciplina urbanística en suelo no urbanizable.

El art. 181.1 de la LOUA dispone que cuando un acto de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación esté sujeto a cualquier aprobación o a licencia urbanística previas, se realice sin dicha aprobación o licencia o, en su caso, sin orden de ejecución o contraviniendo las condiciones de las mismas, el Ayuntamiento deberá ordenar la inmediata suspensión de las obras o el cese del acto o uso en curso de ejecución, así como del suministro de cualesquiera servicios públicos. Esta medida se adoptará cuando se aprecie la concurrencia de las circunstancias anteriores, incluso con carácter previo al inicio del expediente de restablecimiento del orden jurídico perturbado.

El restablecimiento del orden jurídico perturbado 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 (art. 182 de la LOUA y 45.1 del RDU).)

A la primera posibilidad se refiere el artículo 47 RDU, que desarrolla el artículo 182.2 y 4 LOUA. Por su parte, la reposición de la realidad física alterada prevista en el art. 183 de la LOUA aparece desarrollada en el artículo 49 del RDU, del

que cabe destacar el intento de dar una respuesta individualizada según el objeto de la actuación perseguida, si bien en última instancia, dada la gran casuística en la materia, recoge esas medidas de manera enunciativa y no excluyente. De entre ellas debemos resaltar la demolición de las obras ilegales y correcta gestión de los residuos derivados de la misma, así como la eliminación de los elementos que materialicen la parcelación.

Regula igualmente el RDUa en sus arts. 53 y 54 los casos en que no es posible adoptar o ejecutar medidas de protección y restauración de la legalidad, bien por haber transcurrido el plazo previsto en el art. 185.1 de la LOUA, bien por ser imposible legal o materialmente esa ejecución. En aras a proteger la legalidad urbanística el RDUa aporta soluciones en uno y otro caso.

En el caso de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, lo que caracteriza a éstas es que se está ante un conjunto de actos de apariencia formal válidos pero que posibilitan auténticas urbanizaciones al margen de la legalidad, pretendiendo por la vía de los hechos ganar lo que jurídicamente resulta prohibido en beneficio exclusivo de intereses privados. Interesa impedir la posibilidad de consolidación de una actuación al margen de la legalidad urbanística, y para ello el art. 183.3 de la LOUA prevé que en estos casos el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación, en la forma que se determine reglamentariamente. Ese desarrollo reglamentario se produce a través del art. 49.j) del RDUa, que dispone que el restablecimiento se llevará a cabo mediante la demolición de las edificaciones que la integren y reagrupación de las parcelas, a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación.

El principal problema de ejecución que planteaba este supuesto es el de que pese a la reparcelación física del terreno afectado subsistieran los negocios jurídicos que habían justificado formalmente esa parcelación. Es por ello que el mismo art. 49.j) da respuesta a esta problemática al disponer que los actos y negocios jurídicos que hayan dado lugar a la parcelación deberán invalidarse, bien mediante voluntad de las partes, o en su caso, mediante resolución judicial. Y que a estos efectos, la Administración pública competente ostentará la legitimación activa para instar ante la jurisdicción ordinaria la anulación de dichos títulos, y estará facultada para instar la constancia en el Registro de la Propiedad y en el Catastro Inmobiliario.

Respecto a las edificaciones con uso residencial en suelo no urbanizable, que como ya se ha comentado están prohibidas si no están asociadas o vinculadas a actividades agrícopecuarias, al ser construidas sin licencia (al no poder otorgársele en ningún caso), existe el deber de ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística, cuyo plazo actualmente es de seis años desde su completa terminación⁶. En el supuesto de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, así como las edificaciones construidas en zonas declaradas de especial protección y demás supuestos

⁶ Conforme al art. 40.2 del RDUa las obras se considerarán terminadas cuando estén ultimadas y dispuestas a servir al fin previsto, sin necesidad de ninguna actuación material posterior referida a la propia obra.

previstos en el art. 185.2 de la LOUA, no se establece ningún plazo de prescripción. No obstante, el art. 183.3 y 185.2 han sido objeto de la reciente modificación legal de 2016, que recoge una excepción de gran transcendencia en este aspecto.

2.4. Notas sobre las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en Andalucía.

El concepto de parcelación en la LOUA no tiene una formulación expresa, sin embargo, el legislador en el art. 66 de la LOUA configura diversas presunciones que operan en su mayoría como “*iuris et de iure*”. Considera el apartado 1.b) como parcelación urbanística en suelo no urbanizable “*la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos*”, que han de ser definidos por los instrumentos de planeamiento, si bien ha de tenerse en cuenta la nota característica que los define según el art 52.6.a): “*demandar infraestructuras o servicios colectivos impropios de la naturaleza de esta clase de suelo*”. Este precepto se refiere a esta intencionalidad al señalar que las condiciones que los PGOU o Planes Especiales deben establecer en el suelo no urbanizable, deberán asegurar, como mínimo, la no inducción a la formación de nuevos asentamientos, debiéndose estar en principio a lo dispuesto por estos instrumentos de planeamiento urbanístico. Por su parte, el art 68.2 de la LOUA, establece que “*en terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas*”.

La LOUA añade un singular régimen preventivo destinado a evitar actos fraudulentos que consoliden la parcelación urbanística, y así también se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en proindiviso de un terreno o de una acción o participación social, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte de terreno equivalente a una parcela urbanística sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación (art. 66.2 LOUA). Asimismo, el art. 8.a) párrafo tercero del RDUa ha establecido nuevos actos reveladores de parcelación urbanística.

No obstante, respecto a estos “actos reveladores” la LOUA no concreta cuando esta presunción puede quedar desvirtuada. Así las cosas, la jurisprudencia nos ayuda a establecer otros criterios para identificar esta presunción de parcelación así como para confirmarla o desvirtuarla, y así por ejemplo la STS de 29 de enero de 1991, reiterada por STS de 19 de julio de 1996, y la STSJ Andalucía de 22 de febrero 2000, consideran elemento determinante de la presunción la profesión de los adquirentes. La STS de 3 de octubre de 1995 establece una serie de criterios para la identificación de una parcelación ilegal que se repite en distintas sentencias: cercana relación temporal entre la adquisición y la pretendida segregación y venta, medida superficial de las parcelas, que

las parcelas se encuentren edificadas en un 50 o 60% con chalets, que tengan vías de acceso y agua y que exista una notoria diferencia de precio entre la compra y la venta. Asimismo, la STSJ Andalucía, de 20 de abril de 2001 considera indicio de parcelación el simple hecho de describir la finca por las parcelas que la integran y por un parcelario que se una a la escritura o que sea una zona donde proliferan las parcelaciones.

Con las peculiaridades que expondremos de la modificación de la LOUA de 2016, las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable son nulas, no operando respecto de ellas la figura de la prescripción y en consecuencia pueden ser actuadas en cualquier caso y tiempo las medidas establecidas para la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden jurídico perturbado. Estas parcelaciones están vinculadas normalmente a un uso edificatorio del que puede derivarse un nuevo asentamiento, y consecuentemente un acto de parcelación inicialmente de naturaleza rústica puede devenir mediante un uso edificatorio posterior en otro de carácter urbanístico, si existe la posibilidad de formación de un núcleo de población, en cuanto se derivan demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza del suelo no urbanizable. De concurrir estos presupuestos y en base a esta consideración finalista de la parcelación urbanística, nos encontraríamos ante un acto nulo que no puede ser convalidado al no operar la figura de la prescripción, siendo aplicable lo dispuesto por el art 49.2.j del RDUA para la reposición de la realidad física alterada.

Conforme a esta conceptualización, no se está ante un acto temporalmente único, limitado al fraccionamiento de propiedades, sino un proceso urbanizador. Por tanto, la reposición de la realidad física alterada a su estado originario del art. 182.1 de la LOUA exige una pluralidad de actuaciones previstas en el artículo 49.2 del RDUA, entre éstas estará la demolición de edificaciones (ex apartados a y j); la roturación de caminos y desmantelamiento de las infraestructuras y servicios (apartado b); el restablecimiento de la cubierta vegetal (apartado c); la retirada de vallados y carteles (apartado d); y la reagrupación de las fincas para que vuelvan a formar una unidad (apartado j). No obstante, la modificación legal de 2016 establecerá determinaciones que excepcionan el régimen aquí descrito.

No debemos olvidar que antes de la entrada en vigor de la LOUA, durante la vigencia del TRLS92 ha sido posible la prescripción de actos de parcelación urbanística sin licencia en el suelo no urbanizable común y así parece reconocerlo la Disposición Adicional Primera de la LOUA.

2.5. Las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable y su posible reconducción.

La construcción clandestina es un fenómeno surgido con anterioridad a la LOUA y que cuando ésta entró en vigor ya se encontraba plenamente consolidado⁷.

Frente a este fenómeno la LOUA propugna la idea de que la ordenación urbanística es una función pública irrenunciable que se ejercita con la aplicación de la técnica de la planificación, debiendo los poderes públicos decidir cuál es el suelo de crecimiento de la ciudad y controlar su proceso de ejecución, lo que requiere asegurar la preservación del suelo no urbanizable de cualquier proceso de transformación. No obstante, lo cierto es que la situación en los años de vigencia de la LOUA dista mucho de ser satisfactoria. Como señala SEBASTIÁN OLMEDO ello es así ya que a pesar de que se han empezado a tramitar expedientes sancionadores y de protección de la legalidad, lo cierto es que más de allá de la imposición de multas coercitivas, la principal medida del restablecimiento de la legalidad, la demolición, rara vez se ha decretado, y menos, ejecutado, salvo excepciones contadas. Es notorio que la entrada en vigor de la LOUA no ha impedido que surjan nuevos e importantes focos de parcelaciones ilegales y construcciones clandestinas en suelo no urbanizable, aunque en los últimos años la tendencia haya decrecido (en gran parte por la crisis socioeconómica iniciada en el año 2007). También debemos recalcar que en las parcelaciones surgidas desde 2003 no se ha adoptado la medida de restitución de reagrupamiento forzosa prevista en la ley. Y en los casos de intento de normalización de los asentamientos consolidados preexistentes a la entrada en vigor de la LOUA, las Administraciones en su caso han intentado la integración urbanística de los mismos incorporándolo a los PGOU, sin que en estos casos haya acontecido su efectiva ejecución.

Con este panorama la reforma de la LOUA de 2012 intentó rebajar la presión y clarificar la situación jurídica de las construcciones consolidadas, y entre otras medidas, elevó a rango legal a la situación de asimilado de fuera de ordenación (AFO) al añadir un inciso final al párrafo tercero al apartado 1.b) de artículo 34 de la LOUA. De forma complementaria, el DSNU estableció unos criterios que posibilitan la integración de los asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable mediante procesos de revisión del planeamiento general (en dicho Decreto se modificó el art. 53 del RDU, que regulaba la figura del AFO). Finalmente, mediante la modificación de 2016 se matiza la imprescriptibilidad en parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable, a fin de que puedan acceder a la situación de AFO algunos supuestos de edificaciones que quedaban impedidos hasta ese momento.

⁷ El nivel de proliferación de las edificaciones ilegales alcanzó en esa fecha sus cotas más elevadas, como se constata en el Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz de 2000 y en el Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en suelo no urbanizable de 2003.

2.6. Antecedentes inmediatos. El desarrollo reglamentario de las situaciones de las edificaciones existentes en el suelo no urbanizable -el DSNU- y los problemas su aplicación práctica.

El DSNU tiene por objeto, por una parte regular los requisitos y procedimientos que faciliten la integración en la ordenación de los PGOU de los asentamientos que sean conformes con el modelo territorial y urbanístico establecido en los mismos y, por otra parte, establece el régimen aplicable a las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, teniendo en consideración las distintas situaciones jurídicas de las mismas, destacando entre todas estas situaciones la de las edificaciones aisladas construidas al margen de la legalidad urbanística y territorial para las que ya no es posible establecer medidas de protección de la legalidad urbanística y a las que se les aplica el régimen de asimilado al de fuera de ordenación.

Para ello, su art. 2.2 diferencia en función de su ubicación entre edificaciones aisladas o agrupaciones de edificaciones que no llegan a constituir asentamiento, asentamientos urbanísticos y asentamientos que constituyen Hábitat Rural Diseminado (HRD). Se define edificación aislada de forma negativa, como aquellas edificaciones o agrupaciones de éstas "que no llegan a constituir un asentamiento". Y además, se dispone que no pueda ser reconocida la situación de edificación aislada sin que previamente se proceda a la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos y de los HRD.

A continuación, se aborda el análisis de las edificaciones aisladas. Primero se recoge el régimen de las edificaciones legales conforme a la ordenación vigente (art. 6), el de las legales no conformes a la ordenación vigente, es decir, las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación (art.7), y por último el de las edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación (art. 8). Junto a la regulación de las edificaciones aisladas, los otros dos grandes bloques de determinaciones objeto de regulación por el DSNU son los requisitos y procedimientos que facilitan la integración en la ordenación de los PGOU de los Asentamientos urbanísticos (definidos en el apartado 2 b) del art. 2 DSNU) que sean conformes con el modelo territorial y urbanístico establecido en los mismos, y de otro, los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado (definidos en el apartado 2 c) del art. 2 DSNU).

La cuestión clave del sistema previsto en el DSNU para la identificación de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable, se apoya en la necesaria constancia del instrumento normativo que acredite y delimite los asentamientos existentes en el término municipal, constituyendo un presupuesto imprescindible para que los Municipios puedan efectuar reconocimientos de la situación de AFO en suelo no urbanizable.

Este instrumento puede ser el propio PGOU, y en su defecto, el Avance a que se refiere el art. 4⁸ del DSNU, o en su caso, el Acuerdo de innecesariedad de dicho Avance

⁸ Debe señalarse que el art. 4 fue modificado por el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, que incorpora un nuevo apartado tercero "En los casos en los que no sea necesaria la tramitación del Avance, bien por estar delimitados los

en los casos en que no sea necesaria la tramitación del Avance, bien porque estén éstos delimitados en el Plan General, o bien por no existir asentamientos en suelo no urbanizable, acuerdo que igualmente es necesario para la tramitación de procedimientos de reconocimiento de situaciones de AFO de las edificaciones aisladas y que deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia, para general conocimiento.

En nuestra opinión, el Acuerdo de Innecesariedad del Avance es una disposición administrativa de carácter general, ya que innova el ordenamiento jurídico al habilitar relaciones y actos que hasta ese momento no estaban permitidos, y sustituye al Avance (norma reglamentaria). Por su parte, la incorporación ex novo al ordenamiento jurídico de la figura del Avance tiene como finalidad el posibilitar la aplicación directa del DSNU. Por ello, hasta que el Avance como Ordenanza Municipal no entre en vigor no podrán otorgarse resoluciones de reconocimiento de AFO, aunque pueda iniciarse su tramitación cuando el Avance se someta a información pública.

Asimismo, el proceso de regularización demanda la aprobación de unas Normas Mínimas de Habitabilidad, conforme determina el art. 5 del DSNU. En el caso de que no se definan éstas por el Plan General, los Ayuntamientos por medio de Ordenanza municipal podrán regularlas.

2.6.1. Régimen de las Edificaciones aisladas en suelo no urbanizable.

El DSNU diferencia las situaciones en las que se encuentran las edificaciones tanto por su forma de implantación (aisladas, asentamientos urbanísticos, hábitat rural diseminado, art. 2), como por su adecuación o no a las determinaciones establecidas por la ordenación territorial y urbanística (art. 3). Partiendo de esta distinción establece las normas sustantivas y de procedimiento aplicables para cada una de estas situaciones.

Conforme al Decreto las edificaciones aisladas no serán solo las que de forma evidente se implantan de forma independiente y en solitario en el territorio, también se considerarán aisladas las pequeñas agrupaciones de éstas que no llegan a constituir asentamiento (definición por exclusión). Como se ha comentado, en todo caso se requiere la identificación de las edificaciones aisladas, y de este modo, una vez se sabe si una edificación es considerada aislada, deberá estarse a lo dispuesto en el planeamiento urbanístico general, o en su caso, en los arts. 6 a 8 del DSNU.

asentamientos por el Plan General, o bien por no existir asentamientos en suelo no urbanizable, el Pleno municipal acordará expresamente la innecesariedad de dicho Avance, previo informe de los servicios técnicos municipales y de la Consejería competente en materia de urbanismo, que deberá emitirlo en el plazo de un mes. Para la emisión de éste último informe, será suficiente la solicitud de la persona titular de la alcaldía indicando la intención de la Corporación de adoptar acuerdo de innecesariedad del Avance, acompañada del informe de los servicios técnicos municipales. Este acuerdo será requisito necesario para la tramitación de procedimientos de reconocimiento de situaciones de asimilado al régimen de fuera de ordenación de las edificaciones aisladas y deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia para general conocimiento”.

Respecto a la situación jurídica de las edificaciones aisladas, el art. 3.1 DSNU distingue dos posibilidades que parten de unos presupuestos de hecho diferentes: o se está ante edificaciones sustancialmente legales, es decir, actuaciones conformes a la ordenación urbanístico-territorial vigente en el municipio, o ante edificaciones que no se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente, esto es, actuaciones materialmente irregulares contrarias al planeamiento.

A las edificaciones que se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente les será de aplicación el régimen urbanístico establecido en el art. 6 del DSNU, esto es, serán consideradas edificaciones plenamente legales a pesar de que en su día no hubiesen obtenido la correspondiente autorización administrativa, y las que no se ajusten, les será de aplicación el régimen establecido en el art. 7 para las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación.

Respecto a las disconformes con el ordenamiento vigente, reguladas en el art. 3.1.B, aquí ya no se está ante una mera infracción formal de edificaciones sin licencia o contraviniendo las condiciones de la misma, sino ante una transgresión sustantiva de la ordenación urbanística.

El Decreto categoriza este grupo de edificaciones en virtud de la existencia o no de licencia urbanística previa, diferenciando entre edificaciones en situación legal de fuera de ordenación y en situación de asimilado a dicho régimen. Y se incluye un tercer supuesto, que más que una categoría propia se trata del supuesto concreto en el que la Administración viene obligada a ejercer sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística.

No entraremos al estudio de éstas últimas, pues se trata de edificaciones ilegales, no legalizables, respecto a las que la Administración actuante debe, por estar aún en plazo para ello, adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística. Tampoco lo haremos respecto a las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación. Por el contrario, sí analizaremos la vigente regulación de las edificaciones en situación de AFO.

Tampoco analizaremos lo dispuesto en el DSNU respecto a los Asentamientos, no obstante, si es importante detenernos en el régimen transitorio de las edificaciones en Asentamientos urbanísticos y en ámbitos de HRD, cuestión abordada en sus Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª.

Se especifica que en tanto se produzca la aprobación del PGOU del respectivo municipio, no procede el reconocimiento de la situación de AFO a las edificaciones ubicadas en los asentamientos urbanísticos; y así mismo, en los ámbitos de HRD, a las edificaciones les será de aplicación el régimen de las edificaciones aisladas en tanto se regulen y delimiten por el PGOU.

Conviene reseñar que la identificación de los asentamientos en el documento de Avance no constituye regularización alguna para los Asentamientos delimitados, la cual pasa por la incorporación como suelo urbano o urbanizable, en caso de resultar compatibles con el modelo urbanístico y territorial, en la ordenación urbanística del

PGOU. Es por ello por lo que la Transitoria Segunda señala que hasta tanto se proceda a la aprobación del PGOU que incorpore los Asentamientos urbanísticos no procederá el reconocimiento de la situación de AFO a las edificaciones ubicadas en estos asentamientos.

Por su parte, el proceso de legalización o reconocimiento de estas edificaciones integradas en Asentamientos urbanísticos se especifica en el artículo 20 del DSNU. En este sentido, la legalización de una edificación requiere el cumplimiento de las obligaciones previstas por la LOUA según la clase y categoría de suelo que se apruebe en el PGOU. Por su parte, en cuanto a las edificaciones que pueden (carácter potestativo) acceder al régimen de AFO, la redacción del precepto distingue dos supuestos en los apartados tercero y cuarto del art. 20 del DSNU, según la edificación esté en un Asentamiento urbanístico integrado o no en la ordenación urbanística del PGOU. En el caso de edificaciones incluidas en los Asentamientos integrados en la ordenación del PGOU que, situándose en parcelas edificables, no se ajusten a la ordenación establecida, podrán acceder a la situación de AFO si sobre las mismas ya no se pueden adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido. En el caso de que se ubiquen en Asentamientos no integrados, igualmente podrán acceder a la situación de AFO si sobre las mismas ya no se pueden adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.

2.6.2. Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

En estos casos no se produce una legalización dado que el uso y las edificaciones son ilegales, lo que ocurre es que la Administración por mandamiento de la ley ya no está autorizada a restablecer la legalidad conculcada, pero ello no supone que se conviertan en legales. Así, el régimen jurídico del AFO se vislumbra en la Disposición Adicional Primera y art. 34.1.b) párrafo tercero de la LOUA, que proporcionan sostén legal al régimen previsto en el art. 53 del RDU, y para el suelo no urbanizable, en el art. 8 del DSNU.

Tratamiento diferenciado en el DSNU tienen las edificaciones aisladas terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta regulación tiene anclaje legal en la Disposición Adicional Decimotercera de la LOUA (en conexión con los arts. 3.3, 3.6, 6.3 y 7.2 del DSNU), según la cual estas “edificaciones antiguas” que no posean licencia urbanística se asimilarán en su régimen a las edificaciones con ella siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística. En estos casos, el interesado debe acreditar la antigüedad y características de la edificación, y para ello se pueden complementar los medios de prueba mediante ortofotografías (la primera del vuelo americano del año 1956) con publicaciones tales

como la constancia en catálogos oficiales, tales como el catálogo de Haciendas, Cortijos y Lagares de todas las provincias andaluzas.

Veremos los requisitos jurídicos y materiales de estas edificaciones, Así, el art. 53 del RDUa en sus dos primeros apartados viene a describir cuando una edificación, instalación o construcción se considera en situación de AFO. Contempla dos posibles supuestos de hecho, tal y como expone la inspectora de urbanismo EVA GAMERO⁹: 1º.- Desarrolla el supuesto previsto en la Disposición Adicional Primera de la LOUA “*obras clandestinas o ilegales*”, para cualquier clase de suelo respecto de las que hayan transcurrido los plazos para el restablecimiento de la legalidad urbanística; 2º.- Añade un supuesto de hecho diferente, el llamado “cumplimiento por equivalencia”. Dado que la modificación de la LOUA de 2016 circunscribe su contenido al primer supuesto de hecho descrito, abordaremos únicamente el estudio de éste.

Este primer supuesto, mucho más frecuente en la práctica, es el que contempla la declaración de asimilada a la situación de fuera de ordenación de una edificación por imposibilidad de reaccionar debido al transcurso del plazo establecido para restablecer la legalidad urbanística. Consecuentemente, será este requisito temporal el que acabe por singularizar esta situación, actuando como delimitador *rationae temporis* para la adopción válida de las medidas específicamente dirigidas a conseguir la restitución del orden jurídico-urbanístico conculcado. Recordemos que la reacción administrativa frente a actuaciones sin licencia o contraviniendo sus condiciones cabe mientras las actuaciones estuvieran en ejecución o en los seis años siguientes a su completa terminación (art. 185.1 LOUA¹⁰), salvo en los supuestos de especial gravedad previstos en el apartado segundo del referido precepto, en cuyo caso no existe plazo limitativo. Sentado lo anterior, resulta obvio que no se agotan los plazos respecto a las obras que no estén totalmente terminadas y dispuestas a servir al uso a que se destinan, sin necesidad de ninguna actuación material posterior referida a la propia obra, de conformidad con lo establecido en el art. 40 RDUa y 8.1 DSNU.

Bajos estos criterios, no procede bajo ningún concepto la declaración de asimilación respecto, de un lado, a las edificaciones en las que no haya finalizado el plazo máximo para imponer medidas de restauración del orden urbanístico vulnerado, seis años desde la completa terminación, y de otro, los inmuebles que se encuentren en alguno de los supuestos cualificados recogidos en el apartado 2 del art. 185 LOUA, en los que la limitación temporal no rige.

⁹ GAMERO RUIZ, Eva, “Aspectos técnicos y jurídicos de la situación de asimilación a la fuera de ordenación en Andalucía”. I Jornadas de formación de la asociación de inspectores de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía, Sevilla 16 y 17 de abril de 2012.

¹⁰ Dado que la Ley 2/2012 amplió el plazo de 4 a 6 años, el nuevo plazo de caducidad no será aplicable a aquellas edificaciones ilegales que a la fecha de entrada en vigor de la norma, 28 de febrero de 2012, tuviesen una antigüedad superior a cuatro años, computados desde la fecha de la completa conclusión de la edificación. La razón de ello puede encontrarse en las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Código Civil, en virtud de las cuales se registrarán por la legislación anterior aquellos derechos y contratos válidos, nacidos y realizados bajo su régimen, en cuanto derecho que ha sido consolidado e integra por ello el patrimonio de su titular, sin que pueda ser afectado sin indemnización por la modificación posterior de la norma por la que se rige.

¿Qué sucede si la edificación está en una parcelación urbanística? Si se realizó en una parcelación urbanística “prescrita” o “petrificada” antes de la entrada en vigor de la LOUA, una vez que ha transcurrido el plazo para restablecer la legalidad urbanística, quedará inmune a esta acción.

Si se está ante una parcelación urbanística “no prescrita”, conforme a la LOUA (apartado 2.A) del art. 185) se deberá aplicar el restablecimiento toda vez que la acción es imprescriptible. No obstante, si se identifica la parcelación como un Asentamiento, ya no se considera edificación aislada, y debe estarse a lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera del DSNU, como ya hemos señalado. Y si la parcelación urbanística no se delimita como Asentamiento, se aplicará la acción de restablecimiento, si bien no debemos olvidar que tras la reagrupación forzosa cabe otorgar el AFO a las edificaciones que cumplan con las características necesarias para ello. Por último, también cabrá otorgar el AFO, en los términos previstos en LOUA tras la modificación por la Ley 6/2016, de 1 de agosto, a aquellas edificaciones (viviendas) que junto a su parcela asociada no sean objeto de reagrupación forzosa.

Veremos en los siguientes apartados los requisitos para la declaración de AFO de las edificaciones y los efectos de la misma. En este sentido es importante tener en cuenta que el DSNU establece un detallado desarrollo para declarar asimiladas a la situación de fuera de ordenación a las edificaciones aisladas sitas en el suelo no urbanizable del territorio andaluz (arts. 9 a 12).

Sin perder de vista las anteriores consideraciones ampliamente expuestas, existen dos limitaciones de carácter material que impiden la declaración de AFO, y que expresamente se recogen en el apartado 2 del art. 8 del DSNU:

- a) Edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable de especial protección por normativa específica, territorial o urbanística, en terrenos de la Zona de Influencia del litoral, en suelos destinados a dotaciones públicas, o en suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, excepto en el supuesto previsto en el art. 3.2.b). Éste suscita la interesante cuestión que se origina cuando en una infracción urbanística cuya acción de reposición del orden vulnerado ha caducado se produce una “protección sobrevenida” del terreno. Al respecto, comentar que si a la entrada en vigor de la protección sobrevenida la acción se encontrase caducada respecto de los actos de construcción, edificación o uso del suelo que se hubiesen realizado sin licencia u orden de ejecución, los actos edificatorios quedarán inmunes frente a la imprescriptibilidad derivada de la nueva categoría urbanística. A sensu contrario, si el plazo no se hubiese agotado, la edificación no quedará inmune y estará sometida, por tanto, se impone la incoación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, sin sujeción a plazo.
- b) Edificaciones aisladas integradas en una parcelación urbanística que no constituye un Asentamiento urbanístico, y para la que no haya transcurrido el plazo para el restablecimiento del orden urbanístico infringido, si no se ha procedido a la

reagrupación de las parcelas, conforme a lo dispuesto en el artículo 183.3 de la LOUA. Tales edificaciones no son susceptibles de ser declaradas en régimen de AFO, precisamente porque la limitación temporal no rige respecto a los actos y usos que afecten a parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Pero es que además, el art. 49.j) del RDUa pormenoriza la manera de restablecer el orden jurídico perturbado, de modo que apreciada la existencia de una parcelación urbanística en suelo no urbanizable se habrán de eliminar los elementos que materialicen tal fraccionamiento, tanto los actos iniciales y preparatorios de la parcelación, como los actos y usos que se hayan materializado en cada una de las parcelas resultantes por medio de la demolición de las edificaciones que la integren y reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa.

Se debe producir así una verdadera *restitutio in integrum*, de suerte que esta reposición implica no sólo la restitución física sino también jurídica. En cualquier caso, lo que no suscitaba ningún género de duda es que las edificaciones incluidas en una parcelación urbanística en estos casos no van poder ser declaradas en situación de AFO, salvo que previamente se hubiese procedido a la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa. Es por ello por lo que cuestionamos la “*incertidumbre*” puesta de manifiesto por el legislador en la expositivo de la Ley 6/2016, de 1 de enero, que como veremos establece una excepción a lo que hasta ese momento estaba claro. Es cierto que en la práctica administrativa la imposición de la medida de restitución prevista en la LOUA para las parcelaciones ilegales (la reagrupación forzosa) se ha revelado como de difícil ejecución, de modo que se presenta un escenario en el que ni se adopta la reagrupación forzosa de las fincas ni se permite el reconocimiento de AFO de las edificaciones. Para solventar esta problemática, que no incertidumbre jurídica, se procede a modificar la LOUA en 2016 con el fin de posibilitar el acceso a la situación de AFO de las edificaciones ubicadas en estos ámbitos, pese a que no se haya procedido al reagrupamiento, excluyéndose de la reparcelación forzosa la parcela y de la posible demolición la vivienda sita en ella.

Por último, debemos señalar el régimen previsto para aquellas edificaciones ubicadas en Asentamientos urbanísticos que no puedan ser integrables en la ordenación urbanística del PGOU. Así, conforme prevé el art. 13.3 del DSNU, no cabe la incorporación al planeamiento urbanístico de los Asentamientos ubicados en suelos de especial protección, con riesgos ciertos y en los destinados a dotaciones públicas. Asimismo, teniendo presente el apartado primero in fine del art. 13, también es exigible el requisito de la compatibilidad con el modelo urbanístico y territorial del municipio para posibilitar la integración de un asentamiento urbanístico.

De este modo no será difícil encontrar en un municipio Asentamientos urbanísticos que no resulten integrables en un proceso de revisión del planeamiento urbanístico general, sea como consecuencia de su imposibilidad conforme a legislación ambiental o como consecuencia de la planificación territorial, o bien, porque no existan las condiciones de infraestructuras necesarias que faciliten su incorporación a la ordenación urbanística municipal. Estos asentamientos urbanísticos no integrables se

mantendrán como suelo no urbanizable, sin que puedan ser configurados como HRD, por sus propias características.

Cabe cuestionarse qué régimen jurídico es aplicable a estas edificaciones en Asentamientos urbanísticos no integrables. La respuesta la encontramos en el apartado 4 del referido art. 13 del DSNU, que establece como solución el proceder al restablecimiento de la legalidad. No obstante, las medidas de restitución sólo pueden adoptarse de forma individualizada para cada una de las edificaciones existentes, por lo que podrá ocurrir que existan edificaciones que por su situación jurídica individualizada impida que esas medidas de restablecimiento de la legalidad puedan adoptarse por estar ya caducada la acción para ello. Pues bien, en estos casos los apartados 4 y 5 del art.20 recogen la posibilidad de acceder a la situación AFO si se cumple con los requisitos para ello.

Recapitulando lo hasta ahora expuesto, puede otorgarse el reconocimiento de AFO a una edificación, tras el procedimiento preceptivo y siempre que el municipio la identifique como aislada en suelo no urbanizable, si:

- Está terminada, ultimada y dispuesta para servir al fin previsto sin necesidad de ninguna actuación material referida a la propia obra, reúne las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad necesarias, se ubica en suelo no urbanizable natural o rural y tiene ganada la prescripción (imposibilidad de adoptar las medidas de protección y restauración de la legalidad).
- Cumpliendo lo anterior:
 - Pese a ubicarse en suelo no urbanizable de especial protección por normativa específica, territorial o urbanística, en terrenos de la Zona de Influencia del Litoral o en suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, se hubiese agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido con anterioridad al establecimiento del régimen de protección especial.
 - Pese a ubicarse en una parcelación urbanística, ésta estuviera prescrita.
 - Pese a ubicarse en una parcelación urbanística, la misma no se constituye en Asentamiento urbanístico y se haya procedido a la reagrupación forzosa de la parcelas, o como novedad, la edificación tiene uso residencial, y queda al margen reagrupación forzosa en los términos de la LOUA tras la redacción dada a los arts. 183.3 y 185.2.A) por la Ley 6/2016.
 - Pese a ubicarse en Asentamiento urbanístico, éste está integrado en la ordenación urbanística del PGOU, se ubica en parcela edificable y no se ajusta a la ordenación establecida, si se ha agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad.

- Pese a ubicarse en Asentamiento urbanístico, éste no es integrado en la ordenación urbanística del PGOU, y si se hubiere agotado el plazo mencionado.

Por su parte, el reconocimiento de AFO a una edificación requiere de un procedimiento que terminará con la resolución de declaración de asimilado¹¹, cuyo contenido expreso se prevé en los apartados 4 y 6 del art. 53 del RDU, y que se erige en el título administrativo que le otorga carta de naturaleza a la edificación permitiéndose emerger del limbo jurídico y, a su vez, va a concretar el régimen particularizado de su situación.

Como efectos del reconocimiento está la aplicación de su propio régimen jurídico, más restrictivo que el previsto para las edificaciones fuera de ordenación. Así, únicamente se pueden autorizar obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble (art. 8.3 DSNU), y se proscriben las obras de consolidación y rehabilitación, e incremento del valor. Recordar que no procede, en ningún caso, el otorgamiento de licencias de ocupación o de utilización, según determina de manera taxativa el art. 8.6 DSNU, y ello sin perjuicio de las condiciones que puedan establecerse por el Ayuntamiento en la resolución de reconocimiento.

Respecto a los servicios básicos, será la resolución de reconocimiento la que establezca los servicios básicos autorizados, las condiciones de acometida y la forma en la que se van a prestar dichos servicios. De hecho, este acto se erige en el título habilitante para poder acceder a los servicios, si bien, en los estrictos términos que en el mismo se dispongan. Es importante concretar este último extremo ya que es precisamente esta resolución la exigible, en sustitución de la licencia de ocupación o utilización, por las compañías suministradoras a los efectos de proceder a la contratación de los servicios, conforme a lo dispuesto en el art. 175.3 LOUA.

Conforme a lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del art. 8 del DSNU, como regla general en la situación AFO la prestación de los servicios básicos debe resolverse mediante instalaciones de carácter autónomo ambientalmente sostenibles, salvo que se disponga de acceso a redes generales. No obstante, el apartado 5 dispone una excepción, según la cual podrá autorizarse la acometida de servicios básicos (abastecimiento, saneamiento y energía eléctrica) por compañía suministradora, cuando se cumplan las siguientes circunstancias concurrentes: que los servicios estén accesibles; que la compañía suministradora acredite la viabilidad de la acometida; y que no induzca a la implantación de nuevas edificaciones. Es por ello por lo que en el art. 12.1.d) se indica que en la resolución se especificarán los servicios básicos que puedan prestarse por compañías suministradoras, y las condiciones del suministro.

Entendemos que el legislador, bajo la perspectiva del menor impacto ambiental de estas edificaciones, prima el autoabastecimiento mediante instalaciones de carácter

¹¹ El plazo máximo para resolver y notificar será de 6 meses, desde la fecha en la que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, o desde el acuerdo por el que se inicia el procedimiento de oficio. Transcurrido el plazo, se produce el silencio negativo si el inicio del procedimiento es a instancia de parte, o la caducidad si fuera de oficio.

autónomo ambientalmente sostenibles, pero siendo conocedor de la posibilidad de que existan redes a pie de parcela, estima que para estos casos excepcionales es mejor solución ambiental la acometida a ésta. Pero en ningún caso el art. 8.5 del DSNU habilita al establecimiento de nuevas redes de infraestructuras generales para dar servicios básicos a las edificaciones en situación de AFO, sólo legitima de manera excepcional la autorización de "la acometida".

Por último, el RDU en su art. 53.5 dispone que conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de AFO será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma. ¿Y qué establece dicha legislación? En este punto debe acudir a la redacción del art. 28.4 del TRLSRU15, al cual nos remitimos.

