

Revista digital CEMCI

Número 16: julio a septiembre de 2012

ISSN 1989-2470



Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



ISSN: 1989-2470

Revista

Nº 16 - Julio - Septiembre 2012



Sumario

1.- Editorial

2.- Tribuna

- El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: su incidencia sobre las entidades locales. Un primer análisis. Rafael Jiménez Asensio.
- El impacto del sistema retributivo de los empleados públicos sobre su régimen de incompatibilidades. Joaquín Meseguer Yebra
- Hacia la inexigibilidad de la licencia municipal de apertura: análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Ginés Valera Escobar

3.- E; Noticia

- Los Premios CEMCI mantienen abierta su convocatoria hasta final de año.
- La Diputación presenta la temporada de otoño de la Casa Molino Ángel Ganivet
- El CEMCI organiza un curso de estudios superiores sobre saneamiento de deudas en las entidades locales
- El arte emergente granadino se expone en Condes de Gabia
- La Junta solicita formalmente al Gobierno acogerse al Fondo de Liquidez Autonómico
- El Festival Internacional de Jóvenes Realizadores de Granada presenta un avance de contenidos y la imagen de su edición número 19
- Sanidad y la FEMP entregan a las Entidades Locales una guía para evitar casos de discriminación

4.- Documentos CEMCI

- La inspección urbanística en Andalucía. Yolanda Cruces Zarzuela
- Políticas de eficacia, simplificación y ahorro en el ayuntamiento de las Torres de Cotillas. Laura Martínez Pretel
- Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa. Caridad Ruiz Barbadillo

5.- Actualidad Jurídica

- Normativa estatal.
- Normativa andaluza.
- Jurisprudencia.

6.- Convocatorias

7.- Agenda CEMCI

8.- Novedades Editoriales CEMCI

- Fiscalidad local y protección del medio ambiente. Carlos M^a López Espadafor.
- Registro y gestión de facturas. Jesús Olivares López

9.- Novedades Bibliográficas

10.- Ocio: Al sur de Despeñaperros, la andaluza Granada (2^a).

11.- Actualidad Informativa

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

EDITORIAL

Bienvenidos de nuevo a la Revista Electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), que un trimestre más se encuentra a vuestra entera disposición, con el deseo de servir de instrumento útil para vuestro quehacer diario y como tanque de ideas y pensamientos avanzados que vislumbren y entrevean el futuro, en especial en el ámbito local, nuestra principal razón de ser, y que tanto nos preocupa en estos duros momentos que atravesamos, ante la gravísima situación económica y fiscal del Estado español y, en concreto, de un gran número de nuestras administraciones locales.

A pesar de este pronóstico, confiamos en que desde este Centro y desde nuestro papel, estemos colaborando en la medida de lo posible en arrojar luz en esta difícil etapa; y en tal sentido, también quisiera dar las gracias, en nombre de todo el personal del CEMCI, por las muestras de apoyo y confianza recibidas, desde todas las partes de España, que siguen nuestras actividades en general y, en concreto, esta Revista.

Centrándonos en nuestras actividades, quisiera informaros que nos encontramos en pleno proceso de elaboración de toda una planificación dirigida al año 2013. El próximo año va a ser un año especialmente complejo y difícil, pero a la vez ilusionante y dinámico para este Centro. El CEMCI sigue avanzando en su Proyecto cuatrienal y sigue incorporando y desarrollando nuevas ideas, proyectos y acciones, con la intención de presentar a todos ustedes, nuestros usuarios, clientes y colaboradores, un Plan de Acción que, a pesar de todo, no se vea mermado en calidad, actualidad, interés ni capacidad operativa. En él trabajamos para que pueda ser aprobado por el Consejo Rector próximamente. Informaremos a la mayor brevedad posible en nuestra página Web y en nuestros propios medios digitales, en los que con eficacia y rigor nos estamos incorporando como una señal inequívoca más de que siempre buscamos la innovación y la excelencia, entendidas y puestas éstas al servicio de nuestros objetivos formativos e investigadores.