3. ANÁLISIS DEL NUEVO MARCO LEGAL TRAS LA LEY 6/2016, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.

El 5 de agosto de 2016 se publicaba en el BOJA la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación a las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, que entró en vigor al día siguiente. Respecto al articulado de la LOUA se modifican los artículos 68.2, 183.3 y 185.2, añadiéndose una Disposición Adicional a la Ley (la Decimoquinta). Por su parte, la propia Ley tiene 5 Disposiciones Adicionales, 2 Transitorias, 5 Finales y 1 Derogatoria.

3.1. Exposición de Motivos.

Expone el legislador que tras la entrada en vigor del DSNU, si bien muchos municipios han puesto en marcha procedimientos de regularización de edificaciones aisladas, la aplicación del mismo se vio dificultada respecto a las edificaciones en parcelaciones urbanísticas que no tengan la condición de asentamiento urbanístico. Para estas edificaciones, el legislador señala que el reconocimiento de la situación de AFO quedaba cuestionada por la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan, extendiéndola a las propias edificaciones. El legislador asume el criterio doctrinal de que lo edificado en una parcelación urbanística se impregna de la imprescriptibilidad del acto parcelatorio.

Conforme a lo expuesto, se señala que el ámbito de aplicación de la modificación legal pretende posibilitar el reconocimiento de la situación de AFO a las

edificaciones aisladas integradas en una parcelación urbanística cuando claro está, la edificación encaja en el perfil jurídico de asimilado por haber transcurrido el plazo legal para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística. No obstante, creemos que su ámbito de aplicación futuro es bastante limitado, ya que se calcula que posibilitaría el reconocimiento de unas 25.000 viviendas en Andalucía, según fuentes de la Administración autonómica, lo que viene a ser algo menos del diez por ciento de las edificaciones ilegales en suelo no urbanizable.

El legislador parte de la base de la existencia de inseguridad jurídica provocada por la “incertidumbre” de los propietarios. A nuestro entender incertidumbre como tal no existía, tal y como ya hemos expresado en líneas precedentes. No obstante, el legislador detecta la problemática social existente respecto a las edificaciones de uso residencial, y es por ello por lo que circunscribe la reforma legal a dichas edificaciones.

Respecto a la justificación de la norma, se establece que es para clarificar a los ciudadanos el régimen jurídico aplicable a las edificaciones en parcelaciones urbanísticas, argumentación ésta que a nuestro entender tiene poco peso, toda vez que antes de la aprobación de la reforma legal estaba claro cuál era el régimen urbanístico de las mismas. Más loable y justificada parece ser la necesidad de garantizar el uso de estas edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad, posibilitando medidas para minimizar el impacto ambiental de éstas, así como para garantizar seguridad en el tráfico jurídico. Dado que es obvio que las edificaciones existen y están en uso, por lo que toda medida que intente garantizar la seguridad de las personas que la habitan, imponga medidas correctoras para el entorno natural en la que se sitúan y clarifique aún más su régimen jurídico para ser objeto de tráfico jurídico son bienvenidas.

3.2. La modificación de los artículos 68.2, 183.3 y 185.2.A de la LOUA.

Este es el contenido esencial de la modificación legal, mediante la que se persigue una regularización de miles de viviendas aisladas ejecutadas sobre suelo no urbanizable en Andalucía, a través de dos medidas:

- La primera, suprimiendo la imprescriptibilidad de las actuaciones de parcelación ilegal en suelo no urbanizable contenida en el art. 185.2.A) cuando sobre la parcela se hubiera edificado una vivienda aislada, y fijando un plazo de seis años de prescripción, que es la regla general del apartado 1 del precepto para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado (con las excepciones de imprescriptibilidad recogidas en el apartado 2, epígrafes A -que se modifica- y B del artículo 185).
- Y la segunda, declarando la situación de AFO respecto de las edificaciones residenciales ejecutadas sobre tales parcelaciones ilegales, una vez transcurrido el plazo de seis años referido. De esta forma, se regularizan dentro de lo posible aquellas edificaciones en parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que se

hayan consolidado y siempre que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios previstos en el DSNU para ello.

Dicho esto, respecto a los artículos en cuestión cabe realizar diversas consideraciones.

- **Art. 68:** precepto que regula el régimen de las parcelaciones urbanísticas, éste recoge una previsión respecto a las realizadas en suelo urbano y urbanizable en su apartado primero, dedicando el segundo al suelo no urbanizable. Éste último, objeto de modificación, en su redacción original establecía que *“En terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas”*.

La presente redacción, señala que *“En terrenos con régimen del suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen, de acuerdo con el artículo 169.5 de esta Ley. En caso de inexistencia de tales actos administrativos, las parcelaciones urbanísticas, al estar expresamente prohibidas, tendrán las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico aplicable”*.

Viene a concretar lo que ya dice la legislación estatal en la materia (art. 16.2 del TRLSRU15), prohibiendo las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, y declarando nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen, por lo que se incluye dentro de los supuestos previstos en el artículo 47.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pudiéndose acudir a la jurisdicción contenciosa en el plazo de dos meses desde la resolución expresa, o tras este plazo solicitar su revisión de oficio.

Si bien en la anterior redacción se declaran nulas las parcelaciones per se, ahora se predica ello respecto a las licencias que las autoricen, algo mucho más lógico y acorde a la normativa de aplicación. Asimismo, para no dejar sin cobertura legal a las parcelaciones urbanísticas ejecutadas sin contar con acto administrativo de autorización, se hace remisión a la legislación aplicable.

En este sentido, si se está ante una parcelación no autorizada son diversas las consecuencias previstas en el ordenamiento jurídico. En primer lugar corresponderá el inicio de los expedientes sancionador y de reposición de la realidad física alterada dentro de los plazos legalmente establecidos para ello.

Asimismo, debemos destacar que la invalidez del acto administrativo conlleva la nulidad de las compraventas civiles de terrenos que se hayan verificado dentro la parcelación urbanística ilegal en suelo no urbanizable. La nulidad civil se fundamenta en la vulneración de lo previsto en el Código Civil en su art. 6.3 (los actos contrarios a las normas imperativas o prohibitivas son nulos de pleno derecho), art. 1272 (se estaría ante un contrato con objeto imposible al existir una prohibición legal de

fraccionamiento del terreno objeto del contrato), y art. 1275 (existencia de causa ilícita, al estar prohibidas dichas transmisiones por normas administrativas).

Por su parte, la propia Ley en su Exposición de Motivos recoge que la modificación en nada afecta al ejercicio de las funciones jurisdiccionales, es decir, a la potestad de los tribunales para juzgar y hacer cumplir lo juzgado. Y es que, como ya se ha expuesto la declaración de AFO no convierte en legal lo ilegal, y ello se debe predicar también de las edificaciones sitas en las parcelaciones a las que se refiere el art. 183.3 de la LOUA, por lo que pueden subsumirse en los tipos penales previstos en los apartados 1 y 2 del art. 319 del Código Penal.

• Arts. 183.3 y 185.2: ambos preceptos deben ser interpretados en conexión con las previsiones del apartado primero del art. 185 de la LOUA.

La nueva redacción del art. 183.3 de la LOUA establece, como hasta ahora, que en el caso de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación, en la forma y condiciones que se determine reglamentariamente (que exige la reagrupación de las parcelas y la demolición de las edificaciones existentes conforme prevé el art. 49.2.j) del RDUU).

La novedad viene al establecer a continuación que se excluyen de esta reagrupación aquellas parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas con uso residencial para las que haya transcurrido el límite temporal previsto en el art. 185.1 de la LOUA (seis años siguientes a su completa terminación). Para estas edificaciones se establece que le será de aplicación el régimen de AFO previsto en el párrafo tercero del art. 34.1.b) de la LOUA, siempre que la parcelación urbanística no tenga la condición de Asentamiento urbanístico, y con las particularidades recogidas en la nueva Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley, la cual introduce ex novo la Ley 6/2016.

Entendemos que el nuevo supuesto de hecho habilitante para que a una edificación sita en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable le sea de aplicación el régimen de AFO previsto en el párrafo tercero del art. 34.1.b) de la LOUA debe cumplir los siguientes axiomas:

- Debe tratarse de una parcelación urbanística en suelo no urbanizable natural o rural (art. 46.2.c) de la LOUA), ya que el art. 185.2.B.a) de la Ley excluye la limitación temporal de los seis años respecto a los terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral.

De este modo no se aplicará en las categorías recogidas en los apartados 2.a) y b) del art. 46 de la LOUA, referentes a el suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica o por planificación territorial o urbanística. Tampoco, respecto a la categoría del apartado 2.d), referente al suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que como tal constituyen un asentamiento de carácter rural, con su régimen propio previsto en la LOUA y sobre todo en el DSNU.

- La parcelación urbanística no puede tener la consideración de Asentamiento urbanístico.
- Debe tratarse de una edificación aislada. El legislador, con dudosa técnica legislativa, positiviza legalmente el término aislada definido en el DSNU. Hasta el momento, la LOUA hablaba de aislada cuando regulaba el régimen del suelo no urbanizable, haciendo alusión a la vivienda unifamiliar aislada, único supuesto permitido en la Ley de edificaciones de uso residencial, siempre y cuando estuvieran vinculadas a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos (ex art. 52.2.B.b). Para saber a qué se refiere por aislada, debemos acudir a la regulación del DSNU, que las define en su art. 2.2.a) de forma negativa, en contraposición a la definición que se realiza en los apartados b) y c) para los Asentamientos urbanísticos y del HRD, y siendo necesario su identificación conforme al art. 4. Como ya se ha comentado, un grupo de edificaciones cercanas entre sí pueden ser consideradas aisladas pese a su no apariencia fáctica.
- Asimismo, no toda edificación aislada tiene encaje legal en el supuesto de hecho, sino solo aquellas con uso residencial, es decir, viviendas. Además de lo anterior, no por obvio menos importante, la edificación debe cumplir con todos los requisitos jurídico-materiales ya expuestos para que sea posible su reconocimiento como AFO.

Existiendo el supuesto de hecho habilitante descrito, la nueva redacción del art. 183.3 dispone que las parcelas quedan al margen de la reagrupación, por lo que las edificaciones de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1 les será de aplicación el régimen de AFO, con las particularidades recogidas en la nueva Disposición Adicional Decimoquinta de la LOUA.

Antes de entrar en la particularidades de dicha Disposición, debemos pararnos en lo que es quizás la mayor novedad de la Ley, que establece la separación a efectos de disciplina urbanística entre las parcelaciones urbanísticas y las edificaciones ejecutadas en éstas. Así, tras la modificación de 2016 podemos diferenciar tres supuestos de plazos para el ejercicio de la potestad de protección de legalidad urbanística en la Ley:

- Como regla general se mantiene el plazo de 6 años, previsto en el art. 185.1 de la LOUA.
- Se establece la excepción a este límite temporal, es decir la imprescriptibilidad o ausencia de plazo en los supuestos previstos en el art. 185.2.
- Por último, se prevé una excepción a la mencionada excepción, prevista en el art. 185.2.A) in fine, referida a la aplicación de los seis años para edificaciones residenciales existentes en parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable natural o rural, que cumplan con los requisitos para su reconocimiento de AFO (con la peculiaridad añadida de que se extiende sus efectos jurídicos a la parcela “asociada”).

De la lectura de todo lo anterior podemos extraer que las edificaciones que con la reforma legal se beneficiarán de esta limitación temporal deben cumplir los siguientes requisitos: debe tener uso residencial (nunca otros usos como el industrial, terciario o

turístico) y tener la consideración de aislada (para ello se requiere su identificación); debe encontrarse en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable natural o rural; y debe haber transcurrido el plazo de seis años para el ejercicio de la potestad de reposición, teniendo presente que el “*dies a quo*” se computa desde el momento en que la edificación se encuentre en estado de servir para el uso al que se destina.

No podemos pasar por alto lo previsto en su apartado d) art. 185.2.B de la LOUA, según el cual existe plazo ilimitado para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad para los actos que contravengan la ordenación estructural del planeamiento general. Y conforme al art. 10.1.A).h), dentro de estas normas se encuentran las disposiciones relativas a las medidas que impidan o prevengan los asentamientos en suelo no urbanizable. De este modo, los PGOU o POI adaptados a la LOUA suelen incorporar como norma de ordenación estructural, de cara a la prevención de nuevos asentamientos, la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, señalando la existencia de edificaciones comenzadas o concluidas y destinadas a uso residencial como uno de los requisitos para identificar estas parcelaciones. Pues bien, en este supuesto no cabría aplicar la novedosa “contra excepción”, puesto que al incurrirse uno de los supuestos del art. 185.2.B) de la LOUA el plazo para demoler las edificaciones radicadas en parcelaciones dentro del suelo no urbanizable común sería ilimitado. Deberá estarse así a lo previsto en el planeamiento de cada municipio y más concretamente a las determinaciones de ordenación estructural recogidas como tal en su normativa.

Teniendo todo esto presente, las edificaciones en las que concurren los presupuestos del art. 183.3 de la LOUA quedarán excluidas de la reparcelación forzosa exigida por la normativa urbanística para la reposición de la realidad física alterada en las parcelaciones ilegales, que quedan sujetas en cuanto a su régimen jurídico, como ya hemos adelantado, a las reglas establecidas para los AFO con las especialidades previstas en la Disposición Adicional Decimoquinta. Ésta recoge tres particularidades respecto al citado reconocimiento:

1ª) Por un lado, que éste comprenderá a la edificación y a la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con las lindes existentes. De este modo, se disocia la edificación residencial y la parcela donde se implanta, ya que se parte de considerar intrínsecamente ligada la edificación y la parcela, de la parcelación urbanística en la que se ubica.

No obstante, existe cierta contradicción entre lo dispuesto en esta Disposición y en el art. 185.2.A) de la Ley en relación a la extensión de los efectos a la parcela donde se asienta. De la lectura de la Disposición se desprende que se excluye de la reagrupación la totalidad de la superficie comprendida dentro de los linderos de la finca, si bien el art. 185.2.A) habla de “*parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación, no comprendiendo el resto de la parcela o parcelas objeto de la reparcelación*”, de lo que parece colegirse que el régimen excepcional solo cabría

respecto de aquella parte concreta de la finca sobre la que se extiende la edificación, sin afectar al resto de la parcela -o parcelas- objeto de la parcelación urbanística.

Entendemos que, tal y como recoge en más de una ocasión el expositivo de la norma, la medida afecta a la edificación y la parcela asociada a la misma en su integridad, y no a la extensión concreta de la parte de la parcela donde se asienta.

En todo caso, lo que sí parece evidente es que el concepto de AFO tal y como se ha expuesto y se ha entendido hasta ahora, conforme a la regulación del mismo que se hace en la LOUA (art. 34.b), en el RDU (art. 53) y en el DSNU (arts. 8-12), queda desvirtuado con lo previsto en esta Disposición. Debemos recordar que la declaración de esta situación tiene por objeto en la LOUA construcciones, instalaciones y edificaciones, en el RDU viene referido a actos de uso del suelo, en particular las obras, edificaciones e instalaciones, y el DSNU habla de edificaciones, pero en ningún caso abarca a la superficie o el terreno. El reconocimiento de AFO, que en principio se limita a los actos realizados sobre el suelo, en estos casos alcanza su extensión al suelo.

Como bien ha señalado Francisco Javier Ruiz Bursón¹², esta opción del legislador parece ampararse en la doctrina recogida en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de octubre de 2014. En ésta se defiende la extensión, por vía analógica, del régimen previsto para el acceso tabular de las obras ilegales prescritas (artículo 28.4 TRLS) a las segregaciones prescritas. Sin embargo, la norma contenida en este apartado cuarto constituye una excepción respecto al régimen general para la inscripción de las obras nuevas, que en el apartado primero exige el previo otorgamiento de las correspondientes licencias urbanísticas. Creemos que no cabe la aplicación análoga del mencionado apartado cuarto dado su carácter excepcional, pues el art. 4.2 del Código civil establece la prohibición de aplicar analógicamente las disposiciones que tengan un carácter excepcional, evitando así que se conviertan en reglas generales.

2ª) La segunda particularidad es que reconocimiento de la declaración de AFO surtirá los mismos efectos que las licencias urbanísticas en el supuesto del artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, quedando sujeto al plazo de caducidad previsto en el artículo 66.5 de la LOUA para las licencias de parcelación o declaraciones de innecesaridad.

Entendemos que el identificar la licencia urbanística y la declaración de AFO es bastante cuestionable si tenemos en consideración su naturaleza jurídica. La licencia es un acto administrativo reglado declarativo de derechos, en el que se reconoce que la actuación solicitada por el interesado es conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente y cumple con los requisitos previstos en la legislación aplicable, es decir, que es legal. Y en cambio la resolución de reconocimiento de AFO se limita a constatar el transcurso del plazo para que la Administración ejerza el ejercicio de su

¹² FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN. “La Declaración en situación de AFO: Pasado, Presente y Futuro”. Revista General de Derecho Administrativo nº 43.

potestad de disciplina urbanística y que la edificación resulta apta para su uso al que se destina (cumpliendo los requisitos mínimos de seguridad, habitabilidad y salubridad), pero sin convertir en legal a la edificación. Equiparar los efectos a ambas instituciones es bastante dudoso teniendo en consideración su distinta naturaleza jurídica.

Nos sorprende como el legislador urbanístico en estos casos viene a habilitar de facto la posibilidad de fragmentar por debajo de la unidad mínima de cultivo, lo que provoca el acceso de la parcela al Registro de la Propiedad vía declaración de AFO.

3ª) Y como última particularidad, se establece que para la declaración se exigirán a las edificaciones las condiciones mínimas en materia de seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y también en materia de protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico, las cuales serán ser objeto de detalle y desarrollo por la Consejería competente en materia de urbanismo en una instrucción.

3.3. Disposición Adicionales, Transitorias, Finales y Derogatoria.

- **Disposición Adicional Primera:** establece la obligación para los Ayuntamientos de iniciar el procedimiento para la identificación de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley el 6/2016, estableciendo una cláusula de subrogación de la Comunidad Autónoma para el supuesto de incumplimiento. En este sentido, la Consejería competente en materia de urbanismo podrá sustituir al Ayuntamiento por inactividad, eso sí, previo requerimiento a dicha Administración, como garantía de la autonomía local.

Así, hemos reiterado en diversas ocasiones que la identificación de las edificaciones aisladas es un requisito imprescindible para la aplicación del DSNU, y asimismo para la propia modificación legal, ya que ésta sólo afectará a las edificaciones que sean consideradas aisladas.

Es por ello por lo se fija un plazo máximo de dos años, hasta 6 de agosto de 2018, para que los municipios hagan la identificación conforme al procedimiento recogido en el art. 4 del DSNU. En éste se prevé que los Ayuntamientos identificarán los asentamientos urbanísticos radicados en su término municipal mediante alguno de los tres instrumentos previstos: el PGOU, el Avance o la Declaración de Innecesaridad.

En el caso de que el Municipio no hiciese la identificación de las edificaciones, en concreto, si no se hubiese iniciado en el plazo de dos años el procedimiento correspondiente, o en su caso, si iniciado éste no se hubiera culminado en el plazo de dos años, se le hará un requerimiento previo y la Consejería autonómica con competencias en materia de urbanismo llevará a cabo dicha labor de forma subsidiaria. Este plazo de un mes se fija, en concordancia con lo previsto en el art. 60 de la LBRL, el cual recoge que este plazo no puede ser nunca inferior a un mes.

Llama la atención que se recoge de forma expresa que la sustitución de la inactividad municipal no solo requerirá requerimiento previo, sino que se hará previo acuerdo con el Municipio.

- Disposición Adicional Segunda: establece una regulación específica del derecho a la información sobre las características urbanísticas, régimen jurídico y circunstancias urbanísticas de cualquier edificación o terrenos en suelo no urbanizable.

Conforme a los arts. 6.1 y 40.4 de la LOUA, todo ciudadano puede exigir dicha información de la Entidad Local correspondiente, rigiéndose el procedimiento por lo establecido en la legislación básica estatal (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y andaluza en materia de transparencia (Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía).

Se recoge que, sin perjuicio de la especificidad de la ordenanza local, en el caso de que no exista contestación a la solicitud de información, la cual debe ser motivada y notificarse en el plazo en el plazo de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano que deba resolver, ampliable otros 20 días más en el caso de que la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario, se entenderá desestimada.

Aunque el primer párrafo de la Disposición hable de información genérica sobre un determinado terreno o edificación en suelo no urbanizable, en el párrafo tercero se habla de resolución en la que se concede o deniega el acceso a la información, expresión bastante confusa e impropia del legislador urbanístico. Parece que el plazo de 20 días y su posible ampliación no viene referida a la contestación sobre la información solicitada, sino al acceso a la información (concesión o denegación de la misma). No se alcanza a entender el porqué de la expresión “acceso a la información”, puesto que lo que solicita el administrado es una determinada información urbanística y en ningún caso solicita el acceso a la misma.

Se establece en el último párrafo el carácter meramente informativo de la respuesta y la no vinculación a la Administración en el ejercicio de sus potestades públicas. Como no puede ser de otro modo, el error material en la información solicitada no afecta a la disciplina urbanística ni claro está, supone la reclasificación de los terrenos en cuestión. Sin embargo, los gastos realizados por los particulares sobre la base de la información equivocada podría generar responsabilidad patrimonial de la Administración actuante en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Disposición Adicional Tercera: recoge el principio de que los costes de la regularización de las edificaciones deben ser asumidos por los propietarios, quienes son los beneficiarios de esta medida legal. La comunidad no puede “cargar” con estos costes, ya que se conculcaría el principio de igualdad, equidad y proporcionalidad respecto al resto de propietarios que sí cumplen con las determinaciones del planeamiento.

- Disposición Adicional Cuarta: recoge la posibilidad de acceso provisional a los servicios básicos de las viviendas que tengan el carácter de habitual para sus propietarios, en parecidos términos a lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 2/2002, de 30 de enero, que permitió a los Municipios autorizar durante el primer año de vigencia de la citada ley la contratación provisional de los servicios básicos con compañía suministradora cuando la edificación constituía vivienda habitual del propietario, para garantizar la habitabilidad de las mismas.

La presente Disposición establece, para los casos en los que la vivienda sea habitual del propietario, que el Ayuntamiento podrá autorizar el acceso provisional a los servicios básicos de electricidad y agua, siempre y cuando tales edificaciones se encuentren terminadas y en uso, el acceso a dichos servicios sea viable técnica y económicamente y los mismos reúnan las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y sostenibilidad (con preferencia en que los servicios se resuelvan con carácter autónomo y sostenible). Para ello se requiere de informes técnico y jurídico que acrediten estos extremos, y en el caso de suministro de servicios básicos por compañía suministradora, también por los servicios técnicos de éstas.

Este acceso provisional podrá autorizarse por un plazo máximo de dos años, concluido el cual se adoptarán las medidas necesarias para el cese del suministro, salvo que previamente se haya resuelto favorablemente el reconocimiento de la situación de AFO, en cuyo caso el suministro se efectuará con las condiciones establecidas en dicha resolución.

Debemos recalcar que el acceso provisional tiene carácter excepcional y transitorio, respecto a las viviendas existentes en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable sobre la que no quepa la adopción de medida alguna de protección de la legalidad conforme a lo dispuesto en el art. 185 de la LOUA. Puesto que se hace referencia al art. 185 de la LOUA y éste en su apartado 2.A) se remite al art. 183.3, de su lectura se desprende que por la referencia genérica hecha a “*parcelación urbanística en suelo no urbanizable*” debemos entender parcelación urbanística que no constituya un asentamiento urbanístico.

Para aplicar esta Disposición se vuelve a hacer necesario la previa delimitación de los Asentamientos en el término municipal, eso sí, tras ésta sí cabe la autorización provisional sin esperar a la resolución de reconocimiento de AFO. Sin perjuicio de lo anterior, para evitar que la resolución municipal autorizatoria del acceso al suministro pueda constituir una reserva de dispensación los informe técnicos municipales y de las compañías suministradoras deberán acreditar que la vivienda tiene ganada la prescripción y que no concorra ninguna de las circunstancias descritas en el art. 185.2.B) de la LOUA; que la edificación se encuentre terminada y en uso a la fecha de la concesión, y que este uso sea exclusivamente el de vivienda habitual, lo que podrá acreditarse con el correspondiente certificado de empadronamiento (no cabe segunda residencia); y que se acredite por la compañía suministradora de que las redes se encuentran accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, la acometida es viable y no se induce a la implantación de nuevas edificaciones.

- Disposición Adicional Quinta: recoge de forma muy extensa el régimen de los asentamientos existentes en suelo no urbanizable que se incorporan al planeamiento urbanístico, dando acomodo legal a lo dispuesto en el Capítulo II (arts. 13-20) del DSNU.

Cabe destacar, no siendo esto una novedad, que para la transformación de los terrenos se requiere la aprobación definitiva de la ordenación pormenorizada, así como de los proyectos de reparcelación y urbanización, incorporándose de forma efectiva al proceso urbanístico mediante el cumplimiento de los deberes y cargas que el instrumento de planeamiento contenga.

Las mayores novedades se desprenden de los apartados 5 y siguientes de esta Disposición, ya que en los cuatro primeros viene a reproducirse lo dispuesto en el DSNU, aunque elevando su regulación a norma legal.

Así, respecto al cumplimiento del deber de urbanizar, se señala en el apartado 5 que puede hacerse de forma progresiva, mediante la recepción total o parcial de la urbanización y la puesta en servicio de las infraestructuras necesarias, de acuerdo con las fases, zonas o manzanas que a tal efecto se establezcan en el plan urbanístico. Si éste no recoge ninguna división, se permite a posteriori acudir al procedimiento “cajón de sastre” previsto en la LOUA, es decir, al procedimiento de delimitación de unidades de ejecución (previsto en el art. 106), siempre de acuerdo con las determinaciones que contenga el proyecto de urbanización aprobado, que debe establecer la independencia funcional de cada una de las infraestructuras de cara a la recepción parcial.

Debemos señalar que esta regulación viene a completar la prevista para la recepción parcial en el art. 154.7 LOUA, y desarrollado por el art. 180.2 del RGU estatal.

Asimismo, en los apartados 6 y 7 de esta Disposición Adicional Quinta se establece que de forma anticipada a la recepción total o parcial de la urbanización cabrá:

- si la edificación no está terminada o carece de las condiciones necesarias de seguridad y salubridad para su uso, conceder licencia de obras de forma simultánea a la urbanización, conforme al art. 55.1 LOUA, con la particularidad de que la garantía exigida lo será respecto a la parte de la recepción parcial independiente (tras la recepción parcial cabe otorgar licencia de ocupación y/o utilización);
- si la edificación está terminada y con las condiciones de seguridad y salubridad necesarias para su utilización, la autorización provisional del uso de la misma, siempre que se hayan ejecutado los servicios necesarios para garantizar ese uso. Para que pueda otorgarse esta “licencia provisional de uso” se requiere de expediente administrativo, siendo su validez equivalente al plazo máximo de terminación de las obras restantes de la urbanización que permitan su recepción). La puesta en servicio de las infraestructuras se realizará mediante un acta de puesta en servicio, cuyo procedimiento de detalla en el apartado 8.

Grosso modo, el apartado 8 establece que el acta de puesta en servicio es competencia municipal, haciendo constar el buen estado de las infraestructuras o en su caso defectos a subsanar, indicando medidas concretas y plazos para ello. Tras la puesta en servicio de las referidas infraestructuras asumirá su conservación el municipio o la Junta de Compensación o Asociación Administrativa de Propietarios, según el sistema de actuación. En el caso de ser estas dos entidades, se debe destinar las aportaciones o cuotas de los propietarios a la ejecución de las infraestructuras, para garantizar la efectiva ejecución de la urbanización.

Por último, se recoge en los apartados 9 y 10 que la licencia provisional de uso es título suficiente para la contratación de los servicios por las empresas suministradoras, a los efectos establecidos en el art. 175 de la LOUA, con la particularidad de que dicha contratación estará vinculada al plazo de validez de la licencia provisional de uso. El transcurso de dicho plazo, salvo prórroga otorgada al efecto, conlleva el inmediato corte de los suministros por parte de las compañías.

Las obras y condiciones de urbanización podrán modularse por el Plan General o instrumento de planeamiento de desarrollo correspondiente, de acuerdo con el objeto y alcance de las mismas. Asimismo, los Ayuntamientos podrán aprobar ordenanzas de urbanización específicas para estos asentamientos urbanísticos que se incorporan al proceso urbanístico.

• Disposiciones Transitorias Primera y Segunda: recoge el siguiente régimen transitorio:

1º. Toda esta regulación se aplica a las parcelaciones existentes a 6 de agosto de 2016 en las que concurren los requisitos previstos en LOUA, es decir, a las parcelaciones ya existentes a la entrada en vigor de la modificación para las que haya transcurrido el plazo de seis años y exista vivienda edificada que cumplan los requisitos previstos en la nueva redacción dada a los arts. 183.3 y 185.1 de la LOUA.

Se recoge, a nuestro entender de forma acertada, una limitación temporal para aplicar la Ley que no ampara a situaciones futuras (nuevas parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable), ya que solo afecta a las ya existentes.

Por otro lado, la modificación legal se va a aplicar a situaciones jurídicas nacidas bajo la legislación anterior, cuyos efectos ya se han consolidado. Así, frente a la regla general de que los cambios legislativos no se aplican a procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor de la nueva norma, con lo que todas las fases del mismo se sujetan a la misma norma, aquí se opta por lo contrario.

Se establece la condición jurídica de que la parcelación no se encuentre incurso en un procedimiento relativo a la adopción de medidas de protección de la legalidad o reposición de la realidad física alterada respecto de los que haya recaído resolución administrativa (firme o no firme), antes de su vigencia, en cuyo caso se regirá por la normativa anterior. A sensu contrario, aquellos procedimientos iniciados en los que aún no se hubiera dictado resolución continuarán su tramitación con la peculiaridad de que, en el caso de que se acuerde la reposición de la realidad física, sus efectos no

se extenderán a edificaciones que cumplan los presupuestos del art. 183.3 de la LOUA.

2º. Si las parcelaciones urbanísticas se hubieran realizado al amparo de una licencia o autorización administrativa que las habilite, pero afectadas de nulidad conforme al 68.2 de la LOUA, pueden acogerse a la regulación establecida una vez se haya declarado la nulidad de la referida licencia o autorización administrativa.

3º. La regulación establecida para los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporen al planeamiento urbanístico en la Disposición Adicional Quinta se aplica, igualmente, a los asentamientos urbanísticos incorporados a los PGOU que se encuentren en tramitación a 6 de agosto de 2016, así como a los asentamientos urbanísticos incorporados a los PGOU que estén en vigor, si bien deben adaptarse a las previsiones específicas recogidas en la Ley.

- Disposición Derogatoria: incluye la tradicional norma derogatoria de carácter general, señalando que afecta a toda norma de igual o menor rango que entre en contradicción con la misma.

- Disposición Final Primera: conforme a esta Disposición ha de aplicarse a la LOUA la regulación contenida en Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en concreto sus arts. 21, 24 y 28, a los procedimientos de prevención ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico, siempre y cuando la tramitación se haya iniciado antes de 6 de agosto de 2016. Se diferencia en los expedientes de tramitación del planeamiento urbanístico entre:

- 1) Expedientes con Aprobación Inicial aprobada conforme al art.32.1.2ª) de la LOUA en concordancia con la Ley GICA en su art. 40.5.f). El órgano ambiental debe examinar la documentación ambiental existente en el expediente para comprobar si fuera necesaria información adicional para formular la declaración ambiental estratégica, solicitando cuanta sea imprescindible para completar el expediente. Si transcurren 3 meses sin obtenerse la documentación solicitada, el órgano ambiental debe dar por finalizada la evaluación ambiental estratégica ordinaria. En caso contrario, el documento que complete la documentación ambiental forma parte del estudio ambiental estratégico y debe someterse a información pública por un plazo no inferior a 45 días hábiles. A continuación se modifica, en su caso, el estudio ambiental estratégico y se elabora la propuesta final del plan o programa por el órgano responsable de la tramitación administrativa.

- 2) Expedientes con Aprobación Provisional aprobada conforme al art. 32.1.3ª de la LOUA, en concordancia con la Ley GICA en su art. 40.5.j): El órgano ambiental debe realizar un análisis técnico del expediente y reclamar, si así se aprecia, la información adicional precisa para formular la declaración ambiental estratégica. Se dispone de un plazo de 3 meses para su aporte. Si no se hubiera realizado la documentación adicional solicitada o, si una vez presentada, fuera insuficiente, el órgano ambiental ha de dar por finalizada la evaluación ambiental estratégica ordinaria. El documento que complete la documentación ambiental ha de formar

parte del estudio ambiental estratégico y someterse a información pública, a efectos ambientales, por un plazo no inferior a 45 días hábiles.

3) Expedientes con Informe de Valoración Ambiental emitido conforme a la redacción original del art. 40.3 de la Ley GICA o Declaración Ambiental Estratégica formulada conforme a la citada Ley en su art. 40.5.j): El informe de valoración ambiental emitido o la declaración ambiental estratégica de un instrumento de planeamiento puede modificarse cuando concurren circunstancias que determinen la incorrección de la declaración ambiental estratégica, incluidas las que surjan durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tanto por hechos o circunstancias de acaecimiento posterior a esta última, como por hechos o circunstancias anteriores que, en su momento, no fueron o no pudieron ser objeto de la adecuada valoración. Este procedimiento puede iniciarse de oficio o a solicitud del promotor. De forma simultánea al trámite de consultas, la información incorporada al procedimiento de modificación ha de someterse a información pública a efectos ambientales por un plazo no inferior a 45 días hábiles y la resolución del órgano ambiental tiene carácter vinculante no recurrible, sin perjuicio de los recursos administrativos o judiciales que, en su caso, procedan.

- Disposiciones Finales Segunda a Cuarta: Se establece que desde la entrada en vigor de la Ley, el 6 de agosto de 2016: en el plazo máximo de 18 meses se aprobará un texto refundido de las normas dictadas en materia de urbanismo por la Comunidad Autónoma de Andalucía, extendiéndose la refundición a la armonización de los textos legales que se refunden; en el plazo de 2 años se deber aprobar el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de Andalucía; y en el plazo máximo de 6 meses se aprobará una Instrucción para aclarar cuál es la documentación técnica que se considera necesaria para la regularización de las edificaciones asimiladas a fuera de ordenación.

4. CONSIDERACIONES FINALES.

- La problemática de la proliferación de edificaciones en suelo no urbanizable existía antes de la LOUA, motivo por el cual la propia Ley la abordó, al menos sucintamente. Con la LOUA y desde 2010 con el RDU existía suficiente respaldo normativo para aplicar el ejercicio de la disciplina urbanística a estas edificaciones, si bien, las Administraciones se han mostrado ineficaces al respecto, en algunos casos por dejadez de sus funciones públicas, y en otros casos por la ausencia de medios, sobre todo de las Administraciones Locales¹³.

- En todo caso, pese que el legislador de la Ley 6/2016, de 1 de agosto disponga que queda justificada la modificación con la aclaración del régimen aplicable a las

¹³ En este aspecto creemos que deben tomar más protagonismo las Diputaciones Provinciales, sobre todo respecto a la asistencia jurídica y técnica a los Municipios de menor capacidad económica y de gestión conforme al art. 36.1.b) de la LBRL, y los arts. 12.1.a) 14.2.b) de la LAULA. En el caso de la Diputación Provincial de Sevilla, existe incluso una específica "Ordenanza de la prestación de la asistencia material en disciplina urbanística".

edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, para las que ha transcurrido el plazo establecido por el artículo 185.1, lo cierto es que respecto a éstas la LOUA era clara, debía aplicarse la disciplina urbanística. No obstante, es cierto que en la práctica la imposición de la medida de la reagrupación forzosa se ha revelado como de difícil ejecución. Para solventar esta problemática, y no incertidumbre jurídica, se procede a modificar la LOUA en 2016, con el fin de posibilitar el acceso a la situación de AFO de las edificaciones ubicadas en estos ámbitos, pese a que no se haya procedido al reagrupamiento. No obstante, si ya era difícil llevar a cabo la reagrupación forzosa, con la reciente modificación se antoja aun más complicada.

- La presente modificación, por su propia configuración, afectará a un número limitado de edificaciones, lo que cuestiona su objeto. Legislar ad hoc no parece ser la mejor forma de afrontar una problemática como la presente, más aun cuando se tuvo la oportunidad en el año 2012 y solo se decidió modificar diversos artículos sin llevar a cabo una reforma más profusa respecto al suelo no urbanizable. Hubiera sido más coherente proponer soluciones desde la Ley y que el DSNU, tramitado de forma paralela a ésta, las regulara pormenorizadamente.

- Con la modificación el concepto de AFO viene a ser ampliado toda vez que sus consecuencias jurídicas se extienden a las parcelas asociadas. No obstante, se sigue dependiendo de la delimitación de los Asentamientos por los municipios.

- Entre otros aspectos señalados, hay dos cuestiones que pueden dificultar la aplicación del nuevo régimen previsto en la Ley. En primer lugar, se mantiene en el art. 185.2.B) la inexistencia de limitación temporal para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad cuando el acto o uso afecte a suelo no urbanizable de especial protección. En este sentido, aun existen muchos Municipios con planeamiento general vigente cuya aprobación data de hace muchos años, clasificándose en su momento como suelo no urbanizable de especial protección por el propio plan bastante de su territorio por considerar que tenían valores dignos de protección, que puede que a día de hoy no se mantengan o no sean ya merecedores de dicha protección, pero pese a ello, mientras tengan dicha clasificación no cabrá aplicar las nuevas previsiones de la LOUA. En segundo lugar, el mismo precepto recoge la inexistencia de limitación respecto a los actos o usos que afecten a la ordenación estructural del PGOU o POI, por lo que debe estarse a lo dispuesto en dichos planes, escoyo éste que dificultará aun más la aplicación efectiva de la modificación legal.

5. BIBLIOGRAFÍA

BERMÚDEZ PALOMAR, Valeriano. *La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado en la legislación urbanística de Andalucía*. Revista andaluza de la Administración Pública. Nº 83.

CASTILLO BLANCO. Federico A. *A vueltas con las "amnistías urbanísticas": ¿han llegado a su final?* Revista de Práctica Urbanística, nº 142, 2016. La Ley.

CORTÉS MORENO, Álvaro. *El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación: la declaración de situación en asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanística andaluz*. Revista de Práctica Urbanística, nº 109, Noviembre 2011. La Ley.

GALLEGO ALCALÁ, José Domingo. *Apuntes a la aplicación práctica del Decreto 2/2012, de 10 de enero*, El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 5, Sección Práctica Local, Quincena del 15 al 29 Mar. 2013.

GARCÍA ARENAS, Nicanor. *Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación*. Revista Andaluza de Administración Pública, ISSN: 0034-7639, núm. 88, Sevilla, enero-abril (2014).

OLMEDO PÉREZ, Sebastián. *Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción*. Revista de Práctica Urbanística, nº 139, 2016. La Ley.

REBOLLO PUIG Manuel. *Disciplina urbanística, Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* / coord. por Tomás Cano Campos, Vol. 6, 2009 (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente), ISBN 978-84-9890-073-, págs. 133-161.

ROMERO JIMÉNEZ, Ginés. *Disciplina urbanística versus regularización de edificaciones en suelo ni urbanizable de Andalucía*. Revista de Práctica Urbanística, nº 141, 2016. La Ley.

RUIZ BURSÓN, Francisco Javier. *La Declaración en situación de AFO: Pasado, Presente y Futuro*. Revista General de Derecho Administrativo nº 43.

TÉCNICAS CREATIVAS PARA APRENDER A INNOVAR

Elvira PERALTA PÉREZ

*Responsable del área de formación, desarrollo y competencias de Avancce-e
Consultoría y Formación*

SUMARIO:

Introducción

1. A la búsqueda de la creatividad
 - 1.1. La importancia de la creatividad. ¿Todos somos creativos?
 - 1.2. La mejora de la productividad a través del pensamiento creativo
 - 1.3. El cerebro: hemisferios derecho e izquierdo, funciones diferentes
2. Los pasos del pensamiento creativo
 - 2.1 Incrementar la creatividad en personas poco imaginativas
3. ¿Existen barreras que afecten a la creatividad?
 - 3.1. La actividad cerebral
 - 3.2. Las suposiciones que no son ciertas
 - 3.3. La rutina
 - 3.4. El escepticismo
4. ¿Cuáles son las técnicas del pensamiento creativo?
 - 4.1. Brainstorming (Tormenta de ideas)
 - 4.2. Lenguajes de pensamiento
 - 4.3. Usar los lenguajes de pensamiento
 - 4.4. Orígenes irrelevantes
 - 4.5. Reetiquetar
 - 4.6. Tercera Ley de Newton
 - 4.7. Analogías
5. Consejos para incrementar nuestras capacidades creativas.
6. Bibliografía

INTRODUCCIÓN:

Si seguimos fielmente la definición del diccionario, **la creatividad es la capacidad de generar nuevas ideas o conceptos**, de nuevas asociaciones entre ideas y conceptos conocidos, que habitualmente producen soluciones originales.

El pensamiento original es un proceso mental que nace de la imaginación, y para llegar a la culminación de ese pensamiento en una senda creativa hay que solventar una serie de retos, organizar un plan para incrementar las capacidades creativas mediante una serie de técnicas —algunas más simples que otras—, desarrollar ciertas habilidades del pensamiento creativo o superar barreras que surgen frente al proceso de creatividad.

Actividades como desarrollar o presentar nuestro producto, dominar el estrés, proporcionar un buen servicio al cliente, la resolución de conflictos o aprender a ser proactivos y tomar la iniciativa, requieren creatividad o se pueden mejorar con ella. Y por ello, en la competitiva red empresarial de hoy día, cada vez se pide más a los empleados que vayan más allá de sus competencias para lograr una excelencia creativa a través de ideas innovadoras. La creatividad es por tanto, un punto muy positivo dentro del currículo del trabajador, al que se le solicita que aporte con sus ideas.

1.- A LA BÚSQUEDA DE LA CREATIVIDAD

La creatividad es uno de los elementos que distinguen a las personas de los seres irracionales. Si bien es verdad que algunos animales pueden presentar ideas creativas —muy básicas— en momentos puntuales de su existencia (por ejemplo, el chimpancé que usa un palo para conseguir una fruta que está encima de un muro), somos los seres humanos quienes tenemos la inmensa mayoría de las ideas creativas. Eso sí, con grandes diferencias entre unos y otros, ya que podemos observar que se abarca todo un arco: desde personas tremendamente creativas que destacan en distintas competencias multidisciplinares, a otras que solamente lo hacen en una o dos, a aquellas que no son capaces de desarrollar esa creatividad que se le presupone a todo ser humano y se embarcan —conscientemente o no—, en una especie de zona de confort sin destacar en ninguna labor creativa, ciñéndose a una especie de rutina donde no cabe lo que va más allá del devenir diario. De todas formas, hay una manera de estimular la creatividad en aquellas personas que la tienen menos activa: dormir bien. Un estudio de la Universidad de California ha establecido que el sueño correcto permite desarrollar de forma óptima la imaginación y hace que las personas sean un 60% más creativas.

Hay personas que tienen el sentido de la creatividad bastante más desarrollado que otras, y suelen ser las que prestan atención a lo que les rodea y a su imaginación, o aquellas que buscan alternativas a un reacción tras un estímulo.

1.1. La importancia de la creatividad. ¿Todos somos creativos?

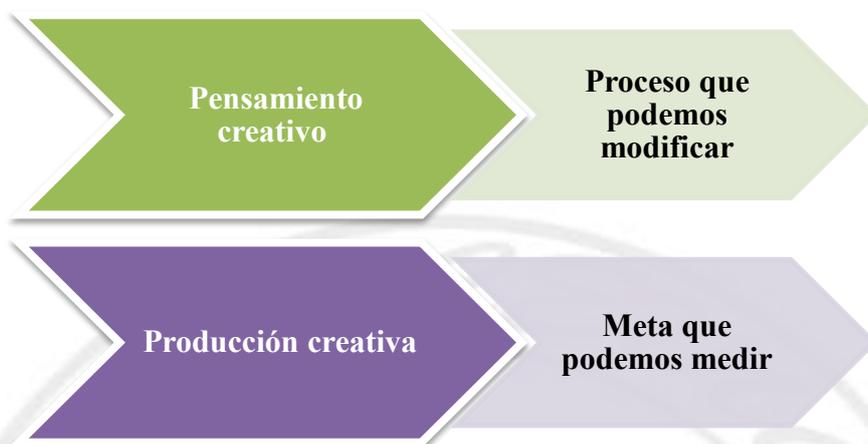
Pero, ¿por qué es importante la creatividad? Aunque parezca una pregunta obvia, queremos analizar aquí el peso que dicha capacidad llega a tener en nuestra vida diaria. Ya hemos comentado que todas las personas no poseemos el mismo nivel de creatividad, y comparándonos con verdaderos genios en sus campos respectivos (Miguel Ángel, Cervantes, Bach, Edison o Einstein) nos podemos sentir no ya pequeños, sino minúsculos. Pero eso no significa que en pequeños gestos diarios no apliquemos nuestro don creativo (nos tomamos el café a pesar de que se averió nuestra cafetera eléctrica porque optamos por una tradicional, o elaboramos un completo power point para la presentación de nuestro proyecto).

Es natural que tendamos a pensar en un músico, un escritor o un pintor cuando elaboramos la imagen mental de una persona creativa, pero las situaciones diarias nos dan la razón cuando afirmamos que la creatividad está presente en nuestras vidas ya que buscamos de forma sistemática soluciones a los problemas que van surgiendo. Nos basamos en objetos o situaciones del día a día para poder trabajar en ellos gracias a nuestra creatividad. De algo que ya poseemos con anterioridad pasamos a obtener algo nuevo. Como dijo Albert EINSTEIN: *La imaginación es más importante que el conocimiento*. Y como todos tenemos imaginación en mayor o menor grado, esto nos lleva a la conclusión de que **todos somos creativos**. Y no, no hace falta ser un escritor o un escultor para ello.

1.2. La mejora de la productividad a través del pensamiento creativo

La afirmación anterior de que todos en mayor o menor parte somos creativos nos conduce a otra: la creatividad es un factor muy relevante para rendir más, para mejorar la productividad. Y esta capacidad, por tanto, nos lleva a un futuro que en teoría será de mayor bienestar que la época que estamos viviendo en ese momento. Este beneficio es uno de los motivos de por qué es importante la creatividad... pero no el único, como iremos viendo.

Tanto el pensamiento creativo, es decir, ese proceso de búsqueda, separación y conexión de diferentes pensamientos desde muchas categorías, como la producción creativa, o sea, una combinación muy valiosa de elementos que en principio no estaban relacionados entre sí, son las dos partes de la creatividad que se usan, por ejemplo, en un entorno laboral o también en el doméstico.



Algunas de nuestras acciones creativas las llevamos a cabo incluso sin darnos cuenta, casi de forma mecánica, pero la gran mayoría surge necesariamente de la combinación de varias ideas. Una idea suelta no nos servirá probablemente para ser creativos, pero la mezcla de varias, sí. Lo exponemos en un sencillo ejemplo:

Hemos salido un momento para ver si hay correo en el buzón y la puerta se cierra de golpe por una racha de viento. Tenemos el teléfono móvil y nuestra cartera encima, pero no así las llaves de casa.

Idea inicial: Llamar al cerrajero.

Idea creativa: Con los pocos elementos que tenemos encima, pensamos cómo podríamos entrar sin tener que llamar al cerrajero y por tanto, sin que nos cueste dinero. Nos acordamos de la escena en aquella película en la que alguien entraba en una casa con la introducción de una tarjeta de crédito en la ranura de la puerta, a la altura del cerrojo. Comprobamos si podremos conseguirlo y, efectivamente, con un mínimo esfuerzo hemos logrado acceder al interior de la vivienda.

La idea inicial y simple, la más cómoda y rápida, fue llamar al operario que permitiría la apertura de la puerta, pero la combinación de varias ideas (pensar qué elementos de los que disponemos podrían servirnos, recordar aquella escena de la película, comprobar si disponemos de alguna tarjeta que nos sirva para ese propósito y, finalmente, ejecutar la acción), nos permitió lograr nuestra meta, que era acceder al hogar, y encima, sin coste para nuestro bolsillo. De una idea básica que nos podía haber costado dinero hemos pasado a una mezcla de varias que nos ha permitido lograr nuestro objetivo con creces, pues encima nos ha salido gratis.

Por eso es importante recalcar la utilidad de ser creativos, dado que esta capacidad nos lleva a inventar nuevos elementos, objetos o situaciones a partir de lo que

ya tenemos. Hemos llegado a la conclusión de que en determinadas circunstancias, generalmente las que nos más desfavorables, vale la pena buscar alternativas que nos ayuden. Sabemos que todo es solucionable si por ejemplo combinamos una serie de elementos que tenemos en la mano (puede ser que de ahí naciera el dicho «Hay solución para todo, excepto para la muerte» —algo inevitable por el que absolutamente todos pasaremos tarde o temprano—). Es decir, adaptamos lo que nos ofrece la naturaleza a nuestras necesidades, lo que ha permitido que se avance de una forma positiva en varios ámbitos, por ejemplo hacia mejores formas de convivencia. Y sobre todo, nos ha permitido subsistir estableciendo auténticas estrategias de supervivencia, por ejemplo en los primeros siglos de la existencia del ser humano (de la recolección de las semillas se pasa a su cultivo y de ahí al uso de los animales), o en las épocas más duras de nuestra existencia, como las guerras (se comen las patatas, pero cuando ya no queda qué comer, se recurre a sus mondas para hacer una sopa o una especie de guiso).

Lo importante es avanzar, seguir adelante. Y en este caso la creatividad, con su consiguiente búsqueda de soluciones, es básica para ello. No olvidemos que las personas creativas son las que aportan más soluciones frente a los problemas que van surgiendo en su trayectoria vital y por tanto, las que contribuyen más a avanzar y no estancarse.

1.3. El cerebro: hemisferios derecho e izquierdo, funciones diferentes

La comunidad científica analiza de forma constante la creatividad para así entender mejor el comportamiento humano. Dentro de este terreno de la creatividad, la teoría de los hemisferios cerebrales nos señala que el cerebro humano trabaja utilizando los dos hemisferios cerebrales y que ambos tienen funciones diferentes, ya que cada uno aporta herramientas distintas según las actitudes, aprendizajes, estrategias de supervivencia, etc., que vayamos a desarrollar.

Lo vemos de forma resumida en este cuadro:

Hemisferio izquierdo	Nos permite desarrollar actitudes lógicas, matemáticas, racionales, lingüísticas. Lo hace de forma estructurada y ordenada.
Hemisferio derecho	Aquí prima la creatividad. Responsable de los sentimientos, de todo aquello que imaginamos, de la sensación de poder atajar los problemas, de las posibilidades que ponemos en según qué cosas. El hecho de que aquí se localicen los sentimientos, hace que muchas veces sea el catalizador de nuevas sensaciones como el miedo, el amor, etc.

Por ello, sobre todo para las personas que no tienen un gran don creativo, sería muy interesante establecer una serie de pasos para llegar a conseguir ese tipo de habilidad. Luego está en cada cual la capacidad de lograrlo o no, pero en principio son pasos asumibles y que suponen un importante primer peldaño en esa escalera de camino para obtener el don de la creatividad. Vamos a conocerlos.

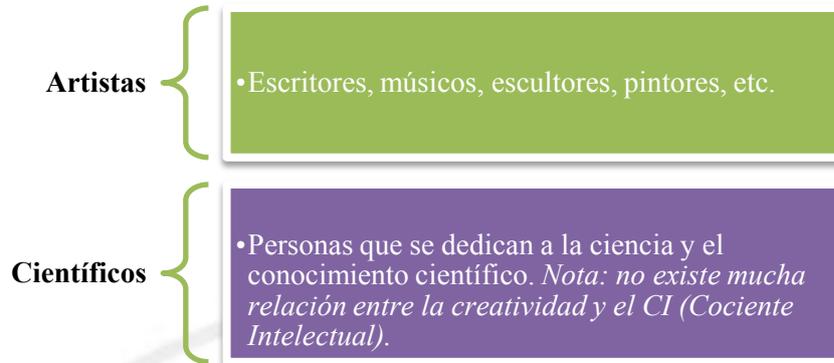
2.- LOS PASOS DEL CONOCIMIENTO CREATIVO

Partimos de la base de que existen muchas técnicas para aumentar y desarrollar nuestras capacidades creativas. Entre ellas podemos destacar:



En cuanto a la inteligencia, no existe distinción entre las personas altamente creativas y las que no lo son. Lo que diferencia al creativo del resto son los rasgos de su personalidad: Generalmente la persona creativa precisa de periodos amplios de soledad, tiende a no mezclarse mucho con la gente, suele ser introvertida y le molestan los hechos triviales de la vida cotidiana. Son personas muy intuitivas e hipersensibles, y a veces se confunde su exceso de creatividad y genialidad con la locura.

A grandes rasgos, entre estos tipos de personas creativas se distinguen dos, artistas y científicos:



2.1 Incrementar la creatividad en personas poco imaginativas

Pero si estamos hablando de que la creatividad es un don innato en muchas personas, ¿hay forma de incrementarla en aquellos que no tienen tan alta la capacidad de ser creativos? Aquí podemos señalar varios pasos que iremos desglosando a medida de que vayamos avanzando en el texto:

- a) **Aceptar el reto:** No hay que tener ningún miedo a enfrentarse a nuevos retos, aunque no estemos seguros por completo de que vayamos a afrontarlos con un éxito total. Uno parcial, o incluso la propia asunción del reto supone un primer peldaño en esa escalera de retos ante un proyecto o compromiso. Y si se tiene miedo, lo mejor es aparentar no tenerlo. Transmitir seguridad es uno de los objetivos que tenemos que marcarnos.
- b) **Entrar en pánico:** Es uno de los pasos más decisivos en el proceso creativo. Si nos entra el miedo una vez que hemos aceptado el reto, es el momento de dejar salir los pensamientos negativos que conlleva ese temor. El mejor ejercicio en este punto es hacernos preguntas sobre qué hacemos ahí, o qué estamos haciendo, o incluso intentar convencernos de que hubiera sido mejor explorar otras vías y no precisamente esa. Una vez soltado todo ese miedo, ¡vayamos adelante! Es curioso, pero el entrar en pánico, que suele asociarse a connotaciones negativas, aquí es altamente beneficioso. En contra de lo que puede pensarse, el tener de vez en cuando pensamientos negativos no es nada malo y nos puede (y debe) ocurrir a todos en algún momento de nuestra vida. Saquémosle provecho.
- c) **Evitar la autocensura:** Es bueno y positivo ser autocríticos (pero tampoco debemos castigarnos), y por supuesto hay que evitar la autocensura. Si una idea nos parece buena, por descabellada que en principio nos parezca, ¿por qué no llevarla a cabo? Nuestra creatividad quiere expresarse. No le cortemos las alas solo por un autocensura mal entendida por nosotros mismos.
- d) **Cambiar la actitud:** Las personas creativas siempre persisten, no se amilanán ante la falta de soluciones frente a un problema. Si existe un

bloqueo, debemos afrontarlo mediante preguntas, dándole vueltas, incluso dejando reposar el problema y abandonarlo el tiempo que consideremos oportuno hasta que luego, al volver, comprobemos que lo miramos con otros ojos. Esta táctica de dejar en reposo los problemas no es seguida por muchas personas. Si somos uno de ellos, hay que cambiar la actitud porque nos servirá de mucho para potenciar nuestra creatividad.

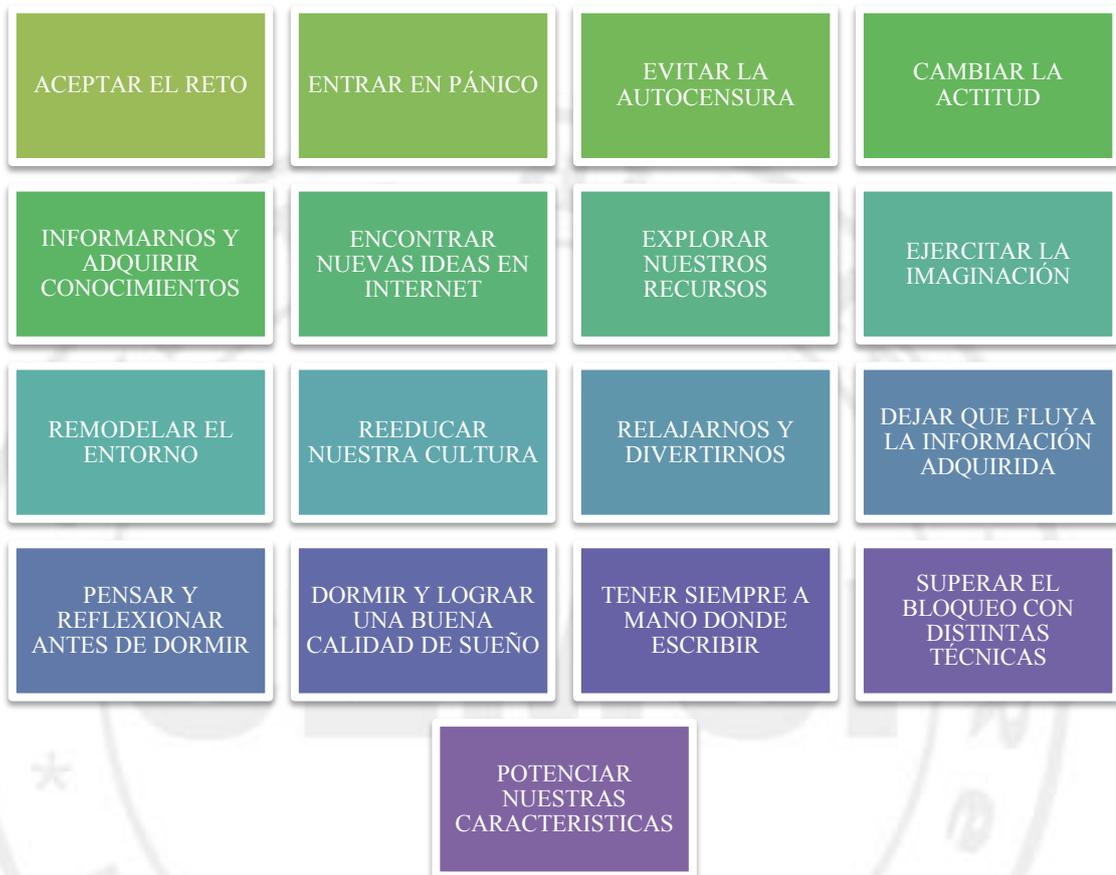
- e) **Informarnos y adquirir conocimientos:** Se ha denominado en muchas ocasiones al conocimiento como “la caja de herramientas” del ser humano, y sobre todo en las personas de espíritu creativo. Esto se debe a que, cuanto más aprendamos, en mejores condiciones nos encontraremos para explorar nuevas vías y posibilidades ante la situación que se nos presente. El objetivo es aprender constantemente con las herramientas físicas o virtuales que tengamos a mano: libros, revistas, vídeos, páginas de internet, redes sociales, personas que nos aporten sus experiencias, participación en comunidades culturales y de conocimiento, etc. La idea principal es llenarnos de tantas ideas que prácticamente nos saturemos de ellas y no podamos pensar en otra cosa más que en ese proceso creativo y en cómo podemos canalizar las ideas hacia el mismo.
- f) **Encontrar nuevas ideas en internet:** Este punto tiene obviamente mucha relación con el anterior. Internet es una fuente inagotable de recursos y conocimiento, y nos puede proporcionar múltiples ideas y trucos para desarrollar nuestra creatividad. Pero debemos tener mucha precaución y saber discernir la buena información de la que no aporta nada o directamente es mala. Absorbamos de internet solamente lo que puede servir de verdad.
- g) **Explorar nuestros recursos:** Si surgen las dificultades, hay que ser conscientes de los recursos de los que disponemos (no solamente materiales, sino de todos los tipos, sobre todo los humanos). Es muy útil pensar en ellos y realizar un listado de todos los que poseemos y los que nos pueden ofrecer las comunidades que nos rodean, ya sean físicas o virtuales.
- h) **Ejercitar la imaginación:** Tratemos de pensar el mayor tiempo posible de forma distinta a como lo hacemos. Conectemos objetos o conceptos que en principio no tengan ninguna o muy poca relación. Un buen ejercicio es también hacernos preguntas sobre un hecho u objeto y contestar de varias maneras, siendo una de ellas la obvia, y el resto de forma imaginativa, incluso descabellada. No asumamos nada como cierto, haciéndonos preguntas de forma constante y cuestionándolo todo. Conclusión: no demos nada por hecho.
- i) **Remodelar el entorno:** Un entorno estimulante, que nos inspire y con objetos lúdicos, divertidos o que signifiquen algo especial para nosotros estimulará mucho más nuestra creatividad. Basta fijarse en algunas grandes

empresas que disponen de zonas de ocio y espacios de trabajo poco ortodoxos para su personal laboral (Google, por ejemplo), para darnos cuenta de la importancia que a este tipo de entorno lúdico le dan esas empresas. El fin: potenciar el afán creativo de sus trabajadores. Otro ejemplo que nos puede servir de inspiración es el de las aulas de educación infantil, llenas de color y con muchos espacios dedicados al juego.

- j) **Reeducar nuestra cultura:** La cultura de la que disponemos cada uno de nosotros influye de forma fehaciente en nuestra forma de ser creativos. Si hemos sido educados en la cultura mayoritaria, nos habrán dicho más de una vez que somos culpables de nuestro fracaso. Pues bien, hay que cambiar de forma de pensar en cuanto a esto. Una de las cosas que tenemos que aceptar es ser conscientes de que podemos equivocarnos y sentir los fracasos como parte del camino del éxito creativo que buscamos. Debemos atrevernos a ser diferentes de la gran mayoría, y eso significa que no siempre podremos conseguir lo que hemos deseado. El fracaso es, así, un término que tiene algunas connotaciones positivas, al contrario de lo que siempre nos han dicho, porque solo el hecho de aprender —aunque luego surja el fracaso— ya es algo bueno. Solo fracasa quien no se atreve a intentarlo.
- k) **Superar el bloqueo con distintas técnicas:** En caso del temido bloqueo o síndrome de la página en blanco, pueden ser útiles técnicas como abandonar momentáneamente el proyecto para retomarlo de forma más fresca, anotar en una lista lo que se nos vaya ocurriendo, preguntar a otras personas —sobre todo si son del mismo ámbito porque seguramente empatizarán mejor con nosotros—, o incluso leer manuales de autoayuda. Y sobre todo, **no** obsesionarse con el bloqueo porque entonces es cuando será complicado que nos deje, y nos impedirá que sigamos adelante con el proyecto.
- l) **Relajarnos y divertirnos:** Es muy buena idea complementar la búsqueda de información y colmar la sed de conocimientos para culminar el proceso creativo con momentos relajados, de diversión. Leer algo ligero, ver películas divertidas, bailar, pasar un buen rato con la familia o con los amigos, salir de excursión, buscar vídeos humorísticos en la red, navegar por nuestras redes sociales, organizar una cena... Esto tiene una razón: cuando la parte consciente de nosotros se distrae, el subconsciente se pone a trabajar y esto nos lleva a un proceso creativo más rico y de forma más rápida.
- m) **Pensar y reflexionar antes de dormir:** Este paso tiene relación tanto con el anterior como con el posterior. Para potenciar nuestra creatividad es fundamental dormir bien, algo que ya desarrollaremos en el siguiente punto. Pero antes, en ese estado de duermevela entre estar despiertos y el sueño, es sumamente útil reflexionar tanto en lo ya vivido en el día como en lo que tenemos que hacer al día siguiente. En lo ya vivido podemos pensar en cómo nos hubiera ido si hubiéramos hecho las cosas de otra manera, y en la tarea que nos queda por hacer, las maneras que disponemos de hacerlas. Son excelentes ejercicios para potenciar nuestro ser creativo.

- n) **Dormir y lograr una buena calidad del sueño:** Aunque es cierto que muchas personas creativas (por ejemplo, escritores, músicos o pintores) logran su mayor pico en horas nocturnas o quitándole horas al descanso, lo cierto es que es mucho mejor dormir unas siete u ocho horas diarias y con buena calidad de sueño: temperatura agradable, un buen colchón, una infusión dejando el café y bebidas con cafeína para el día siguiente... Son factores que ayudan a dormir bien y por tanto, redundarán de forma positiva a la hora de desarrollar nuestra creatividad. Importante seguir este consejo de manera constante: alguna vez se puede saltar, pero no tomarlo como un hábito porque será complicado desarraigarlo de nuestras costumbres. De hecho, especialistas de la Universidad de California han establecido que una buena calidad de sueño nos hace un 60% más creativos.
- o) **Dejar que fluya la información adquirida:** Hemos comentado más arriba la necesidad de almacenar toda la información que se pueda a través de diferentes vías, tanto físicas como virtuales. Si creemos que ya hemos reunido la suficiente, un excelente ejercicio para potenciar la creatividad es un brainstorming o lluvia de ideas entre nosotros y otras personas, porque aunque algunas de ellas sean ideas absurdas o carentes de sentido, pueden llevarnos a la que realmente nos interesa y estábamos buscando.
- p) **Tener siempre a mano donde escribir:** Toda persona creativa que se precie debería tener a mano un bolígrafo, una libreta, un teléfono móvil, unos folios, una tablet, el portátil... materiales que nos sirvan para plasmar las ideas que nos llegan, y especialmente a la hora de irse a dormir. En el momento en el que el cerebro advierte que vamos a descansar, es cuando más y mejor empiezan a fluir las ideas creativas. Aprovechémoslo y apuntemos lo que se nos ocurra. Es muy importante no dejarlo para el día siguiente con la pretensión de acordarnos, porque probablemente no lo haremos. Las ideas hay que apuntarlas en el momento, ya que el cerebro captará que no es algo pasajero de lo que olvidarse, sino algo que tiene que “tomar en serio”.
- q) **Potenciar nuestras características:** Tenacidad, entusiasmo, ganas de aprender, valor, capacidad crítica, inquietudes intelectuales, buena percepción, actitud, soltura, capacidad para la asociación, etc., son parte de las características que debemos potenciar si queremos resaltar nuestro lado más creativo. Algunas de ellas fluirán de forma natural y otras tendremos que aprender a desarrollarlas. Hay que apuntar que esto no quiere decir que las personas que no tengan estas características no sean creativas o no puedan llevar a cabo procesos creativos.

PASOS PARA POTENCIAR NUESTRA CREATIVIDAD



3. ¿EXISTEN BARRERAS QUE AFECTEN A LA CREATIVIDAD?

Obviamente, la respuesta es sí: existen varias barreras que afectan al proceso creativo, pero en este artículo vamos a señalar cuatro: la actividad cerebral, las suposiciones que no son ciertas, la rutina y el escepticismo.

Para una gran mayoría de personas la capacidad creativa alcanza su máximo pico sobre los diez años de edad, pero hay solución a esto y seguir siendo creativos en la edad adulta. Desglosamos aquí cuatro barreras para desarrollar la creatividad, y de qué manera se pueden solventar.

3.1. La actividad cerebral

Si nuestra mente se enquistaba en una categoría, es difícil salir de ese nudo, porque el cerebro almacena la información que recibe a modo de ficheros. Son categorías mentales en las que nos resulta más fácil movernos. Así, comprendemos de forma más rápida la información y también ello hace que la recordemos de forma más fácil a posteriori.

Pero esto que en principio es una ventaja, para la creatividad no lo es, porque una vez que la información se archiva bajo el paraguas de una categoría concreta, parece que no es importante para otras, así que las ideas que se podrían combinar para obtener soluciones y conceptos nuevos, frescos y creativos no surgen, se quedan encerrados en categorías diferentes. Es decir, la dispersión frente a la asociación.

Por tanto, para obtener soluciones creativas, tenemos que aplicar lo que tenemos archivado en categorías que parecen irrelevantes, es decir, estar abiertos a diversos momentos que hemos vivido (un recital, una cena, la boda de unos amigos, una reunión con la familia) para así aplicarlos a la idea primaria que queremos desarrollar.

Con respecto a nuestra memoria, debemos señalar que la memoria a corto plazo es limitada, por lo que pondrá barreras a nuestra creatividad. Para solucionar esto, tenemos dos remedios, como son escribir nuestros pensamientos y confiar en el subconsciente. En el primero de los casos, ya sea en papel o en el ordenador, al ver esta red de ideas, nos van surgiendo muchas más en una rica y diversa solución constructiva. En el segundo, se trata de confiar en nuestra intuición. El subconsciente, no lo olvidemos, puede anotar más puntos que en nuestra memoria consciente.

3.2. Las suposiciones que no son ciertas

A la hora de desarrollar una idea creativa, partimos muchas veces de suposiciones que no son reales. Por ejemplo, que los problemas tienen su resolución en un estado inicial. Esto es muy arriesgado, puesto que limita y niega las soluciones creativas. Se trata de una barrera complicada (pero no imposible) de superar, teniendo un esfuerzo consciente para retar el problema inicial. Una pregunta muy útil es “¿Por qué esto es un problema?”, y a raíz de ahí plantearse una serie de preguntas “por qué”. Y otra acción bastante valiosa es desechar los “falta de”: “El problema surge por la falta de dinero”, “El problema es que no hay suficiente material”, “El problema es que nos hace falta más espacio”, etc. Ante esto, la solución más útil es identificar las consecuencias de dicha escasez, y darle una vuelta de tuerca al planteamiento. Es decir, en vez de “El problema es una falta de material”, podría replantearse de la siguiente forma: “El problema está en que disminuye la eficacia del material y por tanto no se puede llevar a cabo todo lo que desearíamos hacer con él”. Parece lo mismo, pero la diferencia está en que con la primera frase nos limitamos a observar en que el material escasea, mientras que con la segunda se nos abre un abanico de opciones para

implementar una mejora en la eficacia del material y por consiguiente, conseguir los objetivos marcados con él”.

Otra suposición que no es cierta: mantener una fijación funcional, es decir, tender a encerrar una idea o palabra en una imagen simple, algo que limita las innovaciones y nos bloquea a la hora de querer desarrollar nuestra creatividad. Se podría comparar con las palabras polisémicas: una misma (banco) puede tener distintos significados (establecimiento donde se realizan operaciones financieras, un asiento largo de madera con respaldo, un tablón con patas para que trabajen por ejemplo los carpinteros, establecimiento médico donde se conservan y almacenan tejidos, como un banco de sangre, etc.).

Más suposiciones que no son reales: Por ejemplo, que la innovación supone solamente un paso dentro del proceso de una idea creativa. La creatividad tiene mucho de riesgo, ya que la mayoría de temas salen adelante tras desarrollarse multitud de ideas, de las cuales bastante se desecharán por el camino, pero de las cuales otras serán las que contribuyan a llegar a la solución deseada. Debemos por tanto, para remediar esta suposición, modificar las expectativas que tengamos en el proceso creativo. No esperemos a una innovación que surja como una solución única a los problemas planteados, sino generemos una serie de ideas.

¿Vemos otra suposición no real? La creatividad trae consigo que necesitemos recursos ilimitados. Y esto no es así, puesto que muchas grandes ideas han surgido de la manera más simple y con poco coste económico. Es más, el hecho de padecer recursos limitados en cuanto al dinero hace que se dispare la imaginación y seamos más creativos. De algo en principio negativo surge algo positivo. Recordemos siempre que la creatividad está en nosotros mismos, y mucho más allá de los recursos económicos de lo que dispongamos. La necesidad agudiza el ingenio.

Siguiente suposición no real: Los métodos ya asentados en el tiempo son completamente ciertos. Esta consideración está muy extendida, pero de vez en cuando no viene mal cuestionar los principios tan consagrados y desafiarlos. Si no introduyéramos novedades, nos quedaríamos estancados en las mismas ideas y soluciones. Creatividad cero.

Tenemos aquí otra suposición no real: No es nada eficaz generar opiniones. Y es que hay personas que piensan que si se tiene la respuesta adecuada a una solución, para qué continuar buscando otras. Para ellos, esto supone una pérdida de tiempo y esfuerzo. No significa que esté mal quedarnos en una solución porque funcione, pero si queremos la mejor solución, entonces es necesario generar una lista de ideas.

3.3. La rutina

Uno de los principales enemigos de la creatividad es la rutina. Si nos enquistamos en un hábito, será muy complicado deshacerse de él. Si cambian las circunstancias pero nosotros decidimos quedarnos en el mismo punto, la rutina es una barrera muy peligrosa de cara a la creatividad.

Estamos demasiado mal acostumbrados a seguir unas rutinas, unos hábitos que hacen que reduzcamos nuestra exposición a estímulos frescos y nuevos. Por eso si queremos mejorar la creatividad hay que añadir novedades. ¿Remedios? Hay muchos y bastante fáciles de seguir, como cambiar los muebles en la habitación, leer un periódico distinto al habitual durante tres o cuatro días, comer empezando por el postre, dejar que sea otro y no usted el que use el mando de la televisión, etc.