Del contenido de este número de la Revista, destaca nuestra Tribuna, en la que presentamos tres textos elaborados ad hoc para su publicación en esta Sección. Un esfuerzo y una deferencia de sus autores que no nos pasa desapercibidos y que agradecemos en justa medida. Responden a los siguientes títulos: *“El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: su incidencia sobre las entidades locales. Un primer análisis”*; *“El impacto del sistema retributivo de los empleados públicos sobre su régimen de incompatibilidades”*; y *“Hacia la exigibilidad de la licencia municipal de apertura. Análisis del real decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios”*.

En el primero, su autor, Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, socio-director de Estudi.Com, aborda una primera reflexión sobre el contenido del Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno aprobado ya por el Gobierno y remitido a las Cortes, por lo que se espera vea la luz en los primeros meses del próximo año. El texto de la Ley incluye tres cuestiones como son la publicidad activa, capítulo más estrechamente vinculado con el principio de Transparencia; el derecho de acceso a la información, que se articula trasladando los estándares recogidos en el Derecho comparado y en el Derecho de la Unión Europea; y unos principios y reglas sobre lo que se denomina como “Buen Gobierno”, regulados en el Título II de la norma. El ámbito de aplicación de esta norma será amplio, incluyendo “a las entidades que integran la Administración local”, así como a los organismos públicos, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público. Así mismo, esta norma presenta la singularidad de que sus títulos entrarán en vigor en diferentes fechas.

Joaquín MESEGUER YEBRA, especialista en régimen de incompatibilidades de los empleados públicos y jefe del servicio de Informes del Ayuntamiento de Madrid, aborda en el segundo trabajo un estudio sobre un tema controvertido dada la confusa redacción jurídica realizada sobre esta materia, retribuciones vinculadas al régimen de incompatibilidades, tanto en contenido, límites, excepciones, etc. Ambas figuras, incompatibilidades y retribuciones, son de alto interés en la actualidad para muchos miles de afectados en todos los niveles de las distintas administraciones públicas y, en consecuencia, en su estudio conjunto.

En tercer lugar, Ginés VALERA ESCOBAR, jefe del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio del Instituto de Estudios Almerienses y asesor jurídico del ayuntamiento de El Ejido, nos desbroza el decreto ley de reciente promulgación sobre liberalización del comercio y otros determinados servicios. Todo ello, de gran incidencia para nuestros entes locales, que si bien por una parte tienen sus derechos en el principio constitucional de autonomía local y competencias urbanísticas, por otra han de tener en cuenta la trasposición de la directiva de la Unión Europea relativa a los servicios de mercado interior al ordenamiento estatal y andaluz.

Por lo que respecta a otra sección importante en la Revista, la que incluye Documentos elaborados por asistentes a los distintos cursos impartidos por el Centro, en esta ocasión esta publicación se hace eco de los siguientes: “*La inspección urbanística en Andalucía*”, cuya autora es Yolanda CRUCES ZARZUELA; “*Políticas de eficacia, simplificación y ahorro en el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas*”, de responsabilidad de Laura MARTÍNEZ PRETEL; y un “*Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa*”, cuya autora es Caridad RUIZ BARBADILLO. Tres trabajos muy pegados a las realidades concretas, duras y especiales que a diario viven los empleados públicos y dirigentes políticos en la dirección y gobernación de los ayuntamientos.

Que lo que ofrecemos en estas páginas sean de utilidad para las administraciones locales y para los administradores de éstas, da cumplida cuenta de lo que como Centro de formación e investigador se nos exige y pretendemos con ilusión y esfuerzo.

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

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO: SU INCIDENCIA SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES. UN PRIMER ANÁLISIS

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Socio-director de Estudi.Con

SUMARIO:

I.- PRESENTACIÓN.

II.- ANTECEDENTES.

III.-LIMITACIONES DEL MARCO ACTUAL DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ESPAÑA: BREVES REFLEXIONES.

IV.- ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBERÍA TENER UNA LEY DE TRANSPARENCIA Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

V.- EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA. UN SOMERO ANÁLISIS DE SU CONTENIDO. PROBLEMAS ABIERTOS.

1.- INTRODUCCIÓN.

2.-EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO.

3.- INFORME DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS

4.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

5.-PUBLICIDAD ACTIVA.

6.-EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

7.- BUEN GOBIERNO.

VI.- REFLEXIONES FINALES.