Otro hábito que inhibe la creatividad es buscar la respuesta que creemos correcta a las soluciones. En los exámenes tipo test, por ejemplo, la gran mayoría de respuestas son del tipo “correctas”, lo cual hace que no busquemos más allá de la respuesta válida. Otro ejemplo: frente a un problema del día a día, generalmente optamos a generar una sola opción. En vez de preguntarnos: “¿Qué solución puedo aportar a esto?”, deberíamos plantearnos: “¿Cuáles son las soluciones que puedo dar a esto?”.

Y no todas las personas resuelven de la misma forma los problemas, ya que algunas quieren centrarse en su resolución, otros en incidir en las distintas ideas que puedan plantearse, y otros consideran primordial actuar, no quedarse de brazos cruzados. Lo que ocurre es que si estos distintos puntos de vista quieren resolverse al mismo tiempo, la creatividad puede verse muy afectada. ¿Qué hacer frente a ello? Apostar por un modelo resolutivo de problemas y que lo adopte todo el equipo. Si el grupo se hace una piña en este aspecto, será mucho más fácil que fluya la creatividad y se aniquile el problema.

3.4.- El escepticismo

¿La creatividad es cuestión de suerte y no de esfuerzo? No, ya que generalmente tras una idea innovadora, hay detrás mucho esfuerzo, trabajo y pensamiento. Durante muchos años hemos estudiado que bastantes adelantos científicos han nacido fruto de la casualidad, pero lo cierto es que la gran mayoría no son cuestión de suerte, sino de mucho, muchísimas horas de investigación y trabajo callado.

Otra cuestión de escepticismo: La creatividad no se puede mejorar porque no somos creativos. Esto es falso, ya que, como hemos indicado a lo largo del artículo, todos somos creativos en mayor o menor medida, porque es algo que arrastramos desde niños. El proceso creativo puede mejorarse con formación, práctica y rompiendo las barreras que nos bloquean e impiden convencernos de que no tenemos el don de la creatividad.

Otro punto escéptico: No lo haremos bien, fallaremos porque no sabremos afrontar este problema y mucho menos con destellos de creatividad. De un error (o de muchos) al intentar desarrollar una idea creativa, pueden surgir muchas más. El éxito está en visualizar los resultados de forma positiva, como una respuesta óptima y no como un fracaso.

Más cuestiones escépticas: No existe solución alguna, o todo está fuera de control. En el primero de los casos, lo mejor es adoptar el papel de grandes triunfadores creativos: hay soluciones y mejoras para casi todo. Se trata de pasar del “no podemos entregar el trabajo a tiempo” a “cómo podremos hacer para entregar el trabajo a tiempo”. En cuanto a “todo está fuera de control”, es cierto que según el estatus que tengamos por ejemplo en una empresa, no podemos manejar todo, por lo que la solución es concentrarnos en las acciones que sí podamos controlar de pleno, y resolver situaciones que estén a nuestro alcance con herramientas de las que dispongamos.



4. ¿CUÁLES SON LAS TÉCNICAS DEL PENSAMIENTO CREATIVO?

Independientemente de que todos tenemos nuestro mayor o menor grado de creatividad, existen unas técnicas de pensamiento creativo que nos permitirán aumentar nuestra producción creativa, o, si es el caso, dirigirlas en reuniones de trabajo, algo que aumentará la eficiencia a la hora de resolver futuros problemas. No deben confundirse las técnicas (métodos estructurados y artificiales de producción de ideas) con las habilidades (proceso natural de pensamiento). Vamos a estudiar seis.

4.1.- Brainstorming (Tormenta de ideas)

Esta propuesta es muy conocida y se lleva a cabo en numerosos grupos de trabajo, e incluso en aulas escolares. Los componentes del grupo aportan todas las ideas que puedan en una lluvia libre de pensamientos.

2 reglas del brainstorming

- Sus dos reglas fundamentales son la **búsqueda de la cantidad** (gran número de ideas en poco espacio de tiempo) y **posponer el juicio** (aparcar las evaluaciones mientras dure el período de generación de ideas).
- Se puede dejar a los participantes que digan lo que les apetezca, incluso ideas absurdas, o bien solicitarles que sigan unas reglas. Este último es el método preferido para trabajar.

Reglas adicionales

- Bajo el foco de las dos reglas señaladas en el cuadro superior, pueden existir procedimientos suplementarios del brainstorming:
- Plantear el problema de una forma específica y concreta.
- Facilitar que los participantes sepan la hora de comienzo y término de la suspensión de la evaluación.
- Apoyar por encima del resto las ideas más transgresoras y diferentes.
- Anotar todas las ideas, por absurdas que puedan parecer, o incluso las que ya se hayan comentado de forma previa.
- Anotar sin interpretación las palabras que usen los miembros de la reunión.
- Las ideas deben escribirse en un lugar visible para todos los miembros del brainstorming.

4.2. Lenguajes de pensamiento

Utilizamos a diario variados lenguajes de comunicación, dependiendo de las circunstancias. Esto nos puede ayudar a avanzar en la resolución de un problema llevando a cabo de forma consciente distintos lenguajes de pensamiento. Vemos desglosada esta técnica, donde vamos a distinguir nueve lenguajes de este tipo:

Visual

- En él se utilizan ilustraciones, dibujos, fotografías, diagramas, imágenes en dos dimensiones y en tres, etc.

Verbal

- Se usan aquí palabras, textos, manuales, instrucciones, descripciones, el habla, la escritura, etc.

Numérico

- Se utilizan números, la suma, la resta, la multiplicación, la división, así como el álgebra, las fórmulas o las ecuaciones.

Lógico

- Se pone el foco en el razonamiento lógico, el juicio, la sensatez, la deducción, la inducción, la prueba controlada.

Secuencial

- Aquí se usa el tiempo, los ritmos, los esquemas, los ciclos, intervalos o la duración.

Espacial

- Se utilizan modelos, el movimiento, la estructura, la acción, la distancia, la geometría, etc.

Conceptual

- El foco se pone en los símbolos, las metáforas, las analogías, la filosofía, etc.

Intuitivo

- Las ideas, el instinto, las impresiones, los sentimientos son los protagonistas aquí.

Emocional

- Se usan las opiniones, sentimientos, la pasión, la psicología, la confianza, la determinación, la esperanza; los factores humanos en definitiva.

4.3. Usar los lenguajes de pensamiento

En el entorno laboral no es difícil usar los distintos lenguajes de pensamiento, puesto que se intercambian de forma inconsciente. Si nos hacemos conscientes del planteamiento que usamos, al notar que nos bloqueamos podemos hacer un esfuerzo consciente para probar otros.

4.4. Orígenes irrelevantes

Nuestra memoria reúne los pensamientos que a priori parecen importantes. Hay que implementar nuevos pensamientos para así originar ricas combinaciones de los elementos que antes no se relacionaban.

Para producir ideas con este tipo de orígenes, en primer lugar debemos exponer el problema. Luego seleccionaremos un tema (o una palabra) que no tenga relación con el mismo. Esto supondrá el origen irrelevante o punto de partida para nuestras ideas. Tenemos que tomarnos un tiempo para reflexionar sobre la variedad de significados que tengan relación con este nuevo punto de partida, y a partir de él produzcamos ideas creativas para la resolución del problema.

Una buena táctica para desarrollar esta técnica es utilizar un cuadro que hagamos con una serie de palabras y mediante el uso de un dado, o simplemente cerrando los ojos y poniendo un dedo sobre el cuadrante de palabras. Es mejor utilizar el azar que escoger conscientemente una de las palabras, ya que esto puede convertirse en una barrera para nuestro proceso creativo.

Existen otras formas de crear orígenes irrelevantes: escogemos un libro, abrimos por una página, por ejemplo la doce y dentro de esa página nos vamos a la línea con ese mismo número, el doce, y el primer nombre que hallemos nos servirá como origen irrelevante. También podemos usar un ejemplo parecido, pero con un atlas o un diccionario, en este caso señalando un punto en el mapa, o con un periódico o revista.

4.5. Reetiquetar

Esta técnica cambia las palabras clave que utilizamos para describir un problema por otras para así cambiar la perspectiva, algo que nos lleva a pensar en otras soluciones. Un ejercicio bastante bueno de cambio de perspectivas es, partiendo de la base de una palabra de diez letras, anotar todas las que se puedan formar en cuarenta segundos. Para reetiquetar, empezamos por identificar una palabra clave que describa el problema, que debemos sustituir por un sinónimo, creado por nosotros mismos o que hayamos buscado en un diccionario.

4.6. Tercera Ley de Newton

Cuando saltan las barreras a la creatividad que hemos visto anteriormente, se puede aplicar la tercera Ley de Newton. Esto se hace para resolver problemas de forma creativa mientras trabajamos en lograr un objetivo contrario al que buscábamos originariamente. Si generamos una lista de los objetivos no previstos, podemos a partir de ahí establecer las acciones contrarias. Los hubiéramos encontrado de forma directa, pero aplicando esta ley hallaremos objetivos en los que ni siquiera hubiéramos reparado, y nos sirven para alejarnos de las suposiciones que bloquean las ideas óptimas.

4.7. Analogías

Aunque la mayoría de respuestas a muchos problemas ya existen, no las vemos porque están ocultas en otras áreas de nuestras vidas. Este tipo de analogías suponen una fuente casi inagotable de ideas. En principio es una técnica que puede amedrentarnos, pero el hecho de obtener respuestas de ideas de forma inmediata es toda una recompensa.

Uso de las analogías

- Definir el problema.
- Elegir una experiencia por ejemplo de tipo familiar sin relación con el problema.
- Anotar ciertas actividades parte de dicha experiencia.
- Aplicar lo que se ha sacado de esas actividades al problema original.

5. CONSEJOS PARA INCREMENTAR NUESTRAS CAPACIDADES CREATIVAS

Aunque más arriba hemos descrito distintas técnicas para ser creativos en el caso de que seamos personas que no destaquemos precisamente por nuestra imaginación, como conclusión de este artículo vamos a apuntar ciertos consejos que nos van a resultar enormemente valiosos para potenciar nuestra creatividad innata

- Dado que, como personas creativas que somos, tenemos mucha imaginación. Esto provoca un número notable de ideas y compromiso para desarrollarlas.
- Hay que ser originales, rechazar en la medida de lo posible normas y convenciones sociales. Saquemos un punto rebelde y actuemos de manera personal atendiendo a nuestros criterios.

- Debemos ser comprometidos para finalizar nuestros retos y planes. Sí, nos asaltarán situaciones complicadas, pero al final conseguiremos las metas fijadas. Eso sí, debemos hacerlo disfrutándolo.
- Es positivo tener un punto de ambición, incluso de querer influir sobre los demás y convertirnos en centro de atención. Esto nos llevará a superarnos y a querer demostrar a los demás cuánto valemos.
- Las personas creativas entendemos las distintas facetas de los problemas y podemos hallar sin problemas soluciones ingeniosas, sin ceñirnos a estructuras cerradas de pensamiento. Si combinamos distintas técnicas o conocimientos, crearemos piezas realmente valiosas.

La creatividad es una forma de ayudarnos a sentirnos útiles y a crecer como personas. Cada persona nace con una cuota de creatividad, pero tenemos que averiguar y desarrollar las herramientas para potenciarla.

6. BIBLIOGRAFÍA

Libros:

DE BONO, Edward. *Creatividad. 62 ejercicios para desarrollar la mente*. 1^o edición. Madrid: Paidós Ibérica, 2008.

GARDNER, Howard. *Mentes creativas. Una anatomía de la creatividad*. 1^a edición. Madrid: Paidós Ibérica, 1995.

GOLEMAN, Daniel; KAUFMAN, Paul y RAY, Michael. *El espíritu creativo*. 1^a edición. Barcelona: Zeta bolsillo, 2010

TOWE, Lee. *¿Por qué no se me ocurrió?* 1^a edición. Madrid: Fundación Confemetal, 2004.

APUNTES SOBRE EL LIDERAZGO

Alfonso DE PRADO FERNÁNDEZ-CANTELI

*Secretario de Ayuntamiento
Concello de Narón-A Coruña*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de
Especialización en Gestión Pública Local. CEMCI 2016*

SUMARIO:

1. Introducción
2. Organización Formal e Informal
3. La Administración y Administrar
4. El Liderazgo Formal
5. Estilos de Dirección o Liderazgo
6. La Dirección Pública Local
7. Los Líderes Informales
8. Una Experiencia Práctica
9. Conclusiones
10. Bibliografía

"Un líder es mejor cuando la gente apenas sabe que existe, cuando su trabajo está hecho y su meta cumplida, ellos dirán: lo hicimos nosotros".¹

1.- INTRODUCCIÓN

La adecuada gestión de los recursos humanos –o por mejor decir, la gestión del persona – a través de la determinación y concreción de los mecanismos precisos para la consecución de los propósitos de una entidad, es tarea habitualmente atribuida y asumida por su personal directivo.

¹ Lao Tse, filósofo chino.

En el presente trabajo se incorporan diversos apuntes sobre el direccionamiento y el liderazgo gerencial, introduciendo así mismo una experiencia práctica de detección y formación de líderes informales en una corporación local.

2.- ORGANIZACIÓN FORMAL E INFORMAL

En la Administración pública – que después definiremos - concurren ínsitas las notas predicables de toda organización formal e informal.

Una organización formal – la determinación de las estructuras y de los procedimientos de interrelación de un grupo creado para la consecución de metas u objetivos- es aquella en que los roles se hallan perfectamente descritos, son conocidos y respetados como tales. Se apoya² en la división del trabajo racional, en la diferenciación e integración de sus miembros según los criterios establecidos por quienes manejan el proceso de adopción de decisiones; se trata en definitiva de una comunidad planeada y escrita. Presupone la división y especialización del trabajo y el acatamiento y observancia de los principios de autoridad, jerarquía y coordinación para la consecución de los fines propios de la institución en un ámbito cohesionado.

Frente a la letra, la versión oficial, descubrimos una realidad ajena al papel. Aquel conjunto de relaciones y factores de comunicación que nacen de la espontaneidad y de la ausencia de planificación y previsión: la llamada organización informal.

Desde los trabajos de Elton Mayo en los años veinte del pasado siglo³, y a pesar del inicial descarte de sus conclusiones, se reconoce a las organizaciones como sistemas vivos (Gareth Morgan).

Los seres humanos que integran cualquier sociedad generan relaciones informales; interactúan, conversan, se interesan, promueven lazos afectivos al margen de organigramas, estructuras, secciones o negociados. Estas relaciones no planificadas cumplen una función social y, correctamente encauzadas, pueden suponer importantes beneficios para la entidad y el logro de sus aspiraciones propias.

En la práctica, así se demuestra empíricamente, todas las corporaciones que nos rodean aúnan aspectos, factores, que entremezclan lo formal y lo informal, huyendo de esa supuesta perfección reglada. Bajo esa apariencia de formalidad encorsetada hallamos un complejo ecosistema de relaciones sociales en el que, conscientemente o no buscada ni querida, se produce la irrupción de trabajadores que por su carisma o personalidad, influyen en el comportamiento y el actuar de los demás integrantes del grupo, en base a los principios de confianza y seguridad que de forma innata generan.

Como apunta Ramió Matas toda organización pública es compleja o plural en tanto en cuanto todo empleado público posee capacidad de influencia o de intervención

2 Sergio E. D'Ambrosio: <http://www.monografias.com/trabajos11/worgfor/worgfor.shtml>

3 Proyectos de investigación en una fábrica textil en Philadelphia y en la Western Electric Company (Hawthorne-Chicago).

directa o indirecta, en los procesos de toma de decisiones. Se produce así una dualidad organizativa; coexiste una colectividad formal y reglada o normativa, con otra nacida de los usos y costumbres emanados del grupo social.

Precisamente por ello, antecedente indispensable para la adopción e implementación de cualquier estructura formal y su regulación, resultará el previo conocimiento y entendimiento de la organización informal que en aquella subyace, sobre la base de la premisa que identifica el conflicto como la esencia de la buena gestión pública.

Así pues dentro de la gestión de los recursos humanos, la constatación de la existencia de líderes informales en el seno del grupo en atención a su atractivo y popularidad, su detección y su posterior conversión en elementos positivos en la promoción de los valores institucionales, se erige en una importante dimensión que se estima preciso desarrollar.

3. LA ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRAR

Doctrinalmente administrar equivale a servir, gestionar o manejar asuntos o intereses, preferentemente ajenos, de forma subordinada.

La administración pública implica pues la gestión de los intereses de la comunidad política a la que aquélla se limita a servir.

No obstante debemos significar en este punto que la acepción anterior alude exclusivamente a la acción de administrar en un sentido objetivo; por el contrario, desde una perspectiva subjetiva, administración hace referencia al sujeto mismo de esa actuación.

García de Enterría considera la Administración pública como única personificación interna del Estado, cuyos fines asume y se convierte en el instrumento de relación permanente y general con los ciudadanos.

Desde esa óptica la Administración pública se constituye en un ente complejo; no es sino una organización de personas, en la que convergen elementos puramente internos - derivados de la personalidad, de la capacidad de aprendizaje, de la motivación, la percepción del ambiente externo e interno, las actitudes y aptitudes, las emociones o los valores – con otros factores externos que emanan de la propia entidad organizativa: sistemas de recompensas, régimen sancionador, factores socio políticos y económicos, de cohesión grupal...; o de otras variables ajenas a la misma, políticas, económicas y sociales.

Fusionar, cohesionar esta pluralidad de factores o elementos internos y externos con la vocación y propósito de alcanzar los objetivos previstos, es tarea que corresponde principalmente a los órganos de gerencia, al personal directivo, a los líderes de la entidad.

La mutua interdependencia y la corriente de influencias que entre organización y su personal se establece, genera y condiciona la propia existencia y el devenir del actuar de la una y del otro, de tal modo que las personas adaptan su ciclo vital (sus horarios, su vestimenta, el disfrute de su ocio o la gestión de sus expectativas, por ejemplo) al ámbito de aquella en la que prestan sus servicios. Por su parte, esa entidad proyecta al exterior una imagen basada y perfilada, en y por, la forma de pensar, de actuar y de sentir de los seres humanos que en ella trabajan.

4. EL LIDERAZGO FORMAL

Situándonos en un contexto y entornos públicos, las competencias institucionales⁴ -nucleares e instrumentales- son un conjunto de características subyacentes a una persona, vinculadas con una actuación exitosa en un puesto de responsabilidad política; en tanto -siguiendo a Henry Mintzberg- los roles o comportamientos administrativos gerenciales, son los papeles o atributos que necesariamente y de forma simultánea o en distintos momentos han de desempeñar quienes se hallan a cargo de cualquier organización (interpersonales: representante, líder y enlace / informativos: monitor, difusor y portavoz / y decisionales: emprendedor, gestor de anomalías, asignador de recursos y negociador).

Solamente en ocasiones, en la actividad política, se produce una coincidencia entre roles y competencias, como acontece con el liderazgo.

De entre las múltiples acepciones de la palabra liderazgo⁵, podemos señalar que, en nuestro ámbito municipal, liderar es guiar y cohesionar al equipo gubernamental con el resto de la organización. Es una meta-competencia que no equivale a una simple dación de órdenes, a mandar o dirigir.

Las organizaciones, las administraciones públicas y por ende las entidades locales y las personas que las integran, han de hallarse alineadas y compartir objetivos políticos en cuya efectiva procura trabajen y colaboren.

En palabras de Goleman liderar es el arte de convencer a la gente de que colabore para alcanzar un objetivo común.

El líder es una persona que tiene seguidores; capaz de ilusionar, adherir y comprometerlos en la realización de un proyecto de cambio, que puede efectuar y dirigir; es marcador o guía del camino con asunción de la incertidumbre; es influyente y movilizador; da satisfacción a los deseos y demandas de los suyos; y por último, ha de ser quien se halle en el sitio adecuado, en el momento preciso y con las cualidades necesarias para el logro y buen resultado de todo lo anterior⁶.

4 Rafael Jiménez Asensio. Módulo II. Diploma de Especialización en Gestión Pública Local. CEMCI 2016.

5 Ralph M. Stogdill: "...hay casi tantas definiciones como personas que han tratado de definir el concepto...": Teorías e investigación del Liderazgo. Madrid 1999.

6 Juan Luis Urcola Tellería, "Liderazgo", Habilidades directivas, tomo III, IVAP.

En este periodo de larga y profunda crisis social y económica que atravesamos, evaluar, entender, diagnosticar el contexto y poner en práctica e implementar políticas y soluciones exitosas, son conductas que se hallan íntimamente ligadas a aquellos sujetos capaces de crear ambientes de trabajo que estimulen a su personal a colaborar, a innovar y a sobresalir (Hamel).

Todo gestor de recursos humanos –ya sea político o funcionario – se enfrenta al reto de motivar a los empleados a fin de alcanzar los resultados que de él se demandan, con los máximos niveles de eficiencia, calidad y satisfacción, tanto para la organización como para los propios trabajadores.

En 1943 Maslow estableció en su Teoría sobre la motivación humana, una jerarquía de las necesidades motrices de los seres humanos; a saber: (I) las esenciales, básicas- fisiológicas directamente relacionadas con la conservación de la especie (II) las de seguridad o exención del temor a sufrir daños-; (III) las necesidades sociales o de relación con los demás o aceptación por los otros y por el grupo; (IV) las necesidades superiores, de autoestima o aceptación de uno mismo: el prestigio, el poder, la autoconfianza; y (V) la de autorrealización.

Por su parte Davis y Newstrom⁷ nos refieren como cada individuo detenta unos patrones de motivación que reflejan su ambiente cultural (familia, escuela, educación, religión, lecturas...).

Los autores sintetizan los meritados patrones en función de muy diversos aspectos y así detectan la motivación:

- por alcanzar o realizar un objetivo concreto;
- por el poder, en el ámbito laboral, organizativo o político;
- la motivación que nace de la afinidad (trabajar con amigos o personas a las que se admira);
- la derivada de la calidad del trabajo -personas muy exigentes consigo mismas-;
- o de la innovación -sujetos especialmente creativos-;
- y por último la de quienes se mueven por el dinero (aún cuando únicamente se erige en un factor esencialmente motivador cuando resulta realmente necesario, pues alcanzando un determinado nivel económico -y salvo supuestos patológicos que todos conocemos- se diluye tal condición).

Aparece entonces el concepto de *estatus* entendido como el rango social del individuo dentro de un grupo o de una organización.

Tal estatus se halla prístinamente interrelacionado con el reconocimiento, el respeto y la aceptación, obtenidos *por* / concedidos *a* / la persona; pudiendo graduarse en función de la concurrencia de diversos elementos, tales como los conocimientos personales, la categoría profesional adquirida, las habilidades individuales y sociales,

⁷ “El comportamiento humano en el trabajo”

las de naturaleza técnica, sus emolumentos, la antigüedad en el seno del grupo organizado... o la propia edad.

Y es precisamente la pérdida o la merma del estatus una de las causas o factores que conllevan un superior desapego o mayor desmotivación de las personas en sus puestos de trabajo.

A todo líder se le presupone un estrato elevado en la organización.

Incluso el estatus superior de la entidad.

No obstante resulta innegable la coexistencia de numerosos factores susceptibles de distorsionar el reconocimiento y apreciación real de esa posición. Será precisamente su misión y habilidad - a través de la generación de empatías con los individuos de su sociedad (en una administración local, los funcionarios, el personal laboral, los líderes informales o los políticos, temporalmente propietarios de la entidad) - alcanzarla y mantenerla.

Son profusos los estudios elaborados por la doctrina en relación a las claves que inducen a una persona a comportarse y desempeñarse como líder y a procurar la motivación de su personal. Así aparecen como pautas de una adecuada actuación: los planes de acogida a los nuevos empleados; la comunicación abierta; el feedback regular; la implicación de los más experimentados o conocedores de la estructura organizativa; los buzones de sugerencias; las condiciones físicas de trabajo; las facilidades de formación y conciliación de la vida familiar; la seguridad en el trabajo; la posibilidad de carrera en condiciones de equidad; la promoción; los incentivos a la creatividad; el trato personalizado y cortés; el reconocimiento o la flexibilización de las normas...

No obstante todas esas conductas y procederes, se resumen por la doctrina en la interiorización de la actitud generadora de confianza y seguridad. Y tal interiorización ha de resultar natural, cuasi innata, no aprendida ni estudiada.

Por supuesto que un líder nace pero también se hace.

Así la percepción de su actitud por sus empleados se convierte en aptitud, en un rasgo de su personalidad. No cabe la manifestación y exteriorización de simpatías o animadversiones que coadyuven a generar inseguridades personales o la desmotivación general.

Es imprescindible la creencia y convencimiento en su misión y en los valores de la organización.

5. ESTILOS DE DIRECCIÓN O LIDERAZGO

Con Carles Ramió Matas, diremos que las tareas de un líder público formal consisten en iniciar, planificar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de su oficina o centro de trabajo.

Recordemos los tres grandes estilos de liderazgo o dirección:^{8 9}

- Autocrático

Presupone la dirección unidireccional y jerárquica. El jefe manda y los empleados obedecen. Los supervisores adoptan las decisiones y fijan las directrices a seguir por la corporación sin que exista participación del grupo ni de los empleados en el proceso decisorio. Se produce una concentración en el directivo de todo el poder sin que nadie desafíe sus determinaciones. Los subordinados acatan lo ordenado por el líder.

Este sistema puede resultar efectivo en ambientes laborales con niveles formativos bajos o en aquellos que requieren premura en la adopción de las decisiones; si bien se trata de un estilo superado al generar unánime rechazo de los empleados. Al no contar su opinión, los trabajadores, reputados simplemente como meros recursos productivos, se sienten infravalorados y tienden a mostrar escaso o nulo compromiso afectivo por la entidad, lo que sin duda conlleva mínimos rendimientos o incluso el abandono de la propia organización.

- Laissez faire

Dejar hacer. Por inhibición, el líder o responsable no ejerce las funciones asociadas a su dirección; permite que la organización se dirija por sí misma. Únicamente adopta decisiones en momentos realmente críticos.

No resulta desde luego facilitador de la precisa motivación de los empleados y crea enormes nichos de vacilaciones e incertidumbre.

- Participativo/democrático

Se trata de un estilo direccional que tiene en cuenta las opiniones de los trabajadores aún cuando el responsable formal es quien, en último término, adopta las decisiones, previa argumentación.

Presupone crear equipo, contribuir y ser parte de la compañía, generar cierto entusiasmo laboral al reputar prioritaria la participación grupal y promover el diálogo entre los individuos.

En este modelo el líder suele lograr de sus subordinados la afiliación y compromiso con la organización, así como la mejora constatable de su productividad y su capacidad de innovación.

No obstante también hallamos a autores críticos con el sistema. No en pocas ocasiones surgen desacuerdos entre miembros del grupo difíciles de superar.

8 Vid: Kurt Lewin, Lippit y White (1939).

9 "Gobernanza e innovación organizativa en los gobiernos locales". Ponencia de Carles Ramíó Matas. CEMCI.

Demanda pues –para evitar la quiebra del imprescindible equilibrio–, una enorme habilidad del directivo al objeto de mantener la motivación y la colaboración de quienes le siguen, así como una plena confianza en sí mismo.

A los estilos examinados podemos añadir¹⁰:

- Estilo transaccional

Basado, como su propio nombre indica, en transacciones, esto es en intercambios entre líderes y empleados. Los seguidores resultan premiados por su desempeño laboral en tanto el jefe o directivo obtiene igualmente un beneficio derivado del satisfactorio cumplimiento de las tareas encomendadas. Se orienta pues a la consecución de objetivos concretos.

Su principal ventaja reside en su predictibilidad y en la claridad o nitidez de las estructuras que se crean, así como en la perfecta descripción de las tareas requeridas y de las recompensas a percibir.

El perfil del seguidor de un líder transaccional resulta el de un individuo racional, que funciona por la obtención de un beneficio tangible. Por ello, a pesar de que el sistema suele prosperar con eficiencia en momentos de estabilidad, lo cierto es que su eficacia disminuye altamente en nuestro mundo voluble y flexible, de tiempos líquidos.¹¹

Finalmente, abordaremos el

- Estilo transformacional¹²

En este caso, líderes y empleados colaboran y se ayudan recíprocamente para alcanzar superiores cotas de motivación.

El rol del liderazgo implica una fuerza de estímulo sobre el grupo que antepone las necesidades de la organización a las propias, mediante el hábil empleo de altos niveles de comunicación tendentes a alcanzar los objetivos, sobre la base de una visión transformadora que logran transmitir a los empleados. Se produce una estimulación intelectual y una inspiración motivacional.

Sus ventajas: el aumento de la productividad y de la eficiencia en el colectivo motivado.

Los líderes transformacionales poseen una fuerte personalidad y aguda visión que les faculta para dirigir el cambio dentro de la organización alterando expectativas, percepciones y motivaciones del equipo. Trabajando juntos y unidos, líderes y seguidores alcanzan un nivel superior de moral y motivación apoyado en la confianza, el respeto y la admiración.

10 James MacGregor Burns. 1978.

11 Zygmunt Bauman: Tusquets editores. 2007.

12 Bernard M. Bass. Avolio, Waldman y Yammarino.

Aspecto negativo resulta su cimiento en cualidades intangibles – visión, valores e ideas – en lugar de analizar y controlar transacciones específicas utilizando reglas, instrucciones e incentivos reales.

Ramió Matas sostiene que en nuestras administraciones públicas suelen predominar los dos estilos primeramente abordados; en tanto que empíricamente se tiende a apreciar el liderazgo transformacional como el más eficiente de los expresados.

6. LA DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

Direccionar no es otra cosa que establecer un propósito que oriente y dote de sentido a las actuaciones; trazar un rumbo desde el punto en que nos encontramos hasta el punto donde queremos llegar; todo ello concretado en el proceso de planificación¹³.

Tres son los modelos ideales de dirección pública local que Rafael Jiménez Asensio – a quien seguimos a continuación - disecciona en este curso, configurada como una institución de mediación entre la dicotomía política-administración.

1.- El modelo burocrático (de carrera o de cuerpos) caracterizado por su estructura cerrada y desempeño por personal propio de la institución. Los puestos directivos se alcanzan a través de sistemas de carrera o promociones profesionales, con carácter permanente.

2.- La dirección pública politizada: en este caso hablamos de un modelo de naturaleza abierta que faculta la cobertura de un puesto directivo por cualquier persona integrada o ajena a la propia organización. Se caracteriza por la confianza política y la no exigencia de cualificación del nombrado o designado. La libertad en la designación conlleva el libre cese por criterios políticos o incluso personales y ha sido incorporada a nuestras administraciones a través de la figura del personal eventual; y

3.- El llamado modelo profesional o gerencial de dirección pública. Implantado en y por, el mundo anglosajón a principios del decenio de los ochenta del pasado siglo, ha sido después incorporado en numerosas legislaciones nacionales. Puede reputarse como un *tertium genus*, un tercer espacio entre la política y la administración. Sus notas principales residen en: (I) la profesionalidad de los directivos, que se acredita por la concurrencia de las competencias profesionales propias del puesto a desempeñar; (II) contar con una triple autonomía: organizativa, de gestión de personas, y económico-financiera; (III) la firma o articulación de su vinculación con la entidad a través de acuerdos de gestión o contratos programa, en los que se fijan objetivos e indicadores de su actuación evaluando periódicamente los resultados de su hacer y adecuación a los mismos; y (IV) el establecimiento de un sistema de incentivos, recompensas y posibles sanciones que suelen implicar su permanencia y no remoción del directivo, en tanto la labor realizada en el seno de la organización resulte positiva y se adecúe a las metas prefijadas.

¹³ Direccionamiento. Ponencia de Manuel Muntada Colell. CEMCI.

Lo cierto es que los directivos del sector público europeo reúnen diversas notas y elementos identificativos frente a los integrados en el ámbito estrictamente empresarial o privado¹⁴. Así resultan más orientados al proceso que a la consecución de resultados; otorgan mayor peso al cumplimiento de normas y procedimientos; se sienten menos autónomos en la forma de gestionar y más cómodos en una zona de confort; cuentan con afán de innovar, aún con una visión pesimista acerca del cambio, lo que conlleva una menor perseverancia; se encuentran más centrados en políticas de largo plazo y en hallar conceptos y soluciones innovadoras, menos concretas y no orientadas al corto plazo; su actuación resulta poco competitiva sin especial atención a la construcción de una red de relaciones e influencias que aporten herramientas a su labor; en definitiva, son más inclinados a monitorizar y menos a facilitar; más inclinados a controlar y menos a confiar.

El directivo local, líder de su entidad, buscará – siempre apegado al marco legal vigente – la consecución de logros propios alineados con la estrategia de su propia organización, habiendo de aprender a tomar riesgos, a implementar la cultura de la innovación y la reestructuración estratégica.

A pesar de las dificultades en el desempeño de sus tareas, el directivo no debe olvidar que la administración pública suele (y sobre todo, debe) liderar buena parte de los cambios estructurales de la sociedad. Sobre ese punto de partida los líderes formales son responsables de la consecución de un entorno y clima laboral adecuados, que aúnen los conocimientos, habilidades y experiencia en el seno de su organización, con la debida motivación de sus empleados.

Excede del propósito de este trabajo exponer o desarrollar las diferentes teorías y modelos que se han aproximado a la motivación y su influencia en el comportamiento de los sujetos y del grupo¹⁵. En todo caso procede recordar a Frederick Herzberg al afirmar que la productividad de un individuo se encuentra directamente relacionada con su felicidad. Es decir la actitud de los trabajadores vendrá determinada en gran medida por la satisfacción de sus necesidades o anhelos personales, que en cada ser humano son distintos. Reconocimiento personal, retribuciones, confianza en él depositada, medidas que faciliten la conciliación laboral... son solo algunos de los factores motivacionales a tener presentes.

En toda motivación adquiere especial trascendencia la comunicación – ascendente, descendente y horizontal-. La información bidireccional, comunicada y recibida por los empleados, ha de ser honesta, veraz y no manipulada, selladora de rumores y vehículo y transporte de la confianza.

La habilidad en esta gestión por parte del directivo, redundará en el equilibrio básico del grupo. Y es precisamente en este punto donde el rol de los sujetos con liderazgo informal reviste importancia y puede encauzarse a la promoción de las

¹⁴ Estudio de la consultora Hudson.

¹⁵ Maslow; McGregor; Argyris; Herzberg; Adams; Vroom; Skinner; Miner; O'Brien; Alderfer o McClelland.

aspiraciones de la entidad y a la mejora de la comunicación y de las relaciones interpersonales.

7. LOS LÍDERES INFORMALES

El liderazgo informal, la “*auctoritas*”, se identifica con la fuerza moral que poseen algunos individuos para ejercer influencia sobre los integrantes de un grupo.

Su legitimación nace de su carisma, de su valía o capacidad, carentes de valor legal vinculante y por ende no reconocidos por la estructura formal del poder o de la dirección; no obstante lo cual se erigen en influyentes generadores de relaciones dentro de la organización.

Lograr la implicación – no la simple participación- de los mejores talentos de la corporación en la tarea de alinear los objetivos individuales y colectivos, asentar el disfrute y la inspiración laboral, exigen inexcusablemente recursos, tiempo y atención personal.

Es obvio que su detección conmina un conocimiento exhaustivo de las personas y de la organización en que trabajan, correspondiendo en todo caso al directivo descubrir e identificar al líder informal, y trabajarlo como arcilla o diamante en bruto.

Influir sobre él – e indirectamente sobre los demás integrantes del colectivo humano de su entidad-, transformarlo en su aliado, en una adecuada y reconocida herramienta de trabajo, se erige en un importante reto para cualquier líder formal. De su habilidad y vocación real de colaborar desde el más riguroso respeto y reciprocidad dependerá el éxito o fracaso (no de modo exclusivo obviamente) de las políticas e innovaciones que se apliquen a su personal.

Si el líder informal y por ende el grupo que así lo califica y encumbra, se muestra contrario a la estructura, a las normas o al propio organigrama formal impuesto por la dirección, hallaremos resistencia al cambio, aparición de conflictos o campar de rumores y malestar.

Por el contrario una alianza leal con tales líderes proporcionará al gerente información básica y certera del grupo y de sus empleados; un conocimiento previo y expeditivo del alcance real de la flexibilidad y de la capacidad de reacción de su personal ante cualesquiera demandas o exigencias de la organización.

Lo cierto es que las cualidades que adornan ese liderazgo pueden ser empleadas en beneficio de la entidad en la búsqueda de cotas superiores de eficacia y de mejora sostenida de las relaciones entre sujetos y del rendimiento grupal.

Obviamente el papel del directivo público no ha de residenciarse con carácter exclusivo en su relación y vinculación con los empleados-líderes informales; antes al contrario el conocimiento y apreciación del rol, de las actitudes y aptitudes que cada persona desempeña u ostenta en el seno de la administración de que se trate, facilitará

esa capacidad de influir positivamente en el conjunto de los trabajadores, dotando e invirtiendo a aquel de la condición de “líder de líderes”.

Indagar en la falta de respuestas, en el grado de insatisfacción o en el alejamiento del personal con la organización formal del ente se erige en una conducta irremplazable del directivo que coadyuve a mitigar o eliminar sus miedos e inseguridades; que substituya la desconfianza inter partes por la seguridad y la tranquilidad en el trabajo cotidiano del grupo.

Y si las reflexiones anteriores resultan predicables en cualquier organización laboral, de mayor interés y calado lo son respecto a una administración pública en la que aliento, ánimo, vigor y empuje han de acompañar irremisiblemente al éxito de los procesos y procedimientos, en ocasiones mal reglamentados o excesivamente mecanizados.

8. UNA EXPERIENCIA PRÁCTICA

“Los verdaderos líderes de una organización pueden no tener títulos en la puerta de su oficina”¹⁶

Los departamentos de Secretaría General y Recursos Humanos del Ayuntamiento de X han elaborado el “*Plan de Mejora 2016-2020*”.

Así se ha redactado un completo documento siguiendo las directrices recogidas en la Guía denominada “Elaboración de planes de mejora” de Salvador Parrado Díez, que incorpora el cuadro que a continuación se transcribe:

16 P. Crosby. 1996.

PLAN DE MEJORA DEL AYUNTAMIENTO DE X
Portada / Agradecimientos
ÍNDICES <ul style="list-style-type: none">- del documento- de las representaciones gráficas
Resumen ejecutivo
INTRODUCCIÓN <ul style="list-style-type: none">- Objetivos estratégicos- Presentación del proyecto (problemas, mejoras y herramientas)
Descripción de los trabajos realizados
DIAGNÓSTICO
Características de la organización
PLAN DE MEJORA <ul style="list-style-type: none">- Acciones- Objetivos operativos- Estrategias- Plan de implantación- Recursos- Plan de evaluación
Indicadores seleccionados. Bibliografía y Anexos

El citado Plan engloba diversos propósitos finalistas, entre los que se halla el siguiente objetivo estratégico:

“Propuesta de modificación de la disposición de la oficina abierta y planteamiento de mejoras organizativas y específicas de adaptación a las nuevas tecnologías y a las normas de procedimiento administrativo de reciente entrada en vigor”

Efectuado el diagnóstico de la organización, problemática y retos; de entre las distintas acciones previstas, se da cuenta del siguiente:

Objetivo operativo: “Elección de líderes informales-portavoces de los empleados”.

OBJETIVO INMEDIATO: La detección de líderes informales en el grupo delimitado que incluye personal de los siguientes departamentos, ubicados en la quinta planta del Ayuntamiento:



DIFERIDO: Crear y establecer un canal de comunicación permanente con los integrantes del grupo, que posibilite la detección previa o temprana de disfunciones en la organización; y convertir al líder informal en aliado de la dirección con el objetivo de instaurar una nueva cultura organizativa y relacional.

Riesgos

✓ La conversión del líder informal en una amenaza para el grupo que genere desconfianza. La percepción de aquel como un espía o aliado exclusivo de la dirección conllevará resultados contrarios a los pretendidos. Así se evitará la circulación de información privilegiada al líder o el traslado de opiniones negativas sobre cualquier miembro del grupo. Las relaciones de los directivos públicos con el grupo y los líderes informales han de basarse en los principios de sinceridad y transparencia.

✓ La competición de la dirección con el líder. Se generarían en otro caso episodios de frustración y desconfianza que se transmiten al sentir y actuar del grupo. El líder-portavoz posee una función motivadora/ el líder formal-directivo la función de estrategia. Y en su estrategia, no puede ser otra, el líder informal se convierte en el caballo que salta los obstáculos y al mismo tiempo en la reina que a los peones protege.

DESARROLLO

En el desarrollo inmediato del proyecto debe apreciarse si los portavoces elegidos se corresponden con los líderes informales del colectivo examinado.

Así, se podrá descubrir:

1.- Si realmente son los líderes informales de esta micro-organización: esto es, si su criterio resulta admitido de forma generalizada y sus propuestas efectivas convencen a la mayoría del grupo y éste las adopta como propias.

2.- O si por el contrario no lo son: se apreciará entonces escasa aceptación de las propuestas de los elegidos por parte del resto del personal o surgirán numerosas discordancias.



1. FINES

¹⁷Los portavoces elegidos se erigirán en facilitadores en aras a:

- Colaborar voluntariamente con la entidad local en la creación de sinergias, potenciando la diversidad de capacidades entre los empleados públicos.
- Explorar mejoras en la implantación y aceptación de nuevos programas informáticos y técnicos de gestión documental.
- Implementar, en alianza con la dirección, nuevos proyectos y medidas que sustenten un cambio real en la administración pública local.
- Implantar una cultura de la innovación y de asunción permanente de errores y riesgos, fomentando la transparencia en el actuar de los departamentos.
- Lograr la integración y socialización de los nuevos trabajadores de la entidad para que adopten como propios los objetivos de aquella.
- Motivar y catalizar a todos los empleados en la consecución y logro de resultados.
- Asumir un rol de consultores internos a los que acuden los compañeros para resolver dudas o conocer su opinión, resultando pues determinantes buenas dosis de sentido común, sensatez y juicio.

La red informal creada constituirá un efectivo y eficaz canal de comunicación al generar, con carácter general, información veraz, abierta y creíble.

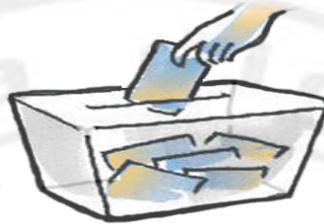
Como contraprestación la dirección formal habrá de efectuar un reconocimiento específico de las funciones desarrolladas, sin pecar en excesos, que el grupo aprecie como ultra protección o favoritismo hacia los líderes informales y portavoces.

¹⁷ El poder de los líderes informales en las organizaciones. Jennifer Amozorrutia.

2. MÉTODO

Elección del líder informal en sobre cerrado con la designación de dos personas como máximo.

Resultarán elegidos inicialmente aquellos trabajadores que obtengan mayor número de votos. En el supuesto de empate entre tres o más sujetos, se repetiría la votación exclusivamente con esos empleados, hasta que aquel desaparezca.



Una vez designados portavoces a través de una resolución de la Alcaldía, corresponderá al titular de la Secretaría General del Ayuntamiento y a la Técnico de Recursos Humanos la impartición de directrices y la obtención de información precisa sobre el grupo, para el éxito del proyecto. Así mismo la dirección formal habrá de detectar posibles toxicidades de los líderes informales, adoptando las medidas precisas para neutralizar con sutileza la influencia de éstos en el seno de la organización.

3. EVALUACIÓN

Se observarán los siguientes indicadores:

- % de funcionarios de la quinta planta que elevaron su evaluación al desempeño de sus puestos de trabajo entre 2016 y 2017
- % de participantes de esa planta, en proyectos de administración electrónica respecto al total del Ayto.

9. CONCLUSIONES

En palabras de Kotter el liderazgo complementa la dirección, no la sustituye (1991).

No cabe duda de la existencia de importantes escollos en los procesos de consecución de administraciones públicas avanzadas. El cortoplacismo de la visión política o las carencias formativas de los líderes y estrategias en la gestión de recursos humanos, abonan el cisma entre las necesidades de la organización y las aspiraciones y la actuación de su personal.

Reconocido a éste su condición de capital básico para el logro de superiores niveles de eficacia y eficiencia, resulta vital un exhaustivo conocimiento de las

relaciones humanas en el seno de la entidad, al objeto de adoptar propuestas de actuación que efectivamente se adapten a ella.

La adhesión o asunción por los empleados a/de una nueva mentalidad innovadora en aras a la continuada mejora de los servicios públicos y de la imagen ciudadana de nuestras entidades, requiere la confluencia de diversos factores que, no obstante, han de contar como punto de partida con una adecuada determinación y planificación de objetivos y el diseño de una administración pública realmente inteligente.

10. BIBLIOGRAFÍA

DAFT, Richard L. *La experiencia del liderazgo*. Cengage learning. Tercera edición.

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3694/2/RiosOsorioGladysElena2010.pdf>

JIMENEZ ASENSIO, Rafael.- *Blog*.

<https://rafaeljimenezasensio.com/category/blog/>

MARTINEZ LOIRA, M^a Belén, SINDE PENAS, Rocío de. *Factores de motivación en la administración local*. CEMCI Granada 2015.

PARRADO DIEZ, Salvador. *La elaboración de planes de mejora*. UNED.

VANINA KUKUIEFF, Gisela.-*Motivación personal en la administración pública*

http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/5174/kukuieffmotivaciondelpersonalap.pdf

VARELA, Felipe. *Liderazgo en el Sector Público. Aproximaciones y Desencuentros con el Sector Privado*, Felipe Varela–Julio, 2012 – Administración Pública, Universidad de Santiago de Chile

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas* (2^a Edición) ISBN 9788430936007 Manuel Villoria Mendieta. TECNOS, 2000.

LA PERMUTA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Iria Luisa DÍAZ GAVELA ¹

Interventora del Ayuntamiento de Fene (A Coruña)

Fernando ARADAS GARCÍA

Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Fene (A Coruña)

SUMARIO

1. Introducción
2. Concepto de permuta
3. Régimen jurídico aplicable a la permuta entre funcionarios de la administración local
4. Requisitos para su concesión
5. La permuta en la legislación autonómica
6. Conclusiones
7. Bibliografía

¹ Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de Especialización en Gestión Pública Local. CEMCI 2016

1.- INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende realizar un acercamiento a la figura de la permuta como una forma excepcional de provisión de puestos de trabajo y como una manifestación del derecho a la movilidad del funcionario público, derecho que ha sido matizado con el paso del tiempo, por la jurisprudencia, convirtiendo a la permuta en una manifestación más de una potestad discrecional de la Administración, en una forma de provisión atípica y residual.

Que el legislador no haya regulado a nivel estatal la permuta como forma de provisión de puestos con la suficiente claridad, hace que nos encontremos ante un confuso régimen jurídico que nos lleva a tener que analizar la aplicación de preceptos contenidos en normas que han sido aprobadas hace más de cincuenta años.

Este trabajo pretende aportar un poco de luz a esta cuestión sin que sea posible llegar a una conclusión que no admita dudas ni suscite debate en cuanto al régimen jurídico aplicable.

Con la misma cautela, y después de hacer referencia a la normativa existente en las distintas Comunidades Autónomas, se aborda el régimen jurídico aplicable a la permuta entre funcionarios de distintas entidades locales en la Comunidad Autónoma de Galicia, tras la aprobación de la Ley 2/2015, de 29 de abril, de empleo público de Galicia que deja abierta la duda sobre si cabe o no la permuta entre funcionarios de distintas entidades locales en Galicia.

2.- CONCEPTO DE PERMUTA

La Real Academia española define la permuta como *“cambio, entre dos funcionarios públicos, de los empleos que respectivamente tienen”*.

En términos coloquiales, podríamos definir la permuta como la figura jurídica mediante la que dos funcionarios, que cumplan unos determinados requisitos, pueden “intercambiar” los puestos de trabajo que ocupan.

Técnicamente, la permuta de funcionarios de carrera entre dos Administraciones representa un supuesto de movilidad funcional que permite a dos funcionarios de carrera obtener, recíprocamente, una plaza de una determinada Administración a cambio de otra igual de la que es titular. Se produce un intercambio de plazas equivalentes entre dos funcionarios de carrera de dos Administraciones distintas. Además, como consecuencia del intercambio de plazas, se produce la adscripción a un nuevo puesto de trabajo. La permuta se configura, por tanto, como un intercambio de plaza-puesto de trabajo entre dos funcionarios de carrera.

La movilidad funcional abarca dos intereses contrapuestos, el derecho del funcionario a la movilidad y el interés de la Administración en tener capacidad de mover a sus funcionarios en interés de la organización. Pivota, por tanto, entre su

consideración como un derecho o un deber del funcionario. Es por esto por lo que tradicionalmente se han configurado dos tipos de movilidad del funcionario:

- Forzosa, como “deber” del funcionario y reflejo de un ejercicio más o menos intenso de la potestad de autoorganización de la Administración en la configuración de las estructuras administrativas y de los puestos de trabajo que las componen².
- Voluntaria, como “derecho” del funcionario, que motiva que el legislador establezca diversas formas de movilidad funcional (concurso de puestos de trabajo, libre designación, comisión de servicios voluntaria, adscripción provisional, permuta...).

La permuta es un supuesto de movilidad voluntaria de los funcionarios de carrera, pues sólo se produce por interés de los trabajadores afectados y previa solicitud de los mismos.

No existe ni plaza ni puesto de trabajo vacante, si no que las plazas y los puestos están cubiertos y se produce su intercambio. Dichas plazas y puestos seguirán estando cubiertos pero por personas físicas diferentes. Estamos por tanto, también, ante una forma de provisión de puestos de trabajo que tiene carácter excepcional, que se concede o deniega por razones debidamente motivadas en el ejercicio de potestades discrecionales de la Administración, requiriendo por ello de motivación³, y en la que es requisito indispensable el acuerdo de las Administraciones Públicas implicadas y la solicitud de los funcionarios.

3.- RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA PERMUTA ENTRE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El artículo 103.3 de la Constitución Española es pieza clave en la configuración de nuestro sistema de empleo público reservando a la Ley⁴ la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, atribuyéndole al Estado la competencia exclusiva para dictar sus bases (artículo 149.1.18º “*bases del régimen estatutario de los funcionarios*”).

La dificultad de la regulación del estatuto básico del empleo público no radica en la reserva de Ley para su determinación, sino en determinar qué se entiende por “estatuto de los funcionarios públicos” o por “régimen estatutario”.

El Tribunal Constitucional ha señalado que, en relación con el contenido de estas expresiones, “*sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori*” pero en realidad debe entenderse comprendida en su ámbito “*en principio, la normación*”.

2 La Ley 2/2015 de empleo público de Galicia contempla 3 supuestos: comisión de servicios forzosa, traslado por motivos de violencia de género y la reasignación de efectivos.

3 Artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

4 Tiene un alcance relativo, pues no impide la colaboración de normas reglamentarias o de otro tipo de fuentes normativas aunque debe ser un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para mejorar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley (STC 1/2003 de 16 de enero).

relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas” (SSTC 99/1987, de 11 de junio; 56/1990, de 29 de marzo o 37/2002, de 14 de febrero).

Para dar cumplimiento a este mandato constitucional se aprueba en el año 2007 el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP. Hoy refundido mediante Real Decreto Legislativo 5/2015). La publicación del EBEP supone un profundo cambio en el régimen jurídico del empleado público pero es cierto que dicho cambio no se puede considerar radical, puesto que necesita de un conjunto amplio de normas que lo materialicen. Esto ha provocado un problema interpretativo en relación con el derecho transitorio aplicable hasta que se dicten las correspondientes normas de desarrollo. Se ha perdido con la aprobación del EBEP la oportunidad de sentar con claridad las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ya que el EBEP aunque aparece configurado como legislación básica y por tanto debería configurar ese común normativo aplicable a todo el territorio nacional, en realidad se configura para matizar la eficacia de la legislación básica, como señalan Fuentetaja y Parada en su obra “*Derecho de la función pública*”.

Se contienen en el EBEP previsiones que no fijan un mínimo común sino que dejan a las Comunidades Autónomas y al Estado la opción de aceptar o no, a través de su normativa propia, determinadas instituciones (como es el caso del personal directivo); en otros casos autoriza formas de gestión de distintas materias cuyo uso queda al arbitrio de cada Administración Pública (es el caso de la negociación colectiva) y en otros casos la regulación contenida en el EBEP (que debería tener carácter básico) aparece configurada con una suerte de carácter supletorio en defecto de legislación aplicable de la correspondiente Administración Pública.

Todo lo descrito dificulta determinar el régimen jurídico aplicable en cada materia y nos lleva a los operadores jurídicos a movernos en un terreno inestable en una materia tan importante y que afecta a un elevado número de personas aumentando la litigiosidad en el ámbito de la función pública.

Centrándonos en la cuestión que nos ocupa, intentaremos ir desgranando el régimen jurídico aplicable a la figura de la permuta en la Administración Local.

La provisión de puestos de trabajo (ya veíamos como la permuta es una forma excepcional de provisión) es el mecanismo destinado a elegir, entre las personas que ya tienen acreditada la capacidad mínima funcional por haber superado los procedimientos selectivos de ingreso, cuál de ellas es la que reúne la mayor idoneidad para el desempeño de un determinado puesto de trabajo.

El 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 (EBEP) regula la

provisión de puestos de trabajo en el Capítulo III del Título V, refiriéndose a la permuta en el artículo 78 que dice:

“1. Las Administraciones Públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

2. La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública.

3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos.”

Se establece como forma general de provisión el concurso y la libre designación. Además, las Leyes de la función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión entre los que se encuentra la permuta entre puestos de trabajo. No obstante, la Disposición Final Cuarta establece en su apartado 2 que *“lo establecido [...] en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de la Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”*.

El Estado no ha dictado ninguna Ley en desarrollo del EBEP. Las Comunidades Autónomas, en su mayoría, tampoco han realizado esa tarea por lo que el régimen jurídico aplicable a la permuta ha de encontrarse en la normativa existente con anterioridad al EBEP. No obstante, en el último punto de este trabajo analizaremos algunas de las particularidades de la normativa autonómica.

La permuta aparece expresamente regulada en normas preconstitucionales. En concreto en el artículo 98 del Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local y en el artículo 62 del Decreto 315/1964 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de funcionarios civiles del Estado.

Ambas normas (Decreto de 1952 y Decreto 315/1964) pueden considerarse vigentes ya que no han sido objeto de derogación expresa por la legislación posterior ni tampoco pueden considerarse derogadas tácitamente, como así lo tienen manifestado nuestros tribunales⁵. Lo relevante es determinar si ambas normas son de aplicación a la Administración Local o que norma resulta de aplicación. Este debate es sin duda de vital importancia, ya que los requisitos exigidos para la concesión de la permuta entre dos funcionarios de carrera son distintos en una y otra norma.

Por una parte, el Decreto 315/1964 resulta de aplicación a los funcionarios de la Administración civil del Estado y el artículo 2.3 establece *“La presente Ley tendrá carácter supletorio respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias*

5 Sirva de ejemplo la STSJ de Galicia núm. 299/1999 de 24 de marzo de 1999

relativas a los demás funcionarios, cualquiera que sea la clase de éstos y la Entidad administrativa a la que presten sus servicios”. Estando regulada expresamente la permuta en la legislación local -artículo 98 del Decreto de 1952- en términos similares y con el establecimiento de unos requisitos o condicionantes propios y distintos en el ámbito local a los establecidos en la legislación estatal -artículo 62 del Decreto 315/1964-, el artículo 62 del Decreto 315/1964 carece de eficacia supletoria en el ámbito de la Administración Local.

Por otra parte, ha de analizarse si puede conferírsele o no el carácter de legislación básica al Decreto 315/1964 y por tanto considerarlo aplicable a todas las Administraciones Públicas. Esta cuestión ha sido objeto de debate y es de gran importancia pues si se le confiere a todo el Decreto 315/1964 el carácter de norma básica sería de aplicación con carácter preferente a la Administración Local y el Decreto de 1952 quedaría relegado a un segundo plano y aplicable únicamente en lo que no contradiga al Decreto de 1964.

Los defensores de su carácter básico apelan al hecho de que, a pesar de que se ha dictado con posterioridad a esta norma la legislación básica del estado en materia de función pública, en ningún momento se ha derogado esta norma por lo que entienden que, al menos, la figura de la permuta tiene el carácter de “norma básica” por afectar esta materia a las bases del régimen estatutario de la función pública y no haber sido esta figura desarrollada sino sólo mencionada en el EBEP. Consideran, por tanto, aplicable el Decreto de 1964 con carácter básico a la figura de la permuta entre funcionarios de todas las Administraciones Públicas, a salvo lo que establezcan las leyes de la función pública que dicten las distintas Comunidades Autónomas en desarrollo del EBEP.

El sector contrario al reconocimiento del carácter básico del Decreto de 1964, y al cual los autores de este trabajo nos adherimos, enarbola como argumento que no cabe otorgar naturaleza de legislación básica en materia de función pública a una norma preconstitucional teniendo en cuenta que se han dictado, con posterioridad a la aprobación de la Constitución, diferentes normas en materia de función pública que aunque no han regulado totalmente las distintas cuestiones sí que han nacido con vocación de constituir las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Sobre la naturaleza no básica de algún precepto en concreto del Decreto de 1964 ya se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional, sentencia 1/2003, de 16 de enero de 2003, con unos argumentos que pueden extenderse a la totalidad de la norma. Dice el Tribunal Constitucional:

“[...] La clave para determinar en nuestro Estado autonómico qué legislador es el competente para cumplimentar la reserva de ley en relación con el estatuto de los funcionarios públicos, y más en particular con sus dos aspectos integrantes esenciales para la resolución del presente recurso -la extinción de la relación funcional y las situaciones administrativas-, está contenida en el art. 149.1.18 CE. A tenor de este precepto el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos [...] En relación con el

primer plano señalado, el Abogado del Estado basa su recurso de inconstitucionalidad en la afirmación de que el art. 37 LFCE de 1964, a pesar de su carácter preconstitucional, contiene desde un punto de vista material las bases en materia de extinción de la relación funcional, señalando, además, que dichas bases son absolutamente cerradas. O lo que es lo mismo las causas establecidas en el referido precepto (esto es, la renuncia, la pérdida de la nacionalidad española, la sanción disciplinaria de separación del servicio, la pena de inhabilitación -absoluta o especial- y la jubilación) son, en su opinión, de aplicación al personal de todas las Administraciones públicas, sin que los legisladores autonómicos puedan establecer otros nuevos supuestos de pérdida de la condición de funcionario.

Esta tesis debe ser rechazada a la luz de nuestra más reciente jurisprudencia en materia de régimen jurídico del estatuto de los funcionarios públicos contenida en la STC 37/2002, de 14 de febrero. En esta decisión ya afrontamos la problemática relativa a la calificación como básicos de determinados preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, o, enunciada esta cuestión de una manera más general, nos planteamos si era posible "inferir normas básicas de la legislación preconstitucional en una materia en la que el legislador estatal postconstitucional ha procedido a establecer de una manera aparentemente completa, en el ejercicio de sus competencias, las bases de la misma, sin que hubiera declarado básicas aquellas normas preconstitucionales" [...]

Nuestra respuesta a esta cuestión fue la siguiente en relación con el estatuto de los funcionarios públicos: "El legislador estatal postconstitucional ha procedido a regular de manera completa, al menos aparentemente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Dichas bases, aplicables, en lo que ahora interesa, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, sin perjuicio, por tanto, de las previsiones específicas, resulten o no básicas, relativas a concretos regímenes funcionariales

[...]

no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina antes expuesta, naturaleza básica a los preceptos de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 referidos al mencionado régimen disciplinario, al no haber sido declarados expresamente como básicos por el legislador estatal postconstitucional, ni poder inferirse dicho carácter de su posible consideración como complemento necesario de las normas básicas postconstitucionales

[...]

En definitiva, habiendo establecido el legislador postconstitucional de manera aparentemente completa e innovadora las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas en lo que se refiere a la pérdida de la condición funcional en el art. 33 de la Ley 30/1984 (e históricamente en el art. 19 de la Ley 22/1993 que daba nueva redacción al art. 29.3.c de la Ley 30/1984, introduciendo una nueva causa de extinción de la relación funcional, causa extintiva que, tras la modificación de este último precepto por el art. 104 de la Ley 13/1996, ha

dejado de existir), no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina sentada por la STC 37/2002, de 14 de febrero, naturaleza básica al art. 37 LFCE de 1964, al no haber sido declarado expresamente como básico por el legislador estatal postconstitucional”.

Por tanto, considerando que el Decreto 315/1964 no tiene naturaleza básica, tal y como tiene manifestado el Tribunal Constitucional, y teniendo en cuenta que la permuta está expresamente regulada para la Administración Local en el artículo 98 del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local, ésta es la normativa que entendemos debe aplicarse.

4.- REQUISITOS PARA SU CONCESIÓN

El artículo 98 del Decreto de 30 de mayo de 1952 regula la permuta de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración Local de la siguiente forma:

“1. Los funcionarios podrán permutar los cargos que desempeñen en propiedad, siempre que no hayan cumplido sesenta años, pertenezcan al mismo grupo y categoría y las plazas sean de idéntica clase.

2. La aprobación de permutas corresponderá a la autoridad u órgano competente para otorgar los nombramientos. Cuando lo fuere el Director General de Administración Local, será preceptivo el informe previo de las corporaciones afectadas.

3. En ningún caso, las permutas lesionarán derechos de otros funcionarios pertenecientes a los respectivos escalafones.”

Procedamos a diseccionar el contenido de este artículo:

1.- *“Los funcionarios podrán permutar los cargos que desempeñen en propiedad, siempre que no hayan cumplido sesenta años, pertenezcan al mismo grupo y categoría y las plazas sean de idéntica clase.*

a) *“Los funcionarios podrán permutar [...]”.*

La permuta aparece claramente configurada como un derecho del funcionario para cuya concesión es requisito indispensable la solicitud previa del funcionario, sin que pueda la Administración establecerla con carácter forzoso.

Se configura la permuta, como ha reiterado también la jurisprudencia, como una figura atípica que compete a la Administración autorizarla discrecionalmente⁶ siempre que se cumplan los requisitos legalmente

6 STSJ de Galicia núm. 299/1999 de 24 de marzo de 1999 “Dentro de sus facultades discrecionales el Ayuntamiento de Santiago pudo no haber aprobado en su momento la permuta que se le solicitaba”.

STSJ de Castilla la Mancha núm. 347/2003 de 2 de junio de 2003 “En cuanto que modalidad de adscripción definitiva y no meramente provisional o temporal, perturba el sistema de mecanismos de cobertura de puestos de trabajo, basados en los principios de mérito y capacidad, y que no incluyen a la permuta (art. 21 ley 30/84, que cita únicamente concurso y libre designación). Por si ello fuera poco, el art. 62 LFCE antecitada regula estas permutas

exigibles y se den situaciones que puedan facilitarla sin perjudicar los intereses legítimos de terceros.

La concesión o denegación de una permuta solicitada se configura como una potestad administrativa mixta, en la que se combinan elementos reglados de obligatoria observancia y el ejercicio de una potestad discrecional con lo que esto implica en cuanto a la exigencia de un plus de motivación en la resolución que permita el control jurisdiccional sobre la misma⁷.

b) “[...] los cargos que desempeñen en propiedad [...]”

Cuando hace referencia este artículo a los cargos que desempeñen en propiedad los funcionarios debe entenderse inequívocamente que se refiere a que sólo es aplicable esta forma de provisión de puestos a los funcionarios de carrera⁸.

c) “[...] siempre que no hayan cumplido sesenta años, pertenezcan al mismo grupo y categoría y las plazas sean de idéntica clase.”

Hay que interpretarlo entendiendo que se refiere a que las plazas a permutar sean del mismo grupo (A1, A2,...) y sean de idéntica clase (en relación al cuerpo/escala/subescala)⁹.

exclusivamente como potestad discrecional de la Administración y claramente excepcional, lo cual, si ya resultaba diáfano con el sistema de función pública de la ley de 1964, todavía deberá ser contemplado con mayores cautelas en el actual régimen funcional. En consecuencia, entendemos que para obtener la permuta no podrá bastar con reunir los requisitos establecidos en los preceptos indicados sino que la Administración, en uso de las facultades discrecionales podrá denegar la permuta por razones de política de personal debidamente motivadas y siempre que la decisión discrecional se ajuste a la finalidad prevista en la norma que le concede dicha facultad”

STSJ de Madrid núm. 524/2015 de 29 de septiembre de 2015 “Siguiendo la doctrina que menciona recogida en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de febrero de 2014 y del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 12 de septiembre de 2013, considera que la Administración goza de un amplio margen de decisión en la valoración de la concesión o denegación de la permuta, amparado en sus propias necesidades de funcionamiento, que puede negarla incluso en el caso de concurrir los requisitos legalmente previstos, atendiendo a la prevalencia de los intereses generales”.

7 Dice la STSJ de Castilla y León de Burgos núm. 530/2010 de 13 de noviembre de 2010 “no habrá vulneración si se conocen por el interesado las razones de la decisión y permiten, frente a ella, reaccionar mediante los recursos procedentes, no en vano la motivación cumple una triple finalidad: evitar la arbitrariedad de la Administración, en la medida que debe dar cumplida explicación de su actuar; en segundo lugar, permitir al interesado poder combatir mediante los correspondientes recursos el acto administrativo por motivos de fondo, o con pleno conocimiento de cual ha sido el parecer y proceder de la Administración; y en tercero y último, posibilitar que el órgano jurisdiccional lleve a cabo el preceptivo control de legalidad del acto administrativo en los términos recogidos en el art. 106 de la Constitución Española y del art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

8 El artículo 2 del Decreto de 30 de mayo de 1952 clasificaba a los funcionarios de la Administración Local en “propiedad, interinos o accidentales” diciendo en su apartado segundo lo siguiente: “Lo serán en propiedad quienes ingresen con tal carácter, por oposición o concurso en forma reglamentaria, y los que ostenten esa condición en virtud de disposiciones legales”.

9 El TSJCM deniega la permuta entre un oficial de policía local (C1) y un policía local (C2) por no tratarse de plazas equivalentes (sentencia núm. 10154/2015 de 21 septiembre de 2015, recurso 326/2013).

La STSJ de Canarias núm. 59/2014 de 13 de marzo de 2014 (recurso 234/2013) dice “a nuestro entender la igualdad de naturaleza requerida en la ley se refiere al contenido funcional del puesto de trabajo y a la cualificación para su

- 2.- *“La aprobación de permutas corresponderá a la autoridad u órgano competente para otorgar los nombramientos. Cuando lo fuere el Director General de Administración Local, será preceptivo el informe previo de las corporaciones afectadas.”*

El órgano competente para autorizar la permuta es el Alcalde (artículo 21.1.h de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), en los municipios de régimen común. En los municipios de gran población la competencia es de la Junta de Gobierno Local (artículo 127.1.h de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

- 3.- *“En ningún caso, las permutas lesionarán derechos de otros funcionarios pertenecientes a los respectivos escalafones.”*

La existencia de otros funcionarios que tengan derechos que puedan resultar afectados por la permuta, les convierte en interesados¹⁰ y como tal han de ser considerados por la Administración Pública correspondiente. Debe dárseles audiencia a los efectos de que, en su caso, manifiesten y acrediten que un derecho que ostentan resultaría lesionado por la concesión de la permuta. Ante tal acreditación, la permuta no será autorizable.

Por lo analizado, los requisitos exigidos por la normativa para poder autorizar la permuta en la Administración Local son cuatro (los tres primeros relativos a los propios interesados y el cuarto relativo a terceros interesados):

- Que sean funcionarios de carrera.
- Que no tengan sesenta años.
- Que tengan plazas del mismo grupo y de idéntica clase.
- Que no lesione derechos de otros funcionarios.

A estos requisitos hay que añadirle uno, no contemplado en la normativa de aplicación en el ámbito local (la normativa estatal si lo recoge expresamente¹¹), que debe ser igualmente exigible: que se trate de un supuesto excepcional.

El Decreto de 1952 es una norma preconstitucional y la Constitución Española introduce los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública (artículos 23 y 103 del texto constitucional) y es predicable no solo en la fase de acceso a la función pública sino también en la provisión de puestos de trabajo. En consecuencia, la provisión de puestos de trabajo ha de estar presidida por estos principios por lo que la utilización de la permuta, como forma de provisión de puestos

desempeño- funciones asignadas, requisitos de titulación y otros exigidos para ocuparlo en la relación de puestos de trabajo- y por expresa previsión legal, la forma de provisión, pero no es requisito legal que sean coincidentes en las retribuciones complementarias asignadas”.

10 Artículo 4.1.b) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

11 El artículo 62 del Decreto 315/1964 dice “[...] podrán utilizar excepcionalmente permutas de destinos entre funcionarios [...]”.

de trabajo, solo puede ser utilizada de manera excepcional. En este sentido, pueden destacarse las siguientes sentencias:

- Sentencia del juzgado de lo contencioso administrativo de Ciudad Real núm. 125/2006, de 29 de mayo de 2007 *“todo ello teniendo en cuenta, además, la interpretación estricta que se ha de dar a la normativa que regula la permuta de puestos de trabajo de funcionarios, que conlleva la aplicación de un régimen excepcional respecto al general de concurso de traslados, que se basa en los principios de mérito y capacidad”*.
- STSJ de Castilla y León de Burgos núm. 530/2010 de 13 de noviembre de 2010 *“estamos ante una forma excepcional de provisión de puestos de trabajo que subsiste formalmente pero con las notas de atipicidad y disfuncionalidad, consistente en el intercambio que dos funcionarios hacen de sus respectivos puestos de trabajo, tras la autorización de la Administración en la que prestan sus servicios, y que solo puede otorgarse atendiendo a los intereses generales, lo que ha de suponer una aplicación restrictiva, y limitada a aquellos supuestos en los que concurran razones que justifiquen la inaplicación del procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo.[...] Y como quiera que el supuesto examinado no se trata de un supuesto excepcional en el que los actores no pueden acceder a esos puestos de trabajo por los medios normales de provisión de puestos de trabajo, ya que se acababa de resolver definitivamente el concurso para la provisión de puestos de trabajo reservados al personal funcionario del Grupo/Subgrupo A1 del Cuerpo Facultativo Superior, Escala Sanitaria (Médicos Titulares y Médicos de Atención Primaria) hemos de coincidir con el juzgador de instancia que con la permuta solicitada lo que se pretende es alterar el resultado del concurso, con los perjuicios que pudiera causarse a las personas que habiendo participado en el mismo, obtuvieron una nota superior a la de la Sra. Maite pero inferior a la de Don Edemiro , con vulneración de los principios de mérito y capacidad que han de regir los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, así como la debida publicidad de los mismos”*.
- STSJ de Asturias núm. 957/2013 de 12 de septiembre de 2013 *“Como quiera que el supuesto examinado no se trata de un supuesto excepcional en el que el actor no puede acceder a un puesto similar en la localidad a la que aspira, se ha de entender que con la permuta solicitada lo que se pretende es obviar la participación en el correspondiente concurso, con vulneración de los principios de mérito y capacidad que han de regir los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, así como la debida publicidad de los mismos”*.
- Sentencia del juzgado de lo contencioso administrativo de Barcelona núm. 151/2014, de 13 de mayo de 2015 *“si bien las formas ordinarias de provisión son el concurso y el de libre designación, la norma básica permite que las normas autonómicas puedan establecer otros sistemas, que tendrán*

el carácter de extraordinarios, y que también están sometidos a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”.

Reunidos todos los requisitos indicados, la decisión última sobre la concesión de la permuta les corresponde a las Administraciones Públicas implicadas, en el ejercicio de una potestad discrecional y motivada, tal y como ya se ha analizado.

5.- LA PERMUTA EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

La mayoría de las Comunidades Autónomas no han desarrollado el EBEP, establecido por el Estado, y no contienen regulación alguna en relación a la permuta en la Administración Local (solo Castilla la Mancha, Extremadura, Galicia y la Comunidad de Valencia han dictado normas de desarrollo del EBEP). Así, las Administraciones Locales de las Comunidades Autónomas de Asturias, Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco aplican actualmente la normativa ya comentada en materia de permutas.

Otras Comunidades Autónomas, que tampoco han llegado a desarrollar el EBEP, si contienen una regulación propia de la permuta que ha de ser aplicada en sus Administraciones Locales, dando por superado la regulación contenida en el Decreto de 30 de mayo de 1952 hasta ahora analizado. Son las Comunidades Autónomas de Cataluña (disposición adicional vigésima cuarta del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública y Decreto 123/1997) y de las Islas Baleares (artículo 86 de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la comunidad autónoma de las Illes Balears).

Tres de las Comunidades Autónomas, que si han desarrollado el EBEP, remiten la regulación de la permuta al desarrollo reglamentario de su legislación, sin que se conozca que se haya realizado hasta ahora ese desarrollo. Son la Comunidad de Valencia (artículo 106 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana), Castilla la Mancha (artículo 79 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha) y Extremadura (artículo 129 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura).

Por último, la Comunidad Autónoma de Galicia, Comunidad en la que prestamos servicio los autores de este trabajo y que vamos a analizar de manera más detallada, ha dictado la Ley 2/2015 de empleo público de Galicia en desarrollo del EBEP.

Dentro de su ámbito de aplicación se encuentran, entre otros, los funcionarios de carrera de las entidades locales gallegas.