VII.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- PRESENTACIÓN

Este breve trabajo tiene exclusivamente por objeto llevar a cabo una primera reflexión general sobre el contenido del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que ha sido aprobado por el Consejo de Ministros a finales del mes de julio de 2012 y remitido a las Cortes Generales (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 7 de septiembre, serie A, Proyectos de Ley, núm. 19-1), por lo que previsiblemente iniciará su tramitación parlamentaria de forma inmediata y verá, por tanto, la luz como Ley en los primeros meses del año 2013.

Al tratarse de un Proyecto de Ley que previsiblemente recibirá modificaciones a lo largo de la tramitación parlamentaria, no es oportuno realizar en estos momentos un análisis detenido del mismo a la espera de cómo quede finalmente, pues –como es obvio– será objeto de numerosas enmiendas. Pero sí puede ser interesante en estos momentos ver cuáles son las líneas maestras de tal proyecto, pues es más que probable (dada la holgada mayoría parlamentaria de la que dispone el Gobierno) que tales elementos centrales se mantengan a lo largo del debate parlamentario que se iniciará en las próximas semanas y se trasladen al texto definitivo de la Ley.

Asimismo, es necesario resaltar que el presente análisis tiene por objeto exclusivo el nivel local de gobierno. Nos interesa, por consiguiente, conocer cómo incide tal regulación en las entidades locales, qué retos les plantea y cuáles pueden ser los hipotéticos problemas con los que se enfrentarán tales administraciones locales en los próximos meses y años con el fin de cumplir correctamente con las exigencias de la citada Ley de Transparencia (en lo sucesivo PLT).

Por tanto, este trabajo no detendrá su atención sobre otros problemas que no sean los que afecten a ese nivel de gobierno, lo que no es óbice para que tangencialmente se citen o expongan someramente algunas consecuencias que la citada regulación pueda tener con carácter general.

Hay que ser conscientes de que este proyecto de ley, dado su importante contenido y que resulta un elemento normativo nuevo en nuestro panorama político-institucional, ofrece muchas perspectivas de análisis que en estos momentos no pueden ser abordadas, pues ciertamente nos distraerían del objeto central de nuestro análisis, que no es otro que la perspectiva local.

II.- ANTECEDENTES

No cabe duda que la situación de España en lo que afectaba al desarrollo de la Transparencia Pública y el Acceso a la Información pública no es precisamente ejemplar. A diferencia de lo que sucede en la práctica totalidad de los países desarrollados y, particularmente, de los Estados que conforman la Unión Europea, España carece en 2012 de una normativa general que regule de forma mínimamente satisfactoria tanto la Transparencia Pública como el Acceso a la información por parte de los ciudadanos.

La doctrina venía criticando desde hace tiempo esas carencias y asimismo reivindicaba una y otra vez la necesaria homologación de nuestro país con todos aquellos que, formando parte del bloque de países miembros de la Unión Europea y de la propia OCDE, tenían este problema resuelto (algunos desde hace años) desde la óptica de su regulación normativa. En efecto, no es necesario insistir en exceso en que la opacidad de la información pública es signo de baja calidad institucional y un

déficit democrático evidente. Las instituciones de calidad—siguiendo el esquema trazado por el profesor VILLORIA— incentivan comportamientos eficaces. Y unas buenas instituciones se caracterizan por aglutinar una serie de elementos tales como el conocimiento acumulado, la legitimidad, el ser equitativas y eficientes, así como estables y flexibles. La transparencia es, sin duda, una de las exigencias centrales para disponer de calidad institucional.

Y siguiendo a ese mismo autor, es oportuno hacer hincapié en que la gobernabilidad de las instituciones ha dado paso a la Gobernanza institucional (en la que interviene no sólo el Estado, sino también la Sociedad y el Mercado), que se puede describir como la capacidad de un sistema político de resolver conflictos mediante reglas. Y bajo ese prisma, la Buena Gobernanza se identifica por un conjunto de instituciones por medio de las cuales el poder de gobernar se utiliza para satisfacer el bien común del pueblo. Dentro de los atributos de la Buena Gobernanza están, por ejemplo, los siguientes:

- a) La Transparencia, que se refleja en un proceso democrático en el cual uno de sus elementos claves es conocer cómo se adoptan las decisiones y qué consecuencias tienen, con la finalidad de establecer un sistema de rendición de cuentas;
- b) La Integridad, o la conducta que deben mantener nuestros gobernantes y funcionarios en la toma de esas decisiones y en el manejo de los recursos públicos;
- c) La Imparcialidad, que se concreta en un respeto a las reglas de juego por parte de los gobernantes y de los ciudadanos, pero sobre todo en el hecho de que los primeros (gobernantes) actúen como “terceros ajenos a los intereses de parte” y sean capaces de decidir sin inclinarse por sus afinidades personales o políticas.