El Título VI está dedicado a los *“Derechos y deberes de los empleados públicos”* y es en su Capítulo III, titulado *“Movilidad del personal funcionario”*, donde aparece regulada la figura de la permuta entre los procedimientos extraordinarios de provisión de puestos. Dice el artículo 99:

“1. Pueden autorizarse permutas de puestos de trabajo entre personal funcionario de carrera de la misma Administración pública o de entidades públicas instrumentales dependientes de esta, siempre que concurran las siguientes circunstancias:

a) Que los puestos de trabajo tengan el mismo complemento retributivo, puedan ser ocupados por personal funcionario del mismo subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo, cuerpo o escala, y su forma de provisión sea el concurso ordinario.

b) Que las personas que pretendan la permuta hayan prestado un mínimo de cinco años de servicios efectivos como personal funcionario de carrera.

c) Que a ninguna de las personas que pretendan la permuta le falte menos de cinco años para cumplir la edad de jubilación forzosa.

2. Las permutas de puestos de trabajo contempladas en este artículo se autorizarán por el procedimiento que se establezca reglamentariamente, previo informe de los correspondientes órganos competentes en materia de personal.

3. El personal funcionario de carrera al que le fuese autorizada una permuta de puestos de trabajo quedará sometido al siguiente régimen:

a) Deberá permanecer en el puesto obtenido por permuta un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo.

b) En el plazo de cinco años a partir de la concesión de una permuta no se autorizará otra a ninguna de las personas interesadas.”

Sin entrar a analizar los requisitos que deben cumplir, tanto los funcionarios que lo solicitan como los puestos de trabajo que éstos ocupan, ya que por su claridad expositiva no merecen mayor análisis, es importante detenernos en la primera frase del artículo y lo que nos ha podido decir el legislador cuando dice que *“Pueden autorizarse permutas de puestos de trabajo entre personal funcionario de carrera de la misma Administración pública o de entidades públicas instrumentales dependientes de esta”*.

Caben distintas interpretaciones posibles, con consecuencias muy distintas según optemos por una u otra. Procedemos a exponer las posibles interpretaciones sobre esta cuestión:

a) Interpretación restrictiva.

Según el literal de la norma sólo cabría autorizar permutas de puestos de trabajo entre funcionarios que pertenezcan a la misma Administración. Por tanto, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia sólo podrían autorizarse permutas de puestos de trabajo entre funcionarios de la Xunta de Galicia o entre funcionarios que pertenezcan a la misma entidad local. En ningún caso podrían autorizarse permutas entre funcionarios de distintas entidades locales.

El EBEP regula la figura de la permuta estableciendo su carácter potestativo al decir que las leyes de la función pública que se dicten en desarrollo del

Estatuto “*podrán*” establecer otras formas de provisión en los supuestos de movilidad de funcionarios, como es la permuta. Dado su carácter potestativo, en el caso de que la Ley de empleo público de Galicia, dictada como desarrollo de la legislación básica estatal, decidiese no regular esta figura entre las formas extraordinarias de provisión deberíamos entender que la misma dejaría de tener cabida en el ámbito territorial de Galicia. El legislador ha optado por recogerla en la normativa autonómica como una forma extraordinaria de provisión de puestos y de la forma en la que lo ha hecho, sólo para facilitar la movilidad intradministrativa, dentro de una misma Administración, no configurándola como una forma de movilidad interadministrativa.

Por otra parte, la Ley de empleo público de Galicia prevé, como novedad, dos supuestos de movilidad interadministrativa que garantizarían el derecho del funcionario a la movilidad:

- Artículo 208 (Movilidad interadministrativa): Abre la puerta a la movilidad entre funcionarios de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades locales, previa la firma de convenios u otros instrumentos de colaboración y en base a criterios de reciprocidad.
- Artículo 209 (Realización por el personal funcionario propio de las entidades locales de funciones y tareas en el ámbito territorial de otras entidades locales): No se trata de una auténtica movilidad, puesto que el funcionario siempre estaría vinculado a su Administración de origen pero se permite que realice funciones fuera del ámbito territorial de su entidad local, previa firma del oportuno convenio.

Por tanto, el legislador autonómico decide regular la permuta (como hemos visto podría no hacerlo) y decide convertir la permuta en Galicia en una figura de intercambio de puestos, pues queda circunscrita al ámbito de una misma Administración, y no también de plazas como hasta ahora.

Esta interpretación limita el derecho a la movilidad de los funcionarios de la Administración Local puesto que si sólo pueden permutar sus puestos de trabajo con los de su misma Administración, teniendo en cuenta el tamaño de las relaciones de puestos de trabajo de las entidades locales gallegas, sólo podrían acceder a la permuta de sus puestos de trabajo, de manera efectiva, los funcionarios de las entidades locales de mayor tamaño.

b) Interpretación amplia.

Entender que la expresión utilizada por el legislador “misma Administración” abarca también a Administraciones Públicas equivalentes, es decir, a Administraciones Públicas de la misma clase y naturaleza aunque con personalidad jurídica distinta. Así, la permuta estaría permitida entre funcionarios de distintas Administraciones Locales, al tratarse de

funcionarios al servicio de Administraciones Públicas “equivalentes”, la Administración Local.

Aplicando esta interpretación cabría la permuta de puestos de trabajo, y también de las respectivas plazas, entre funcionarios de carrera de distintas entidades locales, debiendo verificarse el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley de empleo público de Galicia, no resultando aplicable a la permuta entre funcionarios de las Administraciones Locales de Galicia la regulación estatal expuesta en este trabajo.

Esta interpretación choca con la configuración de la permuta como una permuta únicamente de puestos, y no de plazas como hasta ahora. Dice la Ley de empleo público de Galicia “*Pueden autorizarse permutas de puestos de trabajo*”.

c) Interpretación intermedia.

El legislador autonómico gallego ha querido regular la permuta pero sólo parcialmente. Es decir, ha regulado esta forma de provisión extraordinaria de los puestos de trabajo pero sólo para las permutas entre funcionarios de una misma Administración, que permutarán sus puestos de trabajo pero no sus plazas, puesto que ostentan la misma. No existe prohibición expresa a la permuta entre funcionarios de distintas Administraciones Públicas, por tanto, la regulación en esta materia no se agota, el legislador gallego sólo ha decidido desarrollar las bases establecidas en el EBEP en parte, dejando la figura de la permuta entre funcionarios de distintas Administraciones “en el aire”, a lo ya regulado.

Por tanto, como el legislador autonómico ha decidido no desarrollar la permuta entre funcionarios de las distintas Administraciones Públicas pero en ningún momento la prohíbe, debe admitirse la permuta entre funcionarios de distintas Administraciones Locales aplicando la normativa ya analizada en este trabajo, el Decreto de 1952.

Esta última interpretación parece que es la que se está imponiendo en Galicia como interpretación que, por un lado, permite mantener una figura que en la mayoría de los casos permite una mejor conciliación de la vida personal y familiar de los funcionarios, puede resultar beneficiosa para todas las partes implicadas y que existe en la Administración Local desde hace más de 60 años (la interpretación estricta eliminaría la permuta entre funcionarios de distintas Administraciones Locales, la permuta de plaza y puesto) y, por otro lado, permite mantener la interpretación literal de la Ley 2/2015 de manera que la permuta en ella regulada es una permuta únicamente de puestos de trabajo y no de plazas (la interpretación amplia implicaría entender la permuta regulada en la Ley gallega como una permuta de puestos y plazas) por lo que ante una permuta de puestos y de plazas habrá que acudir a la norma que la regule. De esta manera, si la permuta se efectúa entre funcionarios de la misma Administración Local -permuta de puestos- se aplica la Ley de empleo público de Galicia y si se realiza

entre funcionarios de distintas Administraciones Locales -permuta de puestos y plazas- se aplica el Decreto de 1952.

5.- CONCLUSIONES

El deseo de movilidad acompaña muchas veces al funcionario, sobre todo al funcionario de la Administración Local que ve como, aprobada una oposición en una determinada entidad local, sus posibilidades de movilidad geográfica son prácticamente inexistentes pues, en contadas ocasiones, los puestos de otras Administraciones Públicas se abren a su cobertura por funcionarios de otras entidades locales. Así, las posibilidades de optar a un puesto en un lugar distinto al de la entidad local de la que es funcionario se limitan prácticamente a la permuta.

La permuta es una figura muy abandonada por nuestro legislador pero que cubre una necesidad, sobre todo en la Administración Local, que difícilmente otra figura consigue.

A pesar de lo expuesto, no se puede olvidar que nuestra más reciente jurisprudencia, con gran acierto, recalca siempre el carácter residual con el que ya nació esta figura y que la convierte en una forma de provisión de puestos excepcional, que sólo puede otorgarse atendiendo a los intereses generales y previa justificación de que no se daña con su concesión los intereses de terceros.

Eso sí, cumplidos los requisitos legalmente exigibles, su concesión o denegación constituye una manifestación del ejercicio por la Administración de una potestad discrecional, por lo que se debe exigir un plus de motivación que permita, a los funcionarios solicitantes, conocer las razones que han llevado a la Administración a adoptar la resolución correspondiente y permita su control jurisdiccional.

En este trabajo hemos analizado la normativa aplicable a la permuta en la Administración Local, acercándonos a la legislación autonómica existente y, en último término, a la regulación existente en la Comunidad Autónoma de Galicia que plantea grandes dudas tras la entrada en vigor de la Ley 2/2015 de empleo público de Galicia, dictada como desarrollo de la legislación básica contenida en el EBEP.

6.- BIBLIOGRAFÍA

CHAVES GARCÍA, José Ramón. Blog personal de José María Chaves, sobre actualidad del mundo contencioso-administrativo (<https://delajusticia.com/>)

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Buscador de jurisprudencia.
(www.poderjudicial.es)

D'ANJOU GONZÁLEZ, Juan. *El personal al servicio de las entidades locales*. El Consultor de los Ayuntamientos, 2009.



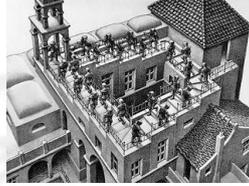
PARADA, Ramón y FUENTETAJA, Jesús. *Derecho de la función pública*. Open ediciones universitarias, 2015.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Buscador de jurisprudencia.

(<https://www.tribunalconstitucional.es/>)



**LA SITUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS
DE LARGA DURACIÓN
O la paradoja de la escalera de Penrose.**



“Si os situáis encima de ella y elegís bajar, bajaréis infinitamente... sin bajar jamás.
Si os situáis encima de ella y elegís subir, subiréis infinitamente... sin subir jamás.”

Raquel MUÑOZ TORESANO

*Técnica de Administración General del Ayuntamiento de León.
Secretaria-Interventora*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de Especialización en
Planificación y Gestión de Recursos Humanos. CEMCI 2016*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El concepto jurisprudencial de funcionario interino de larga duración.
3. El principio de no discriminación.
4. Régimen jurídico aplicable a los funcionarios interinos de larga duración.
 - Situación precedente y cambio jurisprudencial: el reconocimiento de derechos relacionados con la conciliación familiar y laboral.
 - Derechos retributivos relacionados con la carrera profesional: la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo, en el caso del Cerro Alonso de 13 de septiembre de 2007.
 - La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo, de fecha 14 de septiembre de 2016 dictada en el asunto C-596.
5. Medidas para evitar la temporalidad de larga duración.
6. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN.

El abuso en la utilización del empleo temporal por parte de nuestras administraciones públicas se presenta como uno de los principales problemas del panorama actual del empleo público español.

Podemos tomar conciencia de la magnitud de esta cuestión partiendo de las cifras ofrecidas en el Informe 3/2004 emitido por el Consejo Económico y Social¹, del que se desprenden que, a la fecha del mismo, más del 22,8% del conjunto de los empleados públicos son de carácter temporal, agravándose dicha situación en las Corporaciones locales, donde este porcentaje alcanza el 30%.

La situación no ha mejorado en los últimos años, y las cifras de temporalidad se han visto incrementadas debido a las importantes limitaciones a la incorporación de personal de carácter permanente establecidas por las Leyes Generales de Presupuestos.

No cabe duda de la necesidad de recurrir a empleados públicos temporales para hacer frente a necesidades coyunturales, urgentes, y de carácter extraordinario, tal y como ocurre en la empresa privada.

El problema se plantea cuando, desaparecida la causa que motivó el nombramiento o contratación, el empleado público continúa prestando servicios de manera indefinida. En otras ocasiones, las Administraciones Públicas acuden a empleados temporales para atender necesidades permanentes que se prolongan o reiteran año tras año.

Debieran estas Administraciones poner fin al vínculo temporal de forma inmediata a la desaparición de la motivación que le dio origen y, cuando la necesidad transitoria ha devenido permanente, poner en marcha el procedimiento selectivo para la incorporación de personal con carácter definitivo.

Las causas de que esto no se produzca así son diversas. Razones de índole presupuestario, como las apuntadas; O razones de tipo sociológico, con especial incidencia en las corporaciones locales más pequeñas, derivadas del clientelismo o paternalismo adoptado por los dirigentes políticos con respecto a sus empleados públicos; o bien por la presión ejercida por las agrupaciones sindicales.

Cuando esto ocurre, y se trata de funcionarios interinos, la situación se complica. Funcionarios temporales con más de 5, 10, 15 años de experiencia, en los que se plantean cuestiones relativas a derechos de excedencia, carrera profesional e incluso la prolongación en el servicio activo tras la edad de jubilación forzosa.

¹ *La temporalidad en el sector público español*. Informe 3/2004 emitido por el Consejo Económico y Social, aprobado por el Pleno del Consejo en sesión ordinaria de 22 de junio de 2004. <<http://www.ces.es/documents/10180/18510/inf0304>>

Por una parte, estos carecen del elemento definitorio de los funcionarios de carrera, su inamovilidad, derivada esencialmente del acceso al empleo público a través de un procedimiento selectivo con plena garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad, de los que con gran frecuencia carecen los más ágiles y rápidos utilizados para el nombramiento de funcionarios interinos.

Por otra parte, el lapso del tiempo hace difícil el encaje en el régimen jurídico propio de los funcionarios interinos, provocando en los mismos una situación de indefinición e incertidumbre difícilmente justificable.

En definitiva, la existencia de funcionarios interinos de carácter permanente supone un contrasentido, una incongruencia por definición, una paradoja ascendente por la que funcionario decidirá subir y subirá eternamente sin vislumbrar la solución de su situación de interinidad; o en una paradoja descendente, donde la Administración elegirá bajar y bajará eternamente intentando resolver una realidad aún más complicada cuanto más se prolonga en el tiempo.

2. EL CONCEPTO JURISPRUDENCIAL DE FUNCIONARIO INTERINO DE LARGA DURACIÓN.

Prevé el Estatuto Básico del Empleado Público la posibilidad de nombrar personal funcionario interno para el desempeño de funciones reservadas a funcionarios de carrera para los casos en que no puedan ser desempeñadas por éstos o para la sustitución transitoria de los mismos, o bien para suvenir a situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia o para la ejecución de programas de carácter temporal.

El cese de la relación funcional debe producirse, en todo caso, cuando finalice la situación transitoria que dio lugar a su nombramiento.

Cuando estos funcionarios interinos dilatan su situación de manera indefinida, más allá del tiempo y de la causa que justificó su nombramiento, la interinidad se vuelve ficticia y artificial.

Afirma Sospedra Navas² que efectivamente el empleo temporal es un instrumento necesario para el funcionamiento del sector público como lo es en cualquier empresa, pero que cuando se recurre al mismo invadiendo la zona reservada al empleo fijo se presenta un componente patológico.

En palabras de Boltaina i Bosch³, cuando la interinidad “se prolonga más allá de un plazo razonable”, se produce la “desnaturalización de la figura”, que hace quebrar su planteamiento jurídico.

² SOPESADA NAVAS, F. Tipos de Empleados Públicos. Cuadernos de derecho local, Número 19, 2009, págs. 24-43.

³ BOLTAINA I BOCH X. Empleo precario y conflictos jurídicos en las Administraciones públicas locales y autonómicas. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Fabrique Furió Ceriol, 2005, Núm de revista 52-53. Págs. 198 ss.

Pero, ¿Cuándo podemos considerar que la figura del funcionario interino se ha “desnaturalizado”? La respuesta nos la proporciona nuestra propia jurisprudencia.

La STC 240/1999, de 20 de diciembre⁴ reconoce, como luego veremos, derechos a una funcionaria “que llevaba más de cinco años en esta situación de supuesta interinidad”. Se reitera esta referencia temporal en la STC 203/2000, de 24 de julio⁵, acuñando el concepto de “interinidad de larga duración”.

En primera instancia podemos destacar una Sentencia del juzgado de los contencioso administrativo de Granada de 19 de septiembre de 2003 (RJCA 704/2003) citada por Boltaina i Bosch, que evaluando una situación de interinidad de más de trece años consecutivos afirmaba que la precariedad del interino se transforma en “una interinidad estable, expresión que, en sí misma, constituye una *contraditio in terminis*”.

La STS de 30 de junio de 2014 (recurso de casación 1846/2013) también habla de los funcionarios interinos de larga duración que cuentan con una antigüedad superior a 5 años, al igual que la Sentencia nº 803/2015 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de diciembre de 2015 o la Sentencia nº336/2000 de 26 de octubre del Tribunal de Justicia de la Rioja.

3. EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN.

El régimen estatutario aplicable a los funcionarios interinos, tal y como establece el artículo 10 del EBEP, será el correspondiente a los funcionarios de carrera en todo aquello que sea compatible con su carácter temporal.

Conforme a ello, y salvo la previsión expresa contenida en el art.25 EBEP en referencia a los trienios, el operador jurídico está obligado a realizar una interpretación integradora de la norma, analizando en cada caso si el estatuto jurídico contemplado para los funcionarios de carrera es adecuado o no a la naturaleza temporal de los interinos y si es conforme con la causa de su nombramiento.

Esta operación teleológica se vuelve ciertamente compleja cuando la situación de interinidad se prolonga en el tiempo.

La Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio después definir qué debe entenderse por "trabajador con contrato de duración determinada" y por "trabajador con contrato de duración indefinida comparable", establece el principio de no discriminación

El primero, es el trabajador con un contrato de trabajo o una relación laboral concertados directamente entre un empresario y un trabajador, en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas

⁴ BOE núm. 17, de 20 de enero de 2000.

⁵ BOE núm. 203, de 24 de agosto de 2000.

tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado por un hecho o acontecimiento determinado.

El segundo, “el trabajador con de duración indefinida comparable”, es un trabajador con un contrato o relación laboral de duración indefinida, en el mismo centro de un trabajo que realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que desempeña.

En cuanto al principio de no discriminación, aparece recogido en la Cláusula 4.1 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura como Anexo de la Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio en cuya Cláusula 4.1 se garantiza en los siguientes términos:

Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.

En este punto, y una vez delimitado el marco normativo que debe ser interpretado, debemos plantearnos en qué medida la naturaleza temporal de estos funcionarios interinos “estables” puede constituir una razón objetiva que legitime el trato desigual con respecto a los funcionarios de carrera, o, formulado de otra manera, si existen razones objetivas que justifiquen la diferencia de trato existente respecto a estos.

Han sido muchas las reivindicaciones y respuestas jurisprudenciales en torno a esta cuestión, y pocas las soluciones ofrecidas a nivel legislativo. Veamos alguna de ellas.

4. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS FUNCIONARIOS INTERINOS DE LARGA DURACIÓN.

La reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo, de fecha 14 de septiembre de 2016 dictada en el asunto C-596⁶, con gran trascendencia mediática, ha originado un gran revuelo y muy diversas interpretaciones de expertos, gobierno, patronal, sindicatos y partidos políticos que ha hecho reflexionar a unos y otros sobre el tratamiento dispensado a los empleado públicos temporales de larga duración.

Sin embargo, hemos de advertir que la tesis mantenida por el TSJE en esta sentencia no es ninguna novedad, tal y como luego veremos, pues desde hace varios años encontramos numerosas resoluciones dictadas por jueces nacionales, tanto en primera instancia como en amparo constitucional, que, al igual que la citada sentencia europea, han utilizado como base de su argumentación jurídica el principio de no

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016 <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183301&pageIndex=0&doclang=es&mo>>

discriminación recogido en la Directiva 1999/70/CE, cuyo tenor transcribimos más arriba.

▪ **Situación precedente y cambio jurisprudencial: el reconocimiento de derechos relacionados con la conciliación familiar y laboral.**

Durante mucho tiempo la doctrina mayoritaria había defendido que donde la ley no distingue no se puede distinguir, porque aunque la interinidad haya sido prolongada no existe un parámetro legal que permita atribuir a los funcionarios interinos derechos propios de los funcionarios de carrera, tales como los retributivos asociados a la carrera profesional. La ausencia de un proceso selectivo con idénticas garantías a los de los funcionarios de carrera servía para argumentar un trato desigual.

Así lo había entendido la STSJ de Castilla y León de 25 de mayo de 2003, afirmando que la dilación en el tiempo de la interinidad no implica la transformación del vínculo en permanente, que es la nota que caracteriza a los funcionarios de carrera.

También el Auto del Tribunal Constitucional 183/2005 de 9 de mayo, derivado del recurso contra esta sentencia ahonda en esta idea, señalando que no existe violación del principio de igualdad entre funcionarios de carrera e interinos porque no son términos comparables, en la medida que el interino presenta unas importantes peculiaridades entre las que destaca su método de selección “que hacen objetivo y razonable un tratamiento diferenciado en materia retributiva entre una y otra categoría de personal al servicio de la Administración...”.

A pesar de que dicha idea era todavía reconocida por algunos tribunales y de aplicación en la mayor parte de las Administraciones, poco a poco vino ganando fuerza una línea argumental defensora del reconocimiento de ciertos derechos a los funcionarios interinos de más de cinco años, especialmente en lo que lo que afecta al disfrute de permisos y licencias para la conciliación de la vida familiar y laboral.

En este sentido, la STC 240/1999, de 20 de diciembre supuso un importante punto de inflexión, afirmando con claridad que el cese de una funcionaria interina de larga duración a causa de su maternidad vulnera el principio de igualdad.

Afirma la STC 240/1999 que,

No existe justificación objetiva y razonable desde la perspectiva del art.14 CE para, en orden al disfrute de un derecho legal relacionado con un bien constitucionalmente relevante como el del cuidado de los hijos, dispensar, a un funcionario interino que lleva más de cinco años ocupando una plaza, un tratamiento jurídico diferente y prejudicial respecto del dispensado a los funcionarios de carrera.

En idéntico sentido se vuelve a manifestar el TC en Sentencia nº 203/2000 de 24 de julio, por la que estima el amparo constitucional a una empleada pública interina de larga duración a la que la resolución administrativa le había denegado el permiso de

maternidad basado en su situación de interinidad, obligando a su reincorporación tras el periodo de baja maternal. Anula el alto tribunal la resolución administrativa y la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía recurridas al haber lesionado el art. 14, razonando en cuyo fundamento 5 de la siguiente manera:

En el presente caso, de acuerdo con la doctrina constitucional transcrita y acreditado el dato de que la recurrente, personal estatutario del SAS, equiparado a estos efectos a los funcionarios públicos, también se encontraba vinculada con la Administración en situación de interinidad por más de cinco años cuando solicitó la excedencia para el cuidado de hijos, hemos de estimar su pretensión, pues no resulta admisible, desde la perspectiva del art. 14 CE, fundar la denegación de un derecho con transcendencia constitucional (arts. 9.2 y 39.1 CE) exclusivamente en el carácter temporal y en la necesaria y urgente prestación del servicio propia de la situación de interinidad. Esta interpretación de la legalidad, atendiendo a las circunstancias destacadas, resulta, como ya hemos afirmado, en extremo formalista y no aporta una justificación objetiva y razonable desde la perspectiva del art. 14 CE., sin que tal resultado perturbe la facultad de la Administración de proceder a la cobertura reglamentaria de la plaza conforme a criterios organizativos generales.

- **Derechos retributivos relacionados con la carrera profesional: la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo, en el caso del Cerro Alonso de 13 de septiembre de 2007.**

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de septiembre de 2007⁷ (asunto C-307/2005, caso del Cerro Alonso contra el servicio vasco de salud), desarrolló la doctrina fundamental sobre la interpretación de la cláusula 4.1 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio, a la que antes nos referíamos.

Considera que constituye una expresión del principio general de no discriminación, entendiendo que no puede ser interpretada restrictivamente y que persigue que los trabajadores temporales gocen de las mismas ventajas que los trabajadores fijos comparables "salvo que esté justificado un trato diferenciado por razones objetivas", considerando irrelevante que el empleo presentase elementos que caracterizan a la función pública.

Afirma, que la remuneración, incluida una prima de antigüedad como el trienio, es una condición de trabajo a efectos de interdicción de discriminación, y que el Acuerdo marco, de aplicación directa frente a la Administración Pública, puede fundamentar la pretensión de un empleado temporal para que se le aplique un trienio o

⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 13 de septiembre de 2007 en el asunto C-307/05. <
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=62800&doclang=ES>>

prima de antigüedad reservado únicamente a los trabajadores fijos por el Derecho nacional.

Tal y como afirma Fondevila Antolín⁸, si bien el caso del que trae causa esta sentencia viene referido a una trabajadora estatutaria fija del Servicio Vasco de Salud, la posterior Sentencia del TSJE Sentencia de 22 de diciembre de 2010⁹, (asunto C-444/09 Gavieiro Gavieiro y Iglesias Torres), despejó cualquier duda sobre la aplicación de esta doctrina a los funcionarios, al señalar que es irrelevante la circunstancia de que la relación de servicio con la Administración sea de personal funcionario en los mismos términos que lo había expresado en la Sentencia del Cerro Alonso.

Las argumentaciones de estas dos sentencias del TSJE fue confirmada posteriormente en otros asuntos españoles: Auto de 18 de marzo de 2011 Montoya Medina, C-273/10 ; Sentencia de. 8 de septiembre de 2011 Rosado Santana, C-177/10; Auto de 9 de febrero de 2012, Lorenzo Martínez, C-556/11 o Sentencia de 9 de julio de 2015, C-177/14.

En cuanto a la trasposición a nuestro ordenamiento del principio de no discriminación recogido en la Directiva 1999/1970, fue realizado de manera inmediata en las diversas reformas de la legislación laboral, no siendo acompañadas de medidas paralelas en la normativa sobre función pública.

No fue hasta la aprobación de la Ley 7/2007 de 12 de Abril del Estatuto Básico del Empleado Público cuando se contempló por primera vez el derecho al abono de los trienios a los funcionarios interinos - Art. 25.2 EBEP-.

Más allá de este derecho retributivo reconocido a partir de la citada STSJE del año 2007, poco a poco se ha ido abriendo paso una dirección jurisprudencial que reconoce a los funcionarios interinos de larga duración otros relacionados con la carrera profesional.

Destacamos la STS de 30 de junio de 2014 (recurso de casación 1846/2013) que marcó un hito en esta clase de reclamaciones refiriendo “que no estemos ante un problema de mera equiparación retributiva que permita aplicar la Directiva 99/70/CE y el principio de igualdad que invoca la demanda.”

El Sindicato CESMICYL impugnó diversos preceptos el Decreto autonómico núm. 43/2009, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros en instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León. La sentencia de instancia estima parcialmente el recurso y anula exclusivamente su Disposición Adicional 2ª en la que se establecía la siguiente previsión sobre la carrera profesional del personal estatutario con nombramiento temporal:

⁸ FONDEVILA ANTOLÍN J. Los empleados públicos y la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999: especial referencia al reconocimiento del derecho a percibir trienios por parte del personal eventual. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 19, Quincena del 15 al 29 Oct. 2015, Ref. 2340/2015, pág. 2340. 2015.

⁹ <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/09&language=es>>

“El personal estatutario con nombramiento temporal puede acumular créditos para acceder a la carrera. Cuando este personal adquiera la condición de fijo, se le podrán reconocer los méritos obtenidos durante el periodo de nombramiento temporal, que se mantengan vigentes en el momento de solicitar el acceso a la carrera profesional.”¹⁰

Frente a dicha sentencia la Junta de Castilla y León interpone recurso de casación argumentando que no es contrario al principio de igualdad negar el derecho a la carrera profesional al personal estatutario interino, y que la diferencia de trato entre este y el fijo no es contraria a la Directiva 99/70/CE, advirtiendo además que tal y como se desprende del EBEP y del Estatuto marco propio, sólo se reconoce el derecho a la carrera profesional al personal estatutario fijo.

En la reseña a esta sentencia que realiza Manzana Laguarda¹¹, expone que el TS rebate tal argumentación indicando que el trato discriminatorio por parte de la disposición anulada, se produce no respecto de todo el personal estatutario de nombramiento temporal, sino sólo respecto de aquél de larga duración, pues tal y como ya declaró este Tribunal en su sentencia de 29 de abril de 2013, se considera contraria a la Directiva 99/70/CE la exclusión del componente de antigüedad en las retribuciones de los magistrados suplentes y jueces sustitutos, pues no estaba justificada esa diferencia de trato, al no descansar en la naturaleza de las tareas realizadas, no siendo la temporalidad de la relación de servicio por sí sola una razón objetiva de las que la Directiva 99/70/CE considera suficiente para justificar el distinto régimen establecido, pues tanto los jueces y magistrados suplentes al que se refiere la sentencia citada como la del personal estatutario fijo, están ante el ejercicio de personal de nombramiento temporal a lo largo de periodos prolongados de funciones idénticas a las que desempeña el de carrera o fijo.

Afirma Manzana Laguarda, que esta sentencia supuso un cambio de criterio, al establecer una equiparación en cuanto a la carrera profesional, entre los funcionarios de carrera y los interinos de larga duración.

En aplicación de esta doctrina sentada por el alto tribunal ya han sido muchos los juzgados que han estimado el derecho de los funcionarios interinos de más de cinco años a ser incluidos en el sistema de carrera profesional.

Así la Sentencia nº 803/2015 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de diciembre de 2015, en resolución al recurso interpuesto por la Asociación de Interinos de la GV contra el Decreto 186/14 de 7 de noviembre, del Consell por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de la Administración de la

¹⁰ Tal y como explica la sentencia en relación al Decreto anulado, el reconocimiento del grado, único en la misma categoría profesional, confiere los siguientes derechos: es un mérito en los procedimientos de provisión e implica la percepción del complemento de carrera correspondiente (artículo 6.5)

¹¹ MANZANA LAGUARDA, R.S. Un nuevo paso en la equiparación entre el personal interino y el personal fijo: reconocimiento del complemento de carrera profesional a los interinos «de larga duración», LA LEY 7093/2014, Número 8433. 2014

Generalitat, declara la nulidad de los ciertos artículos en tanto en cuanto excluyen a los funcionarios interinos con más de cinco años de antigüedad de la posible percepción del complemento retributivo de carrera profesional.

Igualmente la Sentencia dictada por el juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Alicante, en sentencia de 7 de mayo de 2015 en el que se reconocen a estos funcionarios interinos del sistema sanitario de la Comunidad Valenciana el derecho al complemento de carrera profesional como el personal fijo, utilizando las argumentaciones de la referida sentencia del alto tribunal.

Finalizamos esta cuestión con la afirmación de Fondevila Antolín¹², quien, al analizar el conjunto de pronunciamientos judiciales relativos a los derechos retributivos de los empleados públicos temporales, manifiesta que “están suponiendo y pueden suponer una auténtica modificación del actual «status quo» del régimen legal de los empleados públicos temporales, cuyas consecuencias, sino se aplican estas resoluciones con mesura y sentido común por parte de nuestros tribunales, pueden suponer un grave foco de conflictos por la introducción de elementos extraños a nuestro orden jurídico administrativo, establecido por el art. 103.3 de la Constitución Española”.

▪ **La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Europeo, de fecha 14 de septiembre de 2016 dictada en el asunto C-596.**

Como advertíamos anteriormente, la tesis mantenida por el TSJE en la reciente STSJE de fecha 14 de septiembre de 2016, dictada en el asunto C-596, ya había sido mantenida por nuestros tribunales. La trascendencia es la concreta cuestión a la que sirve de argumentación: el derecho de indemnización por cese de un empleado público temporal de larga duración.

El caso del que trae origen la Sentencia del TSJE es el de una mujer que trabajó como secretaria durante siete años en el Ministerio de Defensa, encadenando varios contratos de interinidad hasta la reincorporación de la titular. La empleada pública interpuso demanda alegando que los contratos de interinidad mediante los que fue contratada se celebraron en fraude de ley y que su relación laboral debía considerarse como indefinida, debiendo procederse al pago de la correspondiente indemnización.

La demanda fue desestimada por el Juzgado de lo Social pero, interpuesto recurso de suplicación, el TSJ Madrid formuló diversas cuestiones prejudiciales al TJUE sobre la aplicación del principio de no discriminación recogido en la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco, planteando si el mismo obliga a reconocer una indemnización la actora, y si es así, si también debe aplicarse a los contratos de trabajo sometidos a una causa objetiva de finalización.

¹² FONDEVILA ANTOLÍN J. Los empleados públicos y la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999: especial referencia al reconocimiento del derecho a percibir trienios por parte del personal eventual. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 19, Quincena del 15 al 29 Oct. 2015, Ref. 2340/2015, pág. 2340. 2015.

El TSJE recuerda que el principio de no discriminación “no debe ser interpretado de manera restrictiva”, refiriéndose a la reiterada jurisprudencia del mismo en la que se recuerda que este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.

Por tanto, en estos casos hay que comprobar dos cuestiones: si el trabajador efectúa un trabajo similar al de un trabajador fijo y si existe una razón objetiva que justifique un trato diferente.

En relación al primer requisito, no se vulneraría el principio de no discriminación si las funciones de la trabajadora interina no correspondieran a las de los trabajadores fijos, dado que dicha diferencia de trato estaría vinculada a situaciones diferentes, concluyendo el tribunal que la trabajadora recurrente efectuaba un trabajo análogo o idéntico al de un trabajador fijo.

Si bien esta sentencia se refiere a la situación de una empleada pública vinculada a la Administración en virtud de una relación laboral, la argumentación utilizada es perfectamente asimilable a la de los funcionarios interinos, especialmente los de larga duración en el que el lapso del tiempo es demostrativo de que los mismos realizan funciones permanentes idénticas a los de un funcionario de carrera, sin que la mera naturaleza interina se erija en una razón objetiva que legitime el trato desigual.

Tal y como afirma Benigno Varela Autrán en su comentario a esta Sentencia¹³ no cabe duda en ella el Tribunal Europeo afirma con contundencia el derecho que tiene un trabajador interino que cesa en la prestación de servicios a la Administración Pública a la indemnización legal correspondiente.

Acaso como consecuencia de esta resolución europea se derive una lluvia de reclamaciones de indemnización por parte de los funcionarios interinos “estables” y otros empleados públicos temporales que fuerce a las Administraciones a procurar que estas situaciones no se produzcan, procediendo a convocar los correspondientes procesos selectivos para su cobertura de manera definitiva.

5. MEDIDAS PARA EVITAR LA TEMPORALIDAD DE LARGA DURACIÓN.

No podemos concluir este trabajo sin hacer una breve referencia a una propuesta de medidas o garantías para prevenir que la temporalidad en la función pública se prolongue más allá del tiempo necesario.

Para ello recurriremos a las recomendaciones recogidas en el Informe de la Comisión Técnica para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado

¹³ VARELA AUTRÁN, V. La situación de los interinos en la Administración Pública, Estudios y Comentarios. Diario del Derecho, Edición de 13 de octubre de 2016.

Público¹⁴, en cuyo apartado 22 aborda el problema de los empleados públicos de carácter interino o temporal y en el apartado 23 se detiene en la “Necesidad de abordar el problema de la elevada temporalidad existente en el empleo público”.

Defiende la Comisión la posibilidad de nombrar personal funcionario o laboral de carácter interino o temporal, haciendo especial hincapié en que su selección sea realizada “con observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad y publicidad, mediante aquellos procedimientos ágiles que, en atención a las necesidades del servicio, establezcan las leyes o las Administraciones competentes”.

Propone una aplicación efectiva de la planificación del personal y de la supresión de los límites a la asunción de personal fijo impuesto por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años, así como una adecuada utilización de otros instrumentos de ordenación y gestión de personal y una mayor agilidad o celeridad de los procedimientos de selección.

Apunta que las Administraciones Públicas deben implantar una política de recursos humanos que contribuya a reducir la temporalidad, conduciéndola a su justa medida. Debemos recordar que existe aún un gran número de Ayuntamientos de pequeña población que carecen de Relación de Puestos de Trabajo.

Además de éstas medidas de carácter general, la Comisión prevé otras de carácter específico que sí fueron incluidas en el EBEP.