Esta breve introducción era necesaria para situar la emergencia de la Transparencia en la agenda político-normativa de los países europeos. En efecto, la aparición en escena del Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea en 2001 marca el punto de arranque, momento a partir del cual el problema de la transparencia en el sector público va ganando espacio en la Unión Europea, aunque precedentes de esta idea había muchos y de distinto alcance. En ese mismo año, además, se aprueba el importante Reglamento 1049/2001, sobre acceso a la información de las instituciones de la Unión Europea (actualmente en trámite de adaptación), así como se incorpora el derecho a la información a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2001, posteriormente trasladado al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (o Tratado de Lisboa) en el que aparecen además algunos destellos de este mismo tema. En este marco de antecedentes no podemos dejar de lado el importante Convenio número 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, adoptado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008 y abierto a la firma

de los Estados miembros desde el 19 de junio de 2009. Allí se establece un estándar mínimo europeo del contenido básico que ha de tener el citado derecho de acceso a la información pública para ser ejercido por todos los ciudadanos y que encuentra su fundamento en los principios recogidos en la Recomendación Rec (2002) 2, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre acceso a documentos públicos.

La finalidad de todo ese cuadro normativo no era otra que dotar a los ciudadanos europeos de una fuente de información que contribuyera a formar una opinión libre sobre los problemas de la sociedad, de sus niveles de gobierno y de la actividad de sus gobernantes, persiguiendo así que se favorezca la integridad, el buen funcionamiento, la eficacia y la responsabilidad de las instituciones públicas, todo lo cual deberá revertir en el fortalecimiento de su legitimidad.

En ese contexto es en el que se enmarca, asimismo, el PLT que se pretende aprobar. Pero, no obstante, se debe ser consciente que este proyecto ahora en tramitación bebe de diferentes fuentes comparadas, ya que el derecho de acceso a la información pública (vehículo tradicional de la salvaguarda del principio de Transparencia) venía siendo regulado por distintos países desde hace décadas, aunque bien es cierto que ha sido asimismo objeto de tratamiento en leyes de reciente factura.

En cualquier caso, el PLT disponía de un precedente más inmediato en nuestro caso como es un Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso de los ciudadanos a la información pública, elaborado por el Ministerio de la Presidencia en los momentos finales de la pasada legislatura. Este Anteproyecto de Ley, aunque regulaba en un solo artículo la transparencia de la actividad pública y el principio de publicidad activa (artículo 3), centraba casi exclusivamente todo su contenido en la regulación del derecho de acceso a la información y en el procedimiento para hacerlo efectivo en el ámbito de la actuación administrativa. En todo caso, la reclamación por lesión de este derecho de acceso a la información se pretendía vehicular (aspecto que será criticado por la doctrina) por medio de la Agencia Española de Protección de Datos. Por tanto, los miembros efectivos del PLT solo encuentran una explicación limitada en el precedente de ese Anteproyecto (básicamente en lo que respecta al derecho de acceso, y aun así con notables diferencias), mientras que en lo sustancial hay una considerable distancia entre ambos productos normativos, especialmente en lo que afecta al “añadido” de “Buen Gobierno” que se adhiere al contenido sustantivo o nuclear del PLT en el proyecto presentado por este Gobierno. Luego nos detendremos en este punto e intentaremos desvelar por qué se ha introducido esa referencia al “Buen Gobierno” en una Ley de Transparencia.

III.- LIMITACIONES DEL MARCO ACTUAL DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ESPAÑA: BREVES REFLEXIONES

El derecho de acceso a la información pública está recogido en el texto constitucional en el artículo 105 c), por tanto en el Título IV de la Constitución que tiene como objeto el Gobierno y la Administración. No cabe insistir en el dato que esa regulación de un “derecho” se lleva a cabo extramuros del Título I de la propia CE. Y este no es un dato anecdótico, sino más bien tiene –como se verá- una incidencia notable en la configuración final del derecho de acceso.

No es momento de centrarse en un análisis detenido de esta cuestión que ha sido tratada con detalle por la doctrina más autorizada, pero tal vez sí convenga poner de relieve que el debate se ha centrado en torno a dos posiciones. Muy esquemáticamente, las dos posiciones se pueden resumir del siguiente modo: a) La primera posición parte del criterio de que el derecho de acceso a la información pueden enmarcarse o alojarse dentro de la libertad de información del artículo 20 CE, gozando así de su carácter fundamental y del resto de atributos y garantías que tal caracterización conlleva; b) La segunda parte del presupuesto de que su anclaje constitucional se halla exclusivamente en el artículo 105 c) CE y que, por consiguiente, se trata de un derecho que habrá de regularse por la ley ordinaria y que no tiene carácter de derecho fundamental al quedar fuera del radio de acción del artículo 20 CE, lo que conlleva que no dispondrá de la protección jurisdiccional a través de un procedimiento preferente y sumario, así como tampoco será susceptible de ser invocado en un recurso de amparo, ni por consiguiente está reservado su desarrollo a Ley orgánica.

Ni que decir tiene que este debate tiene importantes consecuencias prácticas, pues dependiendo de cuál sea la situación que se adopte la fuerza o vigor del derecho será menor o mayor, las garantías anudadas al mismo serán más o menos intensas y, en fin, en caso de hipotética colisión con otros derechos fundamentales (por ejemplo, con la protección de datos personales, que se ha alojado claramente dentro del artículo 18 CE) deberá ceder o adecuar su ejercicio al marco regulador del derecho fundamental en aquellos supuestos en que así sea necesario.

Aunque tampoco nos podemos detener en este extremo, cabe indicar que el debate anterior debería superarse –a nuestro juicio- con claridad a favor de la primera posición, sobre todo si se analiza desde la óptica de los Tratados y Convenios Internacionales (así como desde la interpretación que a tal derecho están dando sus “órganos de garantía), ya que allí se interioriza claramente que se trata de un derecho emparentado con la libertad de información o, en el caso, del CEDH con la libertad de expresión (hay alguna jurisprudencia incipiente del TEDH que así parece confirmarlo; por ejemplo, las SSTEDH de 14 de abril y 16 de agosto de 2009, en sendos casos de Hungría). En cualquier caso, lo cierto es que la solución legislativa española

se orienta claramente hacia la segunda posición (derecho de configuración legal extramuros del derecho o libertad de información del artículo 20 CE), ya que será regulado por ley ordinaria y nada apunta a defender –sino todo lo contrario- que pueda ser alojado inicialmente en el artículo 20 CE. Esta configuración inicial no dejará de plantear una fuente adicional de problemas, tal como se dirá, sobre todo en el ámbito de las relaciones entre derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (véanse algunos de estos problemas, por ejemplo, en ciertos pasajes del Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 5 de junio de 2012, al que luego haremos referencia).

En todo caso, desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea –que más tarde o más temprano debería terminar impregnando la configuración propia de este derecho en nuestro ordenamiento jurídico- es obvio que el derecho de acceso a la documentación, junto con el derecho a una buena Administración, se instalaron con comodidad dentro de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en 2001 y así se han trasladado –como se ha visto- al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En ambos casos ese derecho se configura como un derecho autónomo de la libertad de expresión, pero hay que tener en cuenta que en el sistema de la Unión Europea no se regula expresamente la libertad de información. Ya veremos hasta qué punto ese reconocimiento del carácter “fundamental” de tal derecho no termina impregnando –así debería ser, en todo caso- a la situación del derecho de acceso a la información en nuestro propio ordenamiento jurídico.

La situación actualmente existente en España del derecho de acceso a la información es, como ya ha sido apuntado, una de las más restrictivas de los Estados que conforman la Unión Europea, lo cual es muestra obvia de una despreocupación institucional por los temas de la Transparencia y por una regulación de baja calidad del propio derecho de acceso a la información pública en nuestro sistema jurídico.

Así, la doctrina administrativista reconoció que el artículo 37 de la Ley 30/1992, aunque desarrolla tal derecho, lo hace con unas graves deficiencias y lagunas (pues vuelve su atención solo sobre documentos de procedimientos administrativos que han terminado, regula denegación por causas de interés público, no reconoce instituciones de tutela, etc.). Hay, además, algunas otras leyes que, directa o indirectamente, se han ocupado de cuestiones relativas al derecho de acceso a la información, ya sea con carácter especial (Ley 27/2006, de 18 de julio, de derechos de acceso a la información en materia de medio ambiente; y Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público) o de naturaleza horizontal (aunque más tangencialmente, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos; esta Ley que regula el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos, inicialmente condicionado en el ámbito local, debería servir para cambiar ese estado de cosas).

También es oportuno hacer mención aquí –siquiera sea sucintamente, aunque se trate de una norma reglamentaria, al real decreto 1708/2001, de 18 de noviembre,

por el que se establece el sistema español de archivos y se regula el sistema de archivos de la administración general del Estado y de sus organismos públicos y su sistema de acceso.

En el ámbito autonómico, es particularmente significativa, ya que se adelanta a la regulación estatal, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y Gobierno Abierto, que recoge una detallada regulación sobre este objeto y que, entre otras materias, regula los principios de la ley, la publicidad activa, la transparencia en la gestión administrativa, el derecho de acceso a la información pública y el procedimiento para su ejercicio, la participación y colaboración ciudadana, la modernización de la administración (a través de procedimientos de racionalización y simplificación), la ética pública y el sistema de garantías. Un completo marco regulador que configura un singular marco normativo basado en la idea de fortalecer el buen gobierno y la buena administración, aunque bajo parámetros distintos a los del PLT.

IV.- ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS BÁSICOS QUE DEBERÍA TENER UNA LEY DE TRANSPARENCIA Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

Los estudios doctrinales que se han ocupado recientemente de esta materia (Ver Anexo de Bibliografía y Documentación, que acompaña a este trabajo), han ido identificando una serie de elementos nucleares que cualquier regulación de esta materia debería disponer. Así, partiendo de los análisis de los profesores GUICHOT, PIÑAR o VILLORIA, entre otros, se pueden sistematizar estas cuestiones básicas del siguiente modo:

- 1) Si bien las leyes de transparencia tienen por objeto central la publicidad activa y el acceso a la información del entramado institucional del Poder Ejecutivo entendido como Administración Pública, no es menos cierto que esta es una concepción que, por exigencias del principio de calidad democrática, debería ampliarse extendiéndose a todos los poderes del Estado constitucional y, especialmente, a todas aquellas personas físicas o jurídicas en cuanto que ejerzan autoridad pública. En todo caso, el Convenio 205 del Consejo de Europa abre campos de interés sobre esta materia.
- 2) Se deberían establecer “excepciones tasadas” (y ser, por tanto, interpretadas restrictivamente) por medio de las cuales se excluyan determinadas actividades del ámbito de aplicación de la Ley, limitadas exclusivamente a razones de interés público relacionadas directamente con la política exterior, la defensa y la seguridad. En este punto uno de los agujeros negros es, precisamente, la Ley de Secretos Oficiales que, aunque fue reformada de forma limitada en 1978, data de 1968 y está inadaptada plenamente al actual contexto constitucional. Una ley preconstitucional que ha dado lugar a innumerables problemas, que han sido analizados puntualmente por la

doctrina (BLANCA LOZANO, DÍEZ PICAZO, SANTAMARÍA PASTOR, entre otros).

- 3) Tal como ya se ha señalado debería configurarse el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental que está directamente relacionado con la libertad de información y con el derecho de participación política en sentido lato (artículos 20 y 23 CE), así como especialmente conectado con el principio democrático y con la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho.
- 4) Cabría extender la titularidad de este derecho a todos los ciudadanos sin necesidad de acreditar interés alguno, no estableciendo ningún tipo de discriminación por razón de la nacionalidad.
- 5) La regulación de los sujetos obligados por el derecho a la información debe ser lo más extensa posible, esto es, no solo limitarla a autoridades