Entre ellas la obligación de incluir las plazas vacantes cubiertas de manera interina en la Oferta de Empleo Público del ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

Sin embargo, esta medida ha perdido gran parte de su efectividad desde la Ley General de Presupuestos del año 2012 hasta ahora, en cuanto que se establecen una serie de prohibiciones a la incorporación de personal, limitados a determinados sectores y porcentajes.

A pesar de que muchos autores, como Serrano Pascual¹⁵, opinan que estas previsiones no deberían afectar a la inclusión en la oferta de empleo público de las vacantes cubiertas con interinos, teniendo en cuenta que su cobertura de manera definitiva no supone un mayor gasto de personal, y a pesar del esfuerzo de algunas asociaciones de funcionarios para forzar a las Administraciones Públicas a que así lo hicieran, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 2 de diciembre de 2015 (recurso 401/2014) zanjó esta cuestión, y en una lectura conjunta del EBEP y la LGP concluye que las

¹⁴ Informe de la Comisión Técnica para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, Madrid, 25 de abril de 2005 (M.A.P.) Págs. 59 y sig.

¹⁵ SERRANO PASCUAL, A. Las Ofertas de Empleo Público y la obligatoria inclusión de las plazas cubiertas interinamente, en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Nº. 2, 2014, págs. 182-198.

prohibiciones y limitaciones de esta sí han de tenerse en cuenta en relación a las plazas cubiertas interinamente.

Dejando aparte esta cuestión, también el EBEP contempló otras medidas propuestas por la Comisión Técnica para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, añadiendo como causas de finalización de la relación funcional interina, la incorporación del empleado público al que se sustituía, la desaparición de las necesidades urgentes y extraordinarias y a la finalización del programa que justificó la interinidad, estableciendo para este último caso unas limitaciones temporales.

Como bien sabemos, tras casi 10 años de vigencia del EBEP, estas previsiones no han sido suficientes.

Considera la Comisión que debería hacerse especial hincapié en la responsabilidad de las autoridades o funcionarios a los que se atribuya la prolongación irregular de la relación de servicio o laboral del empleado interino o temporal, proponiendo para ello “la exigencia de informe previo del titular del órgano que tenga a su cargo el asesoramiento legal de la Administración, organismo o departamento en que presta sus servicios el trabajador sobre la irregularidad de la prórroga expresa o implícita del contrato, informe que debe emitir de oficio, bajo su responsabilidad, con la antelación necesaria para adoptar la decisión que corresponda según la legislación aplicable”. De esta forma, explica la Comisión, se produce una traslación de la responsabilidad, ya sea de carácter disciplinario, patrimonial o penal, al órgano competente para adoptar la resolución sobre el nombramiento o la contratación temporal.

Encontramos en nuestra jurisprudencia recientes sentencias condenatorias por delito de prevaricación relacionado con la selección de empleados públicos prescindiendo de los principios de igualdad, mérito y capacidad, tales como la STS de 16 de mayo de 2012. La medida propuesta por la Comisión abriría la puerta a un mayor control judicial, de forma que los responsables políticos tomaran conciencia de las consecuencias de prolongar de manera irregular la situación de un funcionario interino

Para concluir este punto, a estas medidas propuestas por la Comisión Técnica para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, añadiremos que, en consonancia con la reciente doctrina del TSJE, las normas sobre función pública deberían establecer el derecho de los funcionarios interinos a ser acreedores de una indemnización cuando su cese se produzca más allá de las causas de su nombramiento. Así lo señala el Defensor del Pueblo en su Informe del año 2003 “Funcionarios Interinos y Personal Eventual”¹⁶, y así ha sido ya recogido por algunas Comunidades Autónomas.

¹⁶ Informes, estudios y documentos. Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Madrid, 2003.

6. CONCLUSIONES.

Del análisis de sentencias realizado podemos concluir que la figura del funcionario interino de larga duración o funcionario “estable”, constituye una creación jurisprudencial más que asentada, siendo sus rasgos definitorios la prolongación en esa situación por más de cinco años y el desempeño de funciones de carácter estructural, lo que supone una desnaturalización de la figura, poniendo en entredicho la existencia de razones objetivas que permitan justificar un trato desigual entre los mismos y los funcionarios de carrera.

Como hemos visto, a golpe de sentencia, se ha ido ampliando la esfera jurídica de derechos que se reconocen a los mismos: desde los más básicos relacionados con la conciliación familiar hasta los más recientes pronunciamientos de los tribunales en los que se contempla su derecho a la carrera profesional, si bien limitado a su perfil retributivo.

Nos aventuramos a pensar que esta senda jurisprudencial puede desembocar en el reconocimiento por parte del legislador de una figura intermedia entre el funcionario interino y el funcionario de carrera, tal y como ya sucedió con el personal laboral indefinido no fijo en plantilla. Consideramos que sería un error, tanto desde el punto de vista jurídico como social, pues ello no haría más que agravar el problema de la alta tasa de temporalidad en las Administraciones públicas españolas, amparando situaciones irregulares.

Debiera el legislador, en cambio, apresurarse en adoptar medidas concretas en orden a paliar la temporalidad irregular y su prolongación injustificada.

En todo caso, no debemos olvidar que se trata de una figura sin sustento legal, que carece de rasgo más esencial que corresponde a los funcionarios de carrera, su inamovilidad, cuya adquisición se reserva a aquellos que han accedido al empleo público a través de sistemas en los que se garantice el máximo respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

De momento, seguiremos perplejos ante la situación de funcionarios interinos que cumplen años y años subiendo por la misma escalera, de forma incierta, esperando una favorable consolidación o un milagro jurisprudencial. Y seguiremos estupefactos ante la pasividad Administrativa, que baja indefinidamente por los mismos escalones, incapaz de diseñar estrategias organizativas que lo eviten.

Esperamos que sea pronto cuando el legislador dibuje una puerta a esta escalera infinita. Que sea sólo de salida.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

ADMINISTRACIÓN LOCAL

HACIENDAS LOCALES: ENDEUDAMIENTO

Resolución de 10 de enero de 2017, de la Dirección General del Tesoro, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 16 de septiembre de 2016, 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 11 de enero de 2017, número 9).

HACIENDAS LOCALES: ENDEUDAMIENTO

Resolución de 2 de febrero de 2017, de la Dirección General del Tesoro, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 de la Resolución de 16 de septiembre de 2016, 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 4 de febrero de 2017, número 30).

FUNCIÓN PÚBLICA: INTERVENTORES LOCALES: PUESTOS DE TRABAJO: FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución de 21 de diciembre de 2016, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de la intervención de las Entidades Locales (BOE de 25 de marzo de 2017, número 72).

La Comisión Mixta, de conformidad con el citado informe, insta al Gobierno a fortalecer el ejercicio de las funciones de control y fiscalización interna necesarias de las entidades locales; establecer el concurso como norma general para el nombramiento de los secretarios, interventores y tesoreros de la Administración Local; y a clarificar y unificar en un texto único la normativa vigente en relación con el personal que presta servicios de control y fiscalización interna en las entidades locales.

CONSORCIOS LOCALES: FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución de 21 de diciembre de 2016, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los Consorcios de ámbito local (BOE de 25 de marzo de 2017, número 72).

La Comisión Mixta, de conformidad con el citado informe, insta al Gobierno a revisar las disposiciones legales, con objeto de ofrecer una regulación completa, específica y

homogénea de la figura del consorcio y de las previsiones básicas que hayan de contener sus estatutos; establecer la inscripción de los consorcios locales en un registro oficial público como requisito para su funcionamiento y operatividad; unificar en un registro un inventario de todos los consorcios locales; y promover las reformas legales oportuna para que la rendición de cuentas sea considerada como requisito necesario para el acceso por los consorcios a los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas.

ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: CALIDAD DEL AIRE

Real Decreto 39/2017, de 27 de enero, del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (BOE de 28 de enero de 2017, número 24).

Las modificaciones hacen referencia, fundamentalmente, a aumentar la calidad de los datos relativas a determinadas sustancias, así como en la mejora del control de medición de determinadas sustancias contaminantes.

DOMINIO PÚBLICO RADIOELÉCTRICO: REGLAMENTO

Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero, del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, por el que se aprueba el Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico (BOE de 8 de marzo de 2017, número 57).

El Real Decreto desarrolla la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

Deroga, expresamente, el Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico.

DAÑOS POR TEMPORALES: MEDIDAS

Real Decreto 265/2017, de 17 de marzo, del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se amplía el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales, para reparación de determinados daños del litoral de las provincias de Girona, Huelva, Baleares, Cádiz, Málaga y Granada durante el mes de febrero de 2017 (BOE de 18 de marzo de 2017, número 66).

El Real Decreto-ley al que se refiere la norma que os ocupa prevé ayudas a corporaciones locales por los gastos causados para hacer frente a las situaciones de emergencia. A los proyectos que ejecuten los ayuntamientos, las diputaciones provinciales,

los consejos insulares, las comarcas, las mancomunidades y las comunidades autónomas uniprovinciales relativos a las obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos o instalaciones y servicios de titularidad municipal incluidos en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de la red viaria de los consejos insulares y de las diputaciones provinciales, se les podrá conceder una subvención de hasta el 50 por ciento de su coste, excluidos los trabajos llevados a cabo con medios propios de la entidad local, ya sean materiales, maquinaria o personal.

TRÁFICO

TRÁFICO: MEDIDAS ESPECIALES PARA 2017

Resolución de 2 de enero de 2017 de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2017 (BOE de 14 de enero de 2017, número 12).

CONSUMIDORES Y SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA: LEY: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CON EL ESTADO

Resolución de 14 de marzo de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley de Andalucía 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (BOE de 27 de marzo de 2017, número 73).

La Subcomisión acuerda iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 44.2, 83, 84, 86, 100.2, 105 y 112.3 de la Ley de Andalucía 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, designar un grupo de trabajo, y comunicar este acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 de su Ley Orgánica.

CONSUMIDORES: CLÁUSULA SUELO

Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusula suelo (BOE de 21 de enero de 2017, número 18).

Resolución de 31 de enero de 2017, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación (BOE de 7 de febrero de 2017, número 32).

EMPLEADOS PÚBLICOS

ECONOMÍA: DESINDEXACIÓN: CONTRATACIÓN PÚBLICA: REVISIONES DE VALORES MONETARIOS

Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (BOE de 4 de febrero de 2017, número 30).

El objeto del Real Decreto es el desarrollo reglamentario de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, en lo que se refiere a las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes.

Asimismo se da cumplimiento al artículo 89.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que condiciona la revisión periódica y predeterminada de los contratos a lo previsto en el desarrollo reglamentario de la ley 2/2015.

El reglamento es de aplicación a todas las revisiones de valores monetarios en cuya determinación intervenga el sector público bien tenga su origen tal intervención en una norma o en un contrato y siempre que la revisión esté motivada por variaciones de costes.

También regula los principios aplicables a todas las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes, independientemente de si la revisión tiene lugar periódicamente y de si es predeterminada.

Se establece el principio de referenciación de costes, según el cual la revisión del valor monetario que remunere una actividad reflejará la evolución de los costes incurridos para realizar dicha actividad. Los regímenes de revisión se traducirán en incrementos en los valores monetarios a revisar si los costes aumentan pero también en decrementos si los costes disminuyen.

Las variaciones que experimenten los costes de mano de obra podrán ser tenidos en consideración en la revisión, pero con un límite máximo que es fijado en el incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Se establece un listado exhaustivo y cerrado del conjunto de valores monetarios que pueden acogerse al régimen de revisión periódica y predeterminada en función de índices específicos de precios.

Asimismo regula los principios para el diseño de las fórmulas que rigen las revisiones periódicas y predeterminadas.

Se regula el régimen de revisión periódica y predeterminada de los precio de contratos. La revisión sólo será posible tras haber transcurrido dos años desde la formalización del contrato y cuando éste se hubiese ejecutado, al menos en el 20 por 100 de su importe, si bien esta última condición no es exigible a los contratos de gestión de servicios públicos. Asimismo se requiere que el período de recuperación de las inversiones del contrato sea igual o superior a cinco años. Finalmente, los pliegos del contrato deberán prever el régimen de revisión, regulando el Real Decreto los contenidos que deben incorporar la memoria y los pliegos al respecto.

HORARIO LEGAL

Orden PRA/157/2017, de 24 de febrero de 2017, del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el calendario del período de la hora de verano correspondiente a los años 2017 a 2021 (BOE de 28 de febrero de 2017, número 50).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ENTIDADES LOCALES

ENTIDADES LOCALES: LIBROS DE ACTAS Y DE RESOLUCIONES: APROBACIÓN

Decreto 39/2017, de 1 de marzo de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, sobre libros de actas de acuerdos de órganos colegiados y de resoluciones de la presidencia de las entidades locales andaluzas, así como sobre registros de entrada y salida de documentos (BOJA de 7 de marzo de 2017, número 44).

El Decreto dispone que los libros de actas de los acuerdos de los órganos colegiados de las entidades locales andaluzas, así como el de resoluciones de la presidencia podrán estar en soporte electrónico o en papel, siendo preferente el electrónico.

De la misma manera, cada entidad local dispondrá de un Registro Electrónico General.

Deroga específicamente el Decreto 245/1985, de 20 de noviembre, sobre libros de Actas de Acuerdos, Resoluciones de la Presidencia y Libros Registros de documentos de las Entidades Locales, y la Orden de 6 de junio de 1989, por la que se regulan las características y distribución del papel numerado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la transcripción mecanizada de los Libros de Actas, Resoluciones de la Presidencia y Registro de documentos de las Entidades Locales.

INMUEBLES DE LAS CORPORACIONES LOCALES: SUBVENCIONES

Orden de 23 de marzo de 2017 de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a municipios y entidades locales autónomas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en régimen de concurrencia competitiva, para la financiación de actuaciones en inmuebles destinados a sedes de órganos de gobierno y en otros edificios vinculados a la prestación de servicios públicos de competencia local, dentro del ámbito del Plan de Cooperación Municipal (BOJA de 28 de marzo de 2017, número 59).

Las Bases reguladoras de las subvenciones están compuestas por el texto articulado aprobado mediante Orden de 5 de octubre de 2015, BOJA de 5 de noviembre del mismo año, y por el cuadro resumen que se aprueba mediante la Orden que comentamos.

Esta Orden autoriza a la persona titular de la Dirección General de Administración Local para efectuar las correspondientes convocatorias.

DEPENDENCIA: DISTRIBUCIÓN DE FONDOS ENTRE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Acuerdo de 27 de diciembre de 2016 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 3 de enero de 2017, número 1).

TURISMO Y DEPORTES

DEPORTES: INSTALACIONES DEPORTIVAS: PLAN DIRECTOR: FORMULACIÓN

Acuerdo de 10 de enero de 2017 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía 2017-2027 (BOJA de 20 de enero de 2017, número 13).

TURISMO: PLAN DIRECTOR: APROBACIÓN

Orden de 22 de diciembre de 2016 de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se aprueba el Plan Director de Promoción Turística de Andalucía horizonte 2020 (BOJA de 20 de enero de 2017, número 13).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: RESERVA NATURAL Y PARAJE NATURAL PUNTA ENTINAS - SABINAR: PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS

Decreto 2/2017, de 10 de enero de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declara la zona especial de conservación Punta Entinas - Sabinar (ES0000048) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural y el Paraje Natural Punta Entinas – Sabinar (BOJA de 3 de febrero de 2017, número 23).

MEDIO AMBIENTE: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN Y PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS: VARIOS

Decreto 1/2017, de 10 de enero de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación Complejo Endorreico de Espera (ES0000026), Laguna de Medina (ES0000027), Complejo Endorreico de Chiclana (ES0000028), Complejo Endorreico del Puerto de Santa María (ES0000029), Complejo Endorreico de Puerto Real (ES0000030), Laguna de los Tollos (ES6120011), Lagunas de Las Canteras y El Tejón (ES6120014), Laguna de La Ratosá (ES6170001), Lagunas de Campillos (ES6170015), Complejo Endorreico de Utrera (ES6180001), Complejo Endorreico La Lantejuela (ES6180002), Laguna del Gosque (ES6180003) y Laguna de Coripe (ES6180006) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Málaga, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Sevilla (BOJA de 7 de febrero de 2017, número 25).

MEDIO AMBIENTE: PLAN DE RESIDUOS NO PELIGROSOS: MODIFICACIÓN

Orden de 30 de diciembre de 2016 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las modificaciones del Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía (2010-2019), como consecuencia de la revisión intermedia de 2016 (BOJA de 11 de enero de 2017, número 6).

MEDIO AMBIENTE: LAGUNA DE LOS TOLLOS Y LAGUNA DE CORIPE: ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN Y PLAN DE GESTIÓN

Orden de 17 de febrero de 2017, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de los Tollos (ES6120011) y el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de Coripe (ES6180006) (BOJA de 1 de marzo de 2017, número 40).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: TRATAMIENTO A FAMILIAS CON MENORES: DISTRIBUCIÓN DE FONDOS ENTRE ENTIDADES LOCALES

Orden de 3 de febrero de 2017, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la

financiación del Programa de Tratamiento a Familias con Menores en situación de riesgo o desprotección, para las prórrogas de los convenios a firmar para los ejercicios 2017 y 2018 (BOJA de 10 de febrero de 2017, número 28).

SERVICIOS SOCIALES: SUBVENCIONES

Orden de 13 de marzo de 2017 de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones para intervención en zonas con necesidades de transformación social y voluntariado, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, para el ejercicio 2017 (BOJA de 21 de marzo de 2017, número 54).

Extracto de la Orden de 13 de marzo de 2017, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado, en el ámbito de sus competencias, para el ejercicio 2017 (BOJA de 21 de marzo de 2017, número 54).

La convocatoria se regirá por las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, aprobadas mediante Orden de 1 de marzo de 2016 (BOJA ext. núm. 2, de 2 de marzo de 2016).

El plazo de presentación de solicitudes será el que figura en el apartado 11 del cuadro resumen de cada una de las líneas de subvenciones que se convocan reguladas mediante la Orden de 1 de marzo de 2016, modificada por la Orden de 9 de febrero de 2017, anteriormente referidas y se computará desde el día siguiente al que se publique en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el extracto previsto en el artículo 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

SERVICIOS SOCIALES: DEPENDENCIA: COLABORACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

Orden de 22 de marzo de 2017 de la Consejería de Salud, por la que se establece el marco de colaboración con las Corporaciones Locales para la prestación de los servicios de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia a personas reconocidas en grado I (BOJA de 27 de marzo de 2017, número 58).

La colaboración se formalizará a solicitud de las Corporaciones Locales interesadas mediante convenios de colaboración, conforme al modelo que figura en el anexo de la Orden, en el que se concretarán las condiciones objetivas de la prestación de los servicios, las actuaciones a desarrollar y su financiación.

Las Corporaciones Locales firmantes del convenio de colaboración prestarán en su correspondiente ámbito territorial los servicios de promoción de la autonomía persona y prevención de la dependencia a personas reconocidas en grado I, mediante la realización de programas y actividades grupales de carácter preventivo y actividades ocupaciones.

La Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía hará efectiva mediante transferencia mensual a mes vencido a las Corporaciones Locales el importe a financiar a las Corporaciones Locales, que fija la Orden en 15 euros el coste/hora de la actividad o sesión.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL SUPREMO

A. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

AUSENCIA DE INFORME DEL SECRETARIO PARA LA INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO. EFECTOS.

Sentencia número 2604/2016 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de diciembre.

Recurso de casación 4017/2015.

Ponente: José Antonio Montero Fernández.

Varios Ayuntamientos integrantes de una mancomunidad de municipios interpusieron recurso contencioso administrativo ante el TSJ de Castilla – La Mancha contra la aprobación de la Ordenanza Fiscal de la Tasa por Suministro de Agua y otros actos, aprobada por la referida mancomunidad, dictando sentencia el TSJA, en el sentido de rechazar las causas de inadmisibilidad planteadas, y entrando en la cuestión de fondo, estima el recurso. La mancomunidad interpone recurso de casación contra la anterior sentencia.

La mancomunidad recurrente alega infracción del artículo 54.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril y la jurisprudencia sentada en interpretación de dicho precepto, en el sentido de que la carencia de ese dictamen previo al acuerdo de ejercicio de acciones determina la nulidad de éste, condicionando un supuesto de inadmisibilidad del recurso, pues tal trámite no se considera superfluo o inocuo ni es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la CE, ya que garantiza el uso reflexivo, por parte de las Corporaciones locales, de las acciones que deducen en defensa del interés general que representan, de modo que esa función de garantía no se cumple si no se acredita la existencia de este dictamen previo.

La sentencia de instancia, del TSJ, rechaza la causa de inadmisibilidad, que también planteó la mancomunidad en la instancia, porque el dictamen en ningún caso es vinculante, para el Ente Local no puede impedir ni nulificar la voluntad en el ejercicio de la acción, que queda evidenciada en el caso a través de los poderes presentados por los Alcaldes de quince municipios.

El TS declara que la necesidad de una previa opinión experta en derecho para la adopción de acuerdos de las Corporaciones Locales, sobre el ejercicio de acciones, para la que se dan amplias facilidades (puede prestarla el Secretario del Ayuntamiento, los

Servicios Jurídicos de Asesoramiento Municipal, cuando existen y en defecto de ambos, cualquier Letrado), tiene por finalidad -aunque no sea vinculante- hacer más difícil que un órgano administrativo inicie un pleito irreflexivamente o sin conocimiento de lo que son sus derechos, el modo de ejercitarlos y las razonables posibilidades de obtener una respuesta favorable.

Ciertamente no es indiferente al interés general, tanto desde el punto de vista de las propias Corporaciones, como desde el común de los ciudadanos a los que sirven, que las instituciones administrativas referidas puedan sumergirse sin el adecuado conocimiento previo en una conflictividad jurídica estéril y por ello la exigencia de ese mínimo requisito de la procedibilidad, en la forma flexible que se viene interpretando, no puede considerarse contrario al principio de tutela judicial efectiva, del art. 24 de la Constitución.

Por ello, el TS estima el recurso de casación.

REVISIÓN DE OFICIO. ACTOS NULOS. ACTOS NULOS POR SER DICTADOS POR ÓRGANO MANIFIESTAMENTE INCOMPETENTE. ACTOS NULOS POR SER DE CONTENIDO IMPOSIBLE. ACTOS NULOS POR HABERSE DICTADO PRESCINDIENDO TOTALMENTE DEL PROCEDIMIENTO LEGALMENTE ESTABLECIDO. DOCTRINA GENERAL.

Sentencia número 155/2017 de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de febrero.

Recurso de casación 91/2016.

Ponente: César Tolosa Tribiño.

El Tribunal Supremo declara que el artículo 102 LPAC) tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia. Más la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino solo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992.

En este sentido, los vicios de nulidad radical deben ser objeto de una interpretación estricta, de manera que, dentro de la teoría de la invalidez, la anulabilidad se erige en la

regla general frente a la excepción que es la nulidad radical o de pleno derecho. Además, en relación con el concreto vicio de nulidad radical aducido por el interesado, el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 exige un "plus", pues no será suficiente con que concurra la eventual incompetencia por razón de la materia para que pueda considerarse existente un vicio de nulidad radical, sino que además será preciso que se trate de una "manifiesta incompetencia". Lo decisivo y determinante en este supuesto de nulidad de pleno derecho, es que la incompetencia sea manifiesta, esto es "que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido", de tal forma que, el adjetivo "manifiesta" exige que la incompetencia sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración, lo que supone que no precisa de ningún esfuerzo interpretativo o argumental para detectarla. Esto es, no basta que el órgano que haya dictado el acto pueda ser incompetente, sino que, de forma clara y notoria, ha de carecer de toda competencia respecto de una determinada materia, siendo ello tan evidente que no es necesaria una especial actividad intelectual para su comprobación.

La nulidad de pleno derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible, es trasunto en el régimen de dichos actos del principio que expresa el artículo 1.272 del Código civil para los contratos. La nulidad de actos cuyo contenido sea imposible ha sido apreciada siempre con suma prudencia por la doctrina y la jurisprudencia, que trata de evitar que se amplíe inadecuadamente el supuesto legal a cualquier acto desprovisto de fundamento jurídico para ser dictado.

Sobre los requisitos de la imposibilidad, hemos señalado que la imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, que suele comportar anulabilidad (art. 48.1 LPA y 83.2 de la LJCA); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría simple ineficacia del acto.

Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. Por fin, la jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 Nov. 1981 y 9 May. 1985).

Y, finalmente, para declarar la nulidad en la omisión del procedimiento legalmente establecido, dicha infracción ha de ser clara, manifiesta y ostensible, lo que supone que

dentro del supuesto legal de nulidad, se comprendan los casos de ausencia total del trámite o de seguir un procedimiento distinto.

CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LOS CONSORCIOS QUE PRESTAN SERVICIOS A VARIOS MUNICIPIOS PARA IMPONER TASAS A LOS USUARIOS DEL SERVICIO MEDIANTE LA APROBACIÓN DE LA CORRESPONDIENTE ORDENANZA FISCAL

Sentencia número 214/2017 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de febrero.

Recurso de casación 3671/2015.

Ponente: Rafael Fernández Montalvo.

El Ayuntamiento de Onteniente interpone recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de la Comunidad Valenciana contra la desestimación del recurso que interpuso contra un acuerdo del Consorcio del Plan Zona de Residuos, por el que se aprueba la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Transferencia, Transporte, Valorización y Eliminación de residuos urbanos y ecoparques, recurso que es desestimado por el TSJ, y contra la que se interpone el presente recurso de casación.

Los motivos en los que se basa el recurso pueden dividirse en dos planos: el de la competencia del Consorcio recurrido para la prestación de la transferencia, transporte, valorización y eliminación de residuos urbanos; y el de la competencia del propio Consorcio para la aprobación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por dicha prestación, que es precisamente la norma objeto de impugnación. Competencias a las que el Ayuntamiento recurrente opone el valor institucional de su autonomía local y lo dispuesto en los preceptos de la LRBRL y de la Carta Europea de Autonomía Local que invoca.

La Sala declara que comparte con el Ayuntamiento recurrente el carácter institucional de la autonomía local y la condición de garantía constitucional que comporta, y también que el servicio de recogida y tratamiento de residuos es una competencia municipal, de prestación obligatoria en determinados municipios, para lo que los Ayuntamientos detentan las necesarias potestades.

Pero el anterior reconocimiento no es obstáculo para la existencia de competencias concurrentes, sobre la materia del tratamiento de residuos, derivados de títulos competenciales que corresponden a las Comunidades Autónomas, especialmente a través de una actuación planificadora supramunicipal en el tratamiento de los residuos, ni para la posibilidad de utilizar la forma asociativa consorcial en la prestación del servicio. En este ámbito se inscribe, de una parte, el que la Generalitat valenciana

ejerza, de acuerdo con la legislación sectorial Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, y la Ley 10/2000, de 12 de diciembre de Residuos de la Comunidad Valenciana), sus funciones de coordinación, planificación y de autorización mediante los Planes Zonales. Y, de otra, que la gestión de residuos se realice directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local, por cada entidad local de forma independiente o mediante la asociación de varias Entidades Locales, y ésta última, al tiempo que reitera la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos en los términos establecidos en la estatal, a la sazón, Ley 10/1998, de 21 de abril, y en la LRBRL, se proclama la competencia de la Generalitat, entre otras materias, para: la coordinación mediante los diferentes planes autonómicos de residuos, de todas las actuaciones que se desarrollen en materia de gestión en el territorio de la Comunidad Valenciana; y la colaboración con las administraciones locales para el ejercicio de sus competencias de gestión residuos urbanos o municipales (artículo 8.2 y 4).

Como principio general, el artículo 15.1.a) de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre establece que la Generalitat y las administraciones locales valencianas coordinarán sus competencias en orden a realizar una planificación concertada y una ejecución conjunta de las acciones necesarias para las actuaciones que enumera en materia de tratamiento de residuos urbanos, y prevé, entre los recursos económicos para la gestión de los residuos, las tasas obtenidas por la prestación del servicio, recaudadas por las Administraciones municipal y autonómica (art. 20.a).

Los Consorcios tienen carácter de Corporación interadministrativa en cuanto surgen de la asociación de varias Administraciones públicas de igual o de distinto nivel. Tienen carácter institucional o instrumental, en cuanto se ordenan a la consecución de intereses comunes de las Administraciones consorciadas a través del desarrollo de determinadas actividades que consisten en la prestación de servicios comunes (o, en su caso, ejecución de obras). Se constituyen como una organización independiente de la de los entes que se asocian, aunque la titularidad de las competencias de los miembros no se asume por la organización consorcial, sino que se limita a asumir la gestión fiduciaria de aquellas.

Los Consorcios locales están contemplados en el artículo 57 LRBRL (redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Nuestra jurisprudencia ha señalado que no cabe duda de que para la gestión conjunta de medios instrumentales de los servicios de las Entidades locales caben las diversas fórmulas asociativas que ofrece la legislación de régimen local. Incluso, puede decirse que tales modalidades tienen una doble justificación. En primer término, de orden estructural, puesto que como consecuencia del reparto constitucional de competencias entre las distintas Administraciones

territoriales, la áreas de interés que han de tutelar cada una de ellas no constituyen ámbitos competenciales exclusivos, sino en gran medida concurrentes; de manera que la redistribución formal de la competencia supone al propio tiempo la necesidad de fórmulas de cooperación o de colaboración organizadas. En segundo término, de orden material, derivada de la imposibilidad de muchos municipio de organizar y desarrollar por sí mismos los cada vez más complejos y gravosos servicios públicos. Y la legislación sectorial prevé en ocasiones los Consorcios con una finalidad determinada y que son, así, entidades asociativas públicas locales con una habilitación legal precisa reconocida en la legislación autonómica propia a cuyo amparo se constituyen, como ocurre con la Ley 10/2000, de 12 de diciembre (LCV 2000, 385) , de Residuos de la Comunidad Valenciana.

En definitiva, se reconoce con carácter general la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos o municipales, siendo los municipios titulares del servicio público de recogida, transporte, valorización y eliminación de residuos urbanos. Se someten las actividades de valorización y eliminación de los residuos urbanos al régimen de autorización administrativa y planificación de la Comunidad Autónoma valenciana. Y se prevé, de forma expresa, la posibilidad de que se constituyan voluntariamente consorcios entre los entes locales y la Generalitat para una más eficaz prestación de los mencionados servicios, así como la posibilidad de que los municipios soliciten su dispensa en los términos dispuestos en la vigente legislación de régimen local.

El segundo plano competencial, el del Consorcio para aprobar una Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa de que se trata, es el más importante y específico para resolver los motivos de casación de que se trata. El artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales reconoce a los tributos entre los posibles recursos de los que pueden disponer las entidades locales. En particular, este precepto se desarrolla en cuanto a sus aspectos generales en los artículos 6 a 19, y en cuanto a sus modalidades concretas -tasas, contribuciones especiales e impuestos- en los artículos 20 a 38.

De dicho régimen jurídico, que conforma el contenido de la potestad tributaria local, resulta que las potestades de las Entidades locales no son las mismas en los diferentes tributos. Mientras el establecimiento y exigencia de impuestos queda reservado a los municipios (artículos. 38.1 y 59 TRLHL), las tasas y las contribuciones especiales se atribuyen a todas las Entidades locales (artículos 20.1, 28 y 29).

Históricamente, los Consorcios han tenido atribuida potestad tributaria para establecer y exigir tasas. Así resultaba, "ad exemplum", del artículo 155.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales o del artículo 129 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen

en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local., relativas a ingresos de las corporaciones locales.

Y, desde luego, resulta reconocida la posibilidad del establecimiento de tasas a los Consorcios, en cuanto entidades municipales asociativas, en el TRLRL. El Título IV se dedica a los "Recursos de otras entidades locales", y en su Capítulo I se contemplan específicamente los "recursos de las entidades supramunicipales", en cuyo artículo 152.1 se reconoce expresamente la potestad de establecer y exigir tasas, al establecer que *"Las comarcas, áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en esta ley y disposiciones que la desarrollen"*.

El Ayuntamiento considera que la Ordenanza infringe el principio de reserva de Ley *tanto en materia tributaria como reglamentaria establecidos en el artículo 31.3 de nuestra Constitución y en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.*

Sin embargo, la reserva de ley tributaria debe compatibilizarse con la potestad tributaria de los entes locales, que carecen de potestad legislativa. Dichos entes pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 133.2 CE). Esto es, pueden establecerlos y decidir sobre la regulación de sus elementos esenciales si cuentan para ello con habilitación explícita de una Ley que predetermine los límites de la regulación de dichos tributos.

Ahora bien, de acuerdo con este esquema el TRLHL ha establecido el sistema de ingresos de los entes locales incluyendo, junto a otros medios financieros, los de naturaleza tributaria.

En definitiva, el TRLHL da la cobertura legal necesaria que deriva de los artículos 133.2 y 142 CE, y lo hace de diferente manera según se trate de impuestos o de tasas y contribuciones especiales.

En relación con los primeros el TRLHL contiene su regulación material o sustantiva, de manera que la potestad tributaria de las Corporaciones Locales, en relación con los impuestos propios, se limita a la facultad de decidir sobre su establecimiento o aplicación en concreto, salvo en los casos de imposición obligatoria, y a la determinación del tipo o cuantía dentro de los márgenes fijados por la Ley. Mientras que respecto a los segundos (tasas y contribuciones especiales), la reserva de ley, que ya es relativa en el ámbito tributario, según la doctrina del Tribunal Constitucional, no se opone a que las necesarias Ordenanzas fiscales, normas de carácter reglamentario, integren el contenido preciso para su exigencia con el respeto y observancia de las

previsiones legales contenidas en las Secciones Tercer y Cuarta del Capítulo III del Título I del TRLHL.

En definitiva, determinada la posibilidad de que los entes locales establezcan una tasa por la prestación de un concreto servicio y prefijados los rasgos generales de los elementos configuradores de ese tributo por el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, el Pleno del órgano, de carácter representativo, ha de aprobar la correspondiente ordenanza fiscal no sólo para establecerla en su territorio sino también para regularla, concretando aquellas genéricas determinaciones legales, en el ejercicio de su autonomía.

De esta manera, en la aprobación por los Consorcios de la correspondiente Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los respectivos Estatutos, a los que se confía una especie de "ius singulare", sin perjuicio de exigencias y limitaciones que derivan de la normativa que integra el régimen tributario y la normativa local. De esta manera resulta ser la Asamblea del Consorcio el órgano que aprueba dicha Ordenanza, como órgano representativo de las entidades consorciadas, que han sido elegidos previamente por sus respectivas Corporaciones.

ELECCIONES LOCALES. NO PUEDEN PRESENTARSE COALICIONES ELECTORALES CON NOMBRES IGUALES A PARTIDOS POLITICOS REGISTRADOS

Sentencia número 255/2017 de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de febrero.

Recurso de casación 834/2015.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

La Coalición Electoral Blanes y Ciudadanos por Onil, Ciudadanos de Monforte, Podemos en L'Alacanti y La Marina Baixa, recurren acuerdo de la Junta Electoral Central, que deniega que se utilice las denominaciones adoptadas por las formaciones al inducir a confusión al elector por utilizar la denominación de una formación política inscrita en el Registro de Partidos Políticos.

Por el contrario, los recurrentes sostienen que no puede existir monopolio exclusivo por determinadas fuerzas políticas de palabras como "podemos" "ciudadanos", "socialista", "popular", etc.

Aquí el conflicto se suscita entre coaliciones electorales y partidos políticos legalmente inscritos que contienen las expresiones "ciudadanos" y "podemos" guardando relación, en ese sentido, con el supuesto de 1991 en que (independientemente de lo luego

acontecido con la voz "verde") colisionaba el nombre de una coalición con el de un partido previamente inscrito.

En el momento presente no se vislumbra, que acontezca con las palabras "ciudadanos" y "podemos" lo sucedido con el término "los verdes". Ambos dos gozan de clara atribución partidista concreta y determinada identificando a dos partidos específicos.

No estamos ante vocablos genéricos como "conservador", "socialista", o, más recientemente "verde" etc. de amplia raigambre ideológica sino ante un adjetivo (que también puede ser utilizado como sustantivo aplicado a personas) y un tiempo verbal que desempeñan el papel de marcas políticas individualizadas debidamente registradas.

Por tanto el uso por las Agrupaciones electorales recurrentes de denominaciones de partidos políticos ya registrados, aunque en esa concreta elección no concurrieran a los comicios, puede inducir a error.

La preferencia de que goza la denominación de un partido político inscrito en el pertinente Registro de Partidos Políticos (STC 103/1991, de 13 de mayo) conduce a la desestimación de la pretensión. La diferente simbología del partido y de una coalición no es elemento determinante para autorizar las denominaciones interesadas.

B. SALA DE LO CIVIL

ALCALDE. DERECHO AL HONOR. ALCALDE QUE REALIZA UNAS MANIFESTACIONES EN RUEDA DE PRENSA CONTRA UNA MAGISTRADA RELATIVAS A UN AUTO JUDICIAL EN LA QUE ÉSTA ACORDABA LA CONTINUACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN PENAL CONTRA AQUÉL. INTROMISIÓN ILEGÍTIMA

Sentencia número 92/2017 de la Sección 1ª de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 15 de febrero.

Recurso de casación 808/2016.

Ponente: Antonio Sala Carceller.

El Alcalde del Ayuntamiento de Oleiros (La Coruña) convocó una rueda de prensa en septiembre de 2012, en el transcurso de las cuales prefirió expresiones respecto de la Magistrada que dictó un Auto en el que se acordaba el sobreseimiento provisional de unas diligencias penales en cuanto a una serie de actuaciones urbanísticas, y al mismo tiempo la continuación de la instrucción penal respecto de otras operaciones en dicho municipio que se referían al alcalde a la sazón, y que podían constituir delito de negociaciones prohibidas a funcionarios públicos.

La Magistrada interpuso demanda por intromisión ilegítima al derecho al honor, solicitando, además de la declaración de efectiva intromisión ilegítima a su honor y otras medidas, a que la indemnizara en 60.000 euros. El juzgado de Primera Instancia estimó íntegramente la demanda; interpuesto recurso de apelación ante la Audiencia Provincial, que desestimó el recurso, y contra la que interpone el presente recurso de casación.

El TS desestima el recurso, declarando que las resoluciones judiciales son, reiteramos, plenamente susceptibles de crítica por la ciudadanía, pues en nuestra democracia pluralista la jurisdicción se ejerce no sólo en el seno del debate procesal, sino también, dictada la resolución que proceda, ante el foro de la opinión pública libre. Pero lo que la Constitución no protege es la censura a esas resoluciones o a sus autores que parta exclusivamente, como aquí fue el caso, ya de la reprobación *ad personam*, sin razón atendible, de quienes las dictaron, ya de premisas argumentales (la aducida incorrección de la pericia, sobre todo) que no consienten, en manera alguna, concluir en reproche tan severo como el de parcialidad. Son dicerios, no criterios, los que así se difunden entonces, con daño tanto para el honor profesional del juez al que se dirigen como para la confianza en la justicia, esto es, en una imparcialidad judicial que se presume siempre y que no puede ponerse en público entredicho sin datos o argumentos aptos para justificar acusaciones tan graves, cuya entidad, obvio es, no viene a menos por la circunstancia de que censuras infundadas de tal alcance no sean, como es de lamentar, enteramente insólitas, pues la mayor o menor frecuencia con que se llegue a abusar de determinado derecho no legitima la conducta de quien incurra en ese ejercicio excesivo de la libertad constitucional.

La anterior doctrina resulta de aplicación al caso en tanto que el demandado disponía de vías adecuadas para poner de manifiesto cualquier reserva sobre la imparcialidad de la demandante e incluso la denuncia de su actuación ante los órganos competentes si consideraba que la misma no se ajustaba adecuadamente al cumplimiento de las obligaciones de su cargo, pero lo que no resulta admisible es que -con aprovechamiento de su condición política- haga declaraciones ante los medios de comunicación atentatorias al prestigio profesional de la demandante imputándole que actuaba por animadversión hacia él en el ejercicio de sus funciones judiciales, sin limitarse a acudir a las vías legales oportunas, cuando -como resulta evidente- no se trata en el caso de una confrontación política en la que ambas partes se sitúan en condiciones de igualdad ante la opinión pública, dados los condicionamientos estatutarios que lógicamente afectan a los miembros del poder judicial y que no permiten entablar una contienda de manifestaciones enfrentadas como resulta socialmente admisible, e incluso frecuente, en el ámbito de la controversia política.

C. SALA DE LO PENAL

DELITOS DE PREVARICACION Y DE GESTIÓN INTERESADA. REQUISITOS DE AMBOS DELITOS. ALCALDE QUE AUTORIZA CONTRATOS DE SUMINISTRO EN LOS QUE PARTICIPA SU CÓNYUGE. CONCURSO REAL DE DELITOS, NO IDEAL, POR PROTEGER CADA UNO DE LOS DOS TIPOS PENALES BIENES JURÍDICOS DISTINTOS.

Sentencia número 60/2017 de la Sección 1ª de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 7 de febrero.

Recurso de casación 578/2016.

Ponente: José Ramón Soriano Soriano.

El Alcalde y el Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Puerto Serrano (Cádiz) celebraron una serie de contrato menores de suministro de flores, plantas y artículos de papelería con una floristería que regentaba la esposa del Alcalde, a pesar de las advertencias en múltiples informes de reparo del Secretario-Interventor, en los que se ponía de manifiesto la nulidad de dicha contratación por la prohibición de contratar que concurría en la esposa del Alcalde conforme el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el 49.1.f. de la Ley30/2007, Ley de Contratos del Sector Público.

La Audiencia de instancia condenó al Alcalde como autor de sendos delitos continuados de prevaricación, y de gestión interesada; al Primer Teniente de Alcalde como autor de un delito continuado de prevaricación, y como cooperador necesario de un delito de gestión interesada; y a la esposa del Alcalde como cooperadora necesaria de un delito continuado de gestión interesada.

Contra la anterior sentencia los condenado interponen el recurso de casación que comentamos.

Uno de los motivos del recurso es que no estamos en presencia de un concurso real de delitos, sino de un concurso ideal; y ello porque el concurso real requeriría dos acciones separadas y distintas, cuando en realidad nos hallamos ante una sola acción continuada.

Declara el TS que para que para apreciar el delito de prevaricación es necesario que se den los siguientes requisitos: a) una resolución dictada por autoridad o funcionario en asunto administrativo; b) que sea objetivamente contraria al Derecho, esto es, ilegal; c) que esa contradicción con el derecho o ilegalidad, que puede manifestarse en la falta absoluta de competencia, en la omisión de trámites esenciales del procedimiento o en el

propio contenido sustancial de la resolución, sea de tal entidad que no pueda ser explicada con una argumentación técnico-jurídica mínimamente razonable; d) que ocasione un resultado materialmente injusto; y e) que la resolución sea dictada con la finalidad de hacer efectiva la voluntad particular de la autoridad o funcionario, y con el conocimiento de actuar en contra del derecho.

Por su parte, el delito de gestión interesada está integrado por los siguientes requisitos: a) el sujeto activo ha de ser una autoridad o funcionario que interviene por razón de su cargo en un contrato u operación; b) que el sujeto, abusando o aprovechándose de las funciones públicas que ejerce, tome interés en dicho contrato, que casualmente tendrá naturaleza económica (aunque puede referirse a cualquier otra compensación privada), y en el cual se inmiscuye él para obtener un beneficio; y c) que el dolo consista en la voluntad concreta de asumir a la vez su intervención como cargo público y como interesado en la operación, no siendo necesario que haya engaño o lucro, por tratarse de un delito de mera actividad.

Aunque sean en esencia unos mismos hechos los cometidos por el mismo autor, ambos tipos aplicados protegen bienes jurídicos diferentes, lo que entra de lleno en el concurso ideal de infracciones a que se refiere el artículo 77.1º y 2º del Código Penal.

En el delito del artículo 439 del Código Penal se pretende la defensa del interés de la Administración pública, más moral que patrimonial, así como la preservación de la integridad y rectitud del funcionario, o incluso la moralidad en la actuación del mismo. Se trata en suma de proteger el patrimonio público del peligro que constituye la duplicidad de posiciones del funcionario, cuando actúe simultáneamente como gestor de la administración y como particular interesado en el negocio, desdoblamiento ilícito que la ley trata de impedir en el desarrollo de actividades contrapuestas y contradictorias, con la consiguiente mala imagen pública del mismo, al instrumentalizar de ese modo el cargo que desempeña.

A su vez el delito de prevaricación administrativa tutela el correcto ejercicio de la función pública de acuerdo con los parámetros constitucionales que orientan su actuación: a) el servicio prioritario a los intereses generales; b) el sometimiento pleno a la ley y al derecho; y c) la absoluta objetividad en el cumplimiento de sus fines (art. 103 CE). Por ello, la sanción de la prevaricación garantiza el debido respeto, en el ámbito de la función pública, al principio de legalidad como fundamento básico de un estado social y democrático de derecho, frente a ilegalidades severas y dolosas. Por lo cual, es claro que una vez dictada la resolución arbitraria ya resulta lesionado el bien jurídico, al quedar menoscabado el ejercicio de la función pública de acuerdo con el principio de legalidad y los restantes principios exigibles por la Constitución de un Estado de Derecho. Sin que sea preciso que, con arreglo a la redacción del precepto, la resolución tangible para un ciudadano determinado o un ámbito específico de la Administración.

En nuestro caso, sin embargo, la conducta enjuiciada ha avanzado un paso más de lo que integraría el delito de prevaricación, materializándose en conductas ilícitas, igualmente previstas como delictivas (gestión interesada) de tal suerte que el delito de prevaricación no abarca y absorbe el de gestión interesada, no produciéndose un solapamiento total de ambas conductas, precisamente por no ser coincidentes los bienes jurídicos que protegen ambas infracciones.

CONCEPTO DE FUNCIONARIO A LOS EFECTOS PENALES. DELITO DE MALVERSACIÓN DE CAUDALES PÚBLICOS. GERENTE DE UNA EMPRESA DE TITULARIDAD MUNICIPAL

Sentencia número 83/2017 de la Sección 1ª de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 14 de febrero.

Recurso de casación 965/2016.

Ponente: Carlos Granados Pérez.

El TS declara que el Gerente de una sociedad municipal cumple la condición exigida por el artículo 24 del CP, esto es, participar del ejercicio de las funciones públicas, siempre que, de acuerdo con los Estatutos Sociales tenga plenos poderes de disposición sobre las cuentas de la sociedad. Esta interpretación amplia del concepto de funcionario público ha sido la tónica seguida por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, rebasando así las líneas definitorias del concepto administrativo de funcionario, en tanto se atiende de forma primordial a la función desempeñada, alcanzando incluso al personal laboral contratado para el ejercicio de funciones en el ámbito de un organismo público.

II. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PREMIO POR JUBILACIÓN ANTICIPADA DE FUNCIONARIO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. LEGALIDAD

Sentencia número 3197/2016 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, de 19 de diciembre.

Recurso contencioso administrativo 328/2015.

Ponente: Inmaculada Montalbán Huertas.

El Ayuntamiento de Almería deniega a uno de sus funcionarios la solicitud de abono del premio de jubilación voluntaria establecida en el Acuerdo de Funcionarios del Ayuntamiento, vigente a la sazón; interpuesto recurso contencioso, el Juzgado de este orden de Almería lo desestima, e interpuesto apelación contra esta sentencia, el TSJA la estima.

La sentencia de instancia desestimó la pretensión con el argumento de prohibición legal de retribución alguna por jubilación distinta a la prevista en el Régimen General de la Seguridad Social. Previsión legal de rango superior al art. 23 del Acuerdo municipal de funcionarios 2008-2011, en el que el recurrente justifica su pretensión.

El TSJA declara que la naturaleza de los premios por jubilación ha sido muy discutida dentro de la jurisprudencia. Por una parte se encuentra la línea jurisprudencial según la cual tienen naturaleza retributiva, y no se encuentran dentro de las materias que pueden ser objeto de negociación, por no tener acomodo entre ninguno de los componentes de la estructura salarial de los funcionarios. De otra parte se sitúan las sentencias que consideran estas medidas como asistenciales, no retribuyen la prestación de servicios, sino que prestan auxilio a los funcionarios ante determinadas situaciones de necesidad. La falta de una regulación más detallada de contenido de las medidas de acción social ha suscitado dudas sobre la naturaleza del denominado "premio de jubilación" y ha generado contradicciones que finalmente han sido resueltas en el sentido de considerar como acción social las ayudas a la jubilación. De otra forma la diferenciación entre el régimen de funcionarios y laborales podría ser constitucionalmente discriminatoria. Añade que toda medida de asistencia social tiene un coste económico cuyo control de legalidad se efectúa impugnando los presupuestos municipales.

La actual línea jurisprudencial explica que el premio por jubilación forzosa no es sino una mejora voluntaria en las prestaciones por jubilación (artículo 39 del Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio), que puede ser pactada en el marco de la negociación colectiva al amparo del artículo 37.1 e) del Estatuto Básico del Empleado Público, que se refiere a "los planes de Previsión Social Complementaria", y apartado g) "los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas". No hay ninguna razón para hacer una interpretación restrictiva de estos preceptos, excluyendo la posibilidad de establecer regímenes de previsión social complementarios, y diferenciando en esto el régimen de los funcionarios de aquél de los empleados laborales de las administraciones públicas.

En el presente caso, el llamado premio de jubilación regulado el artículo 23 del Acuerdo municipal se trata de ayudas sociales que se ofrecen a los funcionarios que accedan a la jubilación voluntaria "consistente en un porcentaje de costo total que habría de soportar el Ayuntamiento de Almería desde la fecha en que el funcionario accede a la jubilación voluntaria hasta aquella en que cumpliera la edad de jubilación forzosa, incrementado

cada año con el porcentaje del IPC correspondiente, de acuerdo con la siguiente escala: 50 % con una antelación de un año; 45 % con una antelación de dos años; 40 % con una antelación de tres años; 35 % con una antelación de cuatro años; 30% con una antelación de cinco años. Dicho premio no podrá rebasar, en ningún caso, la cantidad de 556.482,79 Euros. El importe resultante del premio se dividirá proporcionalmente en tantas mensualidades como aquella que le resten al funcionario desde la fecha en que accede a la jubilación voluntaria hasta que cumpliera la edad de la jubilación forzosa, haciéndose efectivo en mensualidades consecutivas hasta el cumplimiento de dicha edad de jubilación forzosa."

En consecuencia, según el criterio más reciente estas ayudas sociales se encuentran dentro del ámbito de negociación de los funcionarios, por lo que el TSJA estima el recurso de apelación y reconoce y revoca el derecho del funcionario de carrera del Ayuntamiento demandado jubilado voluntariamente a la edad de 63 años con efectos de 1 de abril de 2013 en el Régimen General de la Seguridad Social - al abono de 41.697,09 euros en concepto de ayuda social por acceso anticipado a la jubilación (24 mensualidades por 1.737,38 euros).

CONVOCATORIAS

Orden de 31 de marzo de 2017, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el año 2017 las ayudas previstas en la Orden de 13 de marzo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a la paralización temporal de la flota de artes menores afectada por el Plan de Gestión para la pesquería de rastros o dragas mecanizadas en el litoral mediterráneo de Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (2014-2020). [BOJA núm. 70 de 12 de abril de 2017](#)

Resolución de 31 de marzo de 2017, de la Dirección General de Innovación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca la XXIX edición del concurso para el fomento de la investigación e innovación educativa en sus dos modalidades, premio «Joaquín Guichot» y premio «Antonio Domínguez Ortiz», en centros públicos de titularidad de la Consejería competente en materia de educación de la Junta de Andalucía, correspondiente al curso 2016/2017. [BOJA núm. 70 de 12 de abril de 2017](#)

Orden de 5 de abril de 2017, de la Consejería de Turismo y Deporte (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el ejercicio 2017, las ayudas previstas en la Orden de 20 de febrero de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas al fomento de los servicios turísticos y creación de nuevos productos, en sus modalidades de crecimiento y consolidación de las empresas turísticas (Modalidad PYMETUR) y creación de nuevas empresas turísticas (Modalidad EMPRENTUR). [BOJA núm. 70 de 12 de abril de 2017](#).

Resolución de 31 de marzo de 2017, de la Dirección General de Innovación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca la XXIX edición del concurso para el fomento de la investigación e innovación educativa en sus dos modalidades, premio «Joaquín Guichot» y premio «Antonio Domínguez Ortiz», en centros públicos de titularidad de la Consejería competente en materia de educación de la Junta de Andalucía, correspondiente al curso 2016/2017. [BOJA núm. 70 de 12 de abril de 2017](#).

Orden de 6 de abril de 2017, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria para el año 2017 de subvenciones a la Medida 10: Agroambiente y Clima y a la Medida 13: Pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, al amparo de la Orden de 26 de mayo de 2015 y de la Orden de 14 de abril de 2016, que se citan. [BOJA núm. 69 de 11 de abril de 2017.](#)

Resolución de 30 de marzo de 2017, del Instituto Andaluz de la Mujer (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca para el ejercicio 2017, la línea de subvención, en régimen de concurrencia no competitiva, a Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y Consorcios para el mantenimiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer. [BOJA núm. 67 de 7 de abril de 2017](#)

Resolución de 29 de marzo de 2017, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca el Premio de Periodismo «Luis Portero de Promoción del donante de Órganos y Tejidos en Andalucía» para trabajos producidos por medios de comunicación que fomenten la donación de órganos y tejidos, en su XX Edición. [BOJA núm. 64 de 4 de abril de 2017.](#)

Resolución de 27 de marzo de 2017, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria, para el año 2017, de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva dirigidas a personas con discapacidad, reguladas en la Orden de 7 de febrero de 2017. [BOJA núm. 64 de 4 de abril de 2017.](#)

AHORA EN EL CEMCI

MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

Se están realizando las actividades formativas del [Máster Virtual en Dirección Pública Local](#) 2017 del CEMCI. Los Diplomas de Especialización son autónomos, por lo que si no desea completar el Máster, pero sí obtener una formación profunda y de calidad sobre dichas materias, puede matricularse en alguno/s de ellos de forma independiente. Los diplomas de especialización n son:



- [Diploma de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local](#)
- [Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos](#)
- [Diploma de Especialización en Disciplina Urbanística](#)

COMUNIDAD VIRTUAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES



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. Estamos trabajando en un nuevo diseño de este espacio que esperamos que esté disponible próximamente.

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](#))



PREMIOS CEMCI, III EDICIÓN



El resultado de la evaluación efectuada por el Jurado de la III edición de los de los [Premios CEMCI](#) es:

Premios CEMCI:

Premio CEMCI al trabajo titulado: “La ventana de oportunidad del Gobierno Abierto en España: un análisis desde el ámbito local” (trabajo perteneciente a la modalidad B: Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local).

Autora: Dña. Juana López Pagán. (Madrid).

Menciones Especiales: Desierto.

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.

[\(Más información\)](#)

GOBIERNO
LOCAL
ABIERTO Y
TRANSPARENTE

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.

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](#))

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.

ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.



ACTIVIDADES FORMATIVAS

Próximamente estará accesible desde nuestra web el **MIRADOR PERMANENTE DE NECESIDADES FORMATIVAS**

Las [próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI son:

- [Jornada: responsabilidad civil, administrativa y penal de los empleados públicos locales](#) 25 de abril de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Régimen jurídico y gestión del padrón municipal](#). Del 26 de abril al 23 de mayo de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Telecomunicaciones y entes locales](#). Del 27 de abril al 24 de mayo de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Transparencia y protección de datos personales en las Administraciones Locales](#). Del 4 al 31 de mayo de 2017
- [Taller: análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de las relaciones de los puestos de trabajo \(RPT\)](#). Del 5 de mayo al 1 de junio de 2017
- [Jornada: el Estatuto Básico del Empleado Público diez años después](#). 8 de mayo de 2017
- [Taller: aprender a innovar y técnicas de creatividad](#). Del 9 de mayo al 5 de junio de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Régimen jurídico y procedimiento de las subvenciones desde el ámbito local \(IV Edición\)](#). Del 10 de mayo al 6 de junio de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [La gestión y control de la tesorería municipal \(II edición\)](#). Del 11 de mayo al 7 de junio de 2017



- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Las situaciones administrativas de los empleados públicos locales](#). Del 11 de mayo al 7 de junio de 2017
- [Encuentro: participación ciudadana y gobierno abierto](#). 12 de mayo de 2017
- [Jornada: financiación local](#) 19 de mayo de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Plan de prevención de riesgos laborales y gestión estratégica en la Administración local](#) Del 23 de mayo al 19 de junio de 2017
- [Taller: estudio de la realidad de una organización o proyecto y planificación estratégica de futuro: análisis DAFO](#) Del 24 de mayo al 20 de junio de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Las atribuciones de los municipios en materia de protección civil](#). Del 1 al 28 de junio de 2017
- [III Forum Local de Medio Ambiente \(en Colaboración con la Diputación Provincial de Granada, La Fundación Democracia y Gobierno Local, y la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo\)](#). 1 y 2 de junio de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [¿Cómo diseñar e implantar una Administración Local sin papeles?](#) Del 2 de junio al 6 de julio de 2017
- [Jornada: alineamiento política-gestión en los gobiernos locales. Cómo mejorar la organización municipal](#) 9 de junio de 2017
- [Taller: gestión presupuestaria en las EELL](#) 19 y 20 de junio de 2017
- [Jornada: la remunicipalización de los servicios públicos locales](#). 23 de junio de 2017

PUBLICACIONES



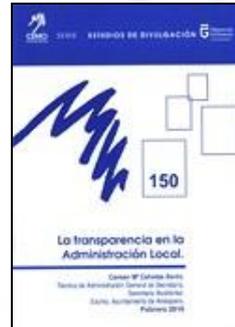
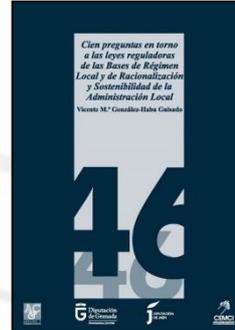
A través de la página web del CEMCI puede descargarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones. Si desea acceder a alguna de las publicaciones que no están disponibles, póngase en contacto con la [Biblioteca del Centro](#).

Estamos digitalizando el fondo editorial de nuestro Centro, estando ya disponibles algunas de las [publicaciones del CEMCI en formato digital](#). Próximamente se incorporarán nuevos títulos. Si desea adquirir algún título que aún no esté digitalizado, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#).

Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con publicaciones@cemci.org



ULTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



CENTRO DE DOCUMENTACION VIRTUAL

Accede a nuestro [Centro de Documentación Virtual](#) para consultar los últimos documentos que se han incorporado en sus diferentes secciones:



REDES SOCIALES

Síguenos a través de los medios sociales

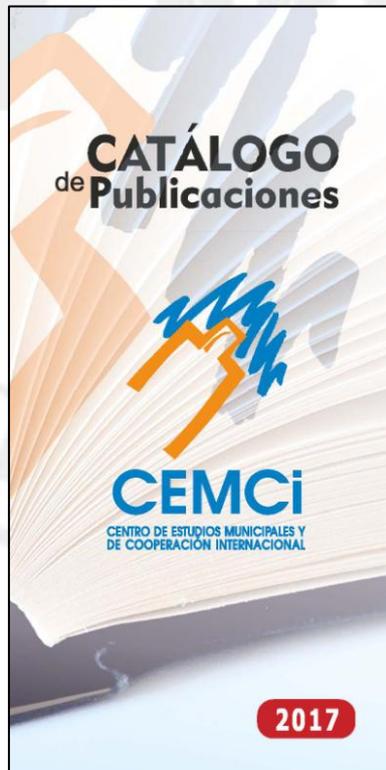


Suscríbete en nuestra web a nuestros boletines www.cemci.org

NOVEDADES EDITORIALES

Algunos de los títulos que está previsto publicar este año, son los siguientes:

- Ética en la gestión pública. Los códigos éticos como herramientas de *compliance*: una propuesta de traslación normativa
- Auditoría en las Entidades Locales
- Fomento municipal de la construcción sostenible: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
- Administración electrónica local
- Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades Locales
- Responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales
- Planificación y gestión de recursos humanos



NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Aradas García, Fernando

“La configuración del silencio administrativo. De la Ley 30/1992 a la Ley 39/2015” en: El Consultor de los Ayuntamientos, 19/2016, pp. 2149-2164.

Arribas López, Eugenio

“¿Son constitucionales las permutas de puestos de trabajo entre funcionarios de la Administración General del Estado?” en: Actualidad Administrativa, 9/2016, pp. 40-46.

Barrero Rodríguez, Concepción

“Los consorcios administrativos ante un nuevo régimen jurídico” en: Revista Andaluza de Administración Pública, 94/2016, pp. 57-88.

Berberoff Ayuda, Dimitry

“La modificación de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: en particular, el nuevo recurso de casación (Un decálogo de cuestiones para comprender el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo)” en: Cuadernos de Derecho Local, 42/2016, pp. 125-146.

Bertrana Horta, Xavier

“Tendencias de reforma en los Gobiernos locales intermedios europeos: ¿un futuro en clave de geometría variable?” en: Revista Democracia y Gobierno Local, 35/2016, pp. 13-17.

Campos Acuña, Concepción

“Órganos de control en materia de transparencia. Tipología y experiencias en el ámbito local”, en: El Consultor de los Ayuntamientos, 18/2016, pp. 2071-2079.

Campos Acuña, M.^a Concepción

“Competencias municipales. Desmontando la LRSAL. Segunda anulación parcial por inconstitucionalidad” en: La Administración Práctica, 9/2016, pp. 47-57.

Cano Murcia, Antonio

“Lectura rápida de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas” en: El Consultor de los Ayuntamientos, 18/2016, pp. 2025-2033.

Díaz Saavedra, Julián

“Productividad y Viabilidad del Sistema Público de Pensiones”, en: Hacienda Pública Española, 218/2016, pp. 11-31.

Gallardo Romera, Elvira

“La nueva administración institucional en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público”, en: Actualidad Administrativa, 10/2016, pp. 26-34.

García Maties, Rafael

“La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y las entidades locales”, en: El Consultor de los Ayuntamientos, 20/2016, pp. 2293-2304.

Gifreu Font, Judith

“La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia”, en: Revista Española de Derecho Administrativo, 181/2016, pp. 147-189.

González- Varas Ibáñez, Santiago

“La revisión de oficio en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública (LPAC)” en: Cuadernos de Derecho Local, 42/2016, pp. 40-68.

Gorriti Bontigui, Mikel

“Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa”, en: Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, 11/2016, pp. 94-111.

Guichot, Emilio

“Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública” en: Revista Andaluza de Administración Pública, 94/2016, pp. 89-106.

Hernández Jiménez, Hilario M.

“El informe de sostenibilidad económica en los instrumentos de planeamiento”, en: Actualidad Administrativa, 9/2016, pp. 50-62.

Lozano Sendino, Raquel

“¿Resulta procedente adoptar medidas cautelares en el ámbito urbanístico? Supuestos de hecho y análisis de sus respuestas jurisprudenciales”, en: Práctica Urbanística, 142/2016, pp. 20-33.

Marina Jalvo, Belén

“El derecho del personal eventual a percibir trienios. Comentarios a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015 y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2016”, en: *Revista de Administración Pública*, 201/2016, pp. 179-202.

Navarro González, Rocío

“La motivación en los procedimientos de selección y adjudicación de contratos y concesiones administrativas”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, 106/2016, pp. 69-108.

Pablos Mateos, Fátima

“Breves reflexiones sobre los mecanismos de disciplina presupuestaria Estatal en el ámbito Municipal”, en: *Tributos Locales*, 127/2016, pp. 105-126.

Pagès y Galtés, Joan

“La revisión de actos tributarios en el ámbito municipal: aspectos novedosos derivados de la reforma de 2015”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 17/2016, pp. 1894-1925.

Real Ferrer, Gabriel

“Residuos y sostenibilidad. El modelo europeo. La opción por la termovalorización”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 35/2016, pp. 57-87.

Reinoso Carriedo, Antonio

“Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18/2016, pp. 2035-2041.

Rey Jordán, David

“La transparencia como motor de la innovación pública y base para el gobierno abierto”, en: *Actualidad Administrativa*, 10/2016, pp. 60-66.

Rodríguez-Arana, Jaime

“Las competencias de las diputaciones provinciales”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, 42/2016, pp. 229-262.

Rosat Aced, Ignacio

“Puntos críticos y cuestiones clave en la contratación temporal: la incorrecta utilización de las modalidades contractuales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 17/2016, pp. 1926-1942.

Suárez Cancelo, Federico

“El concepto de interesado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, 42/2016, pp. 69-89.



OCIO

Granada; puerto de estrellas (II): Del éxtasis a la poligamia

“Hubo un tiempo en el que Granada era el mundo en el que todos los días celebrábamos habernos conocido. Lo importante era no parar de hablar de la vida, de lo que decían las canciones sobre nosotros, de la literaturas y nosotros, del cine y nosotros...” May Oliver (Planta Baja 1983-1993)

Con la llegada del Planta, Granada alcanza el siguiente escalón, ya no precisa que sus artistas den el salto a Madrid para ser reconocidos y encumbrados. El local como centro neurálgico, se convertirá en un lugar endogámico de retroalimentación, donde los distintos grupos pueden dar sus primeros pasos, codearse con artistas que ya habían empezado a consagrarse, así como empaparse de toda la música que viajaba desde Londres y que se expandía por las salas del indómito lugar.

Ante semejante masa madre, los ochenta van discurriendo como un plan preestablecido, y los jóvenes que se ven azorados por compartir rincones de la ciudad con algunos de sus referentes musicales, se lanzan también a probar suerte mediante las numerosas puertas que comenzaban a abrirse. Así surge *P.P.M* a finales de 80. Banda de *punk-rock* que emerge con influencias destacadas del punk internacional como *Ramones* o *Sex Pistols*, incluso años más tarde atreviéndose a asaltar la gran manzana para grabar alguno de sus discos.

En el 89 será cuando el revólver musical haga una de sus mayores muescas, aparece el primer producto del Planta. *Los Planetas*. El ambiente de *toxicosmos* que allí reinaba era el idílico para que una pandilla de jóvenes de la ciudad,



decidiera aventurarse a expandirse juntos. Esta banda que primero se denominó *Los subterráneos*, y que evolucionó a su nombre actual, partió de los deseos de su cantante y referente Juan Rodríguez, *J* –estudiante de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología–, el espíritu divergente de *Florent* –estudiante de la facultad de Derecho– y, la timidez de una singular bajista que tocaba de espaldas al público conocida como *May*. Estos deciden embarcarse en un paraje arduo y singular, colocando las primeras piedras de eso que mundanamente se conocerá como escena *indie*. Aquí nace el principio de una época prodigiosa. Unos chavales que fueron evolucionando hasta contar con una legión de fans, entre los que se incluyen los críticos musicales más prestigiosos del país. Es relevante cómo el grupo ha ido metamorfoseándose y, cambiando algunas piezas como la inclusión de Eric Jiménez en la batería. Todos estos engranajes que se han ido aderezando de forma armoniosa y sistemática, han dado lugar a himnos como *Qué puedo hacer*, *Un buen día* o *Pesadilla en el parque de atracciones*. Son relatos que hablan de la vida en Granada, de sus experiencias o de sus influencias –cada vez más experimentales–. Todo este rugir se colma gracias a un modo particular de entender la expresión musical, y que acabará por desparramarse gracias a su *Refugio Antiaéreo* en el *Fargue*. En este estudio de música confeccionan su sentir, mientras dan forma a trabajos de otros artistas a los que ponen en la lanzadera.

La década de los 90 prometía no quedarse atrás, y algunos hitos importantes conformaron la cuadratura del círculo. En el 91 aparecen conjuntos como *Mama Baker*, con reminiscencias de la cultura pop y, con un estilo musical entre el pop y el rock. Aquí convergirán ilustres como Tacho González o el batería *Nani Castañeda*. Ese



mismo año se formará también *Lagartija Nick*, sin duda uno de los exponentes fundamentales para comprender cómo será visitar los periplos posteriores sin moverse de los 90.

Los *Lagartija* se organizan con nombres como Antonio Arias, Juan

Codorniu, Miguel Ángel Rodríguez Pareja y Eric Jiménez –más tarde con otro ilustre como Víctor Lapido–, e innumerables guiños a la cultura, como su nombre, con referencia a la *Bauhaus*. Se desmarcan con un carácter potente, un rock alternativo donde las letras tampoco quedan a un lado, alcanzando su cenit a partir del año 93. En ese año, *Alberto Manzano*, reúne en el bar del hotel Palace de Madrid –lugar donde solía acercarse Lorca– a *Enrique Morente Coteló* y *Leonard Cohen*.

El músico canadiense, enamorado de la cultura española y perplejo por un cierto *síndrome de Stendhal* con Granada, participó con letras y canciones, en una obra culmen de la historia de la música no solo española, sino universal. Ese año comienza a fraguarse, *Omega*.



De un músico que quería ser poeta, y de un flamenco que quería ser rockero, nace un disco que se adelantó a su tiempo. Granada mediante, puso las bases para que tres genios, colisionaran con los Lagartija. En él además colaborarán *Estrella Morente* y su madre *Aurora Carbonell*. Lo que podría parecer una lucha atomizada, acaba por transformarse en una simbiosis magna que ha necesitado el paso de los años para que su grandeza pudiera ser valorada, tal y como los veinte años que hoy día ya tienen a sus espaldas, lo que relativiza aún más su valor.



Mientras la maquinaria *granaína* seguía engrasándose con nuevas sociedades musicales que permiten a la rueda seguir girando. Son mediados de los 90 y surge un conjunto exponencial de la escena local, aparece *Niños Mutantes*. *Nani Castañeda*, *Miguel Haro* y *Juan Alberto*

Martínez, darán las pinceladas a una agrupación que se desmarca de cualquier

clasificación y se desarrollará gracias a su carácter solvente, dando forma a una de las carreras más prolíficas del panorama.

El siguiente alto en el camino no sólo se desplaza en tiempo, sino que también en espacio. Cerrando este lapso, se personan; *Lori Meyers*. Un grupo formado por unos chicos de Loja, que tomarán su nombre de una canción de los californianos Nofx. El trío lojeño estará compuesto principalmente por Antonio López –Noni-, *Alejandro Méndez* y *Alfredo Núñez*–, juntos se embarcarán en una carrera que comienza con *Un viaje de estudios*, su primer LP, y que se paseará por un conocido *Hostal Pimodán*, o por otra estación como *Impronta*, hasta dar cabida a seis discos de estudio.



El nuevo milenio se abre con un panorama de aceptación por todas las partes del medio, hasta el punto que muchos comienzan a consolidar sus carreras, mientras otros ahondan aún más en la experimentación. Uno de estos será J, el cantante de Los Planetas, abre un nuevo reducto a sus inquietudes y forma junto a su amigo *Manu Ferrón*; *Grupo de expertos Solynieve*. Una nueva aventura donde se evidencia aún más el carácter centrípeto que se vive en la ciudad, y de cómo unos y otros personajes influyentes de la música local, han ido cambiando de trajes, de instrumentos, de estilos, y sobre todo de compañeros, permitiendo que Granada se convierta en una gran familia, donde sus integrantes insuflan de la música que sus acólitos producen.



La última década tenderá a producir nuevas bandas que alimentan el acervo. Las formaciones catapultadas por el nuevo escaparate que ha comenzado a resurgir con más fuerza en esta época, produce bandas como *Napoleón Solo*, compuesto por un líder carismático que hace las delicias del público y las suyas propias dando rienda suelta a sus inquietudes. *Alonso Díaz*, natural

de *Arjonilla* –Jáen–, junto a su hermano *Miguel Ángel Díaz* y *José Ubago*, orquestrarán una fusión que fue apadrinada por Eric Jiménez, y que trata de abrirse senda entre el vanguardismo más desafortunado y el concepto más clásico, mamado en el conservatorio por alguno de sus componentes.

Este decenio comenzará con la pérdida de *Enrique Morente*. Un suceso que dejará huella en los músicos *granáinos*, quienes tenían en el cantaor a su maestro. Algunos de ellos se reunirán en *Los Evangelistas*, que rinde homenaje al genio. Su hija menor, *Soleá Morente*, sale a escena. Sus colaboraciones con Los Evangelistas le permiten recuperar el proyecto que tenía entre manos junto con su padre. Soleá recapitulará algunos de los éxitos que encumbraron a su progenitor, esencialmente del disco Omega.

En este transcurso comprobamos, como han ido surgiendo nuevas bandas que están recogiendo los esfuerzos y el testigo que sus antecesores habían producido. Movimientos y agrupaciones buscan no sólo evidenciar la escena, sino revalorizarla y conformarla como un producto propio, y por ende de escaparate para el público que visita la ciudad, una denominación de origen musical. Las nuevas agrupaciones que emanan en este periodo, son producto de las distintas acciones que el paso de los años ha permitido consolidar. Entre ellos se encuentran nombres como: *Pájaro Jack*, *Apartamentos Acapulco*, *Brío Afín*, *Aurora* o *Cosmotrío*. El espectro que se ha acabado maquilando, es la quinta esencia moldeada con paciencia hasta dar forma a este *cluster* que es Granada.



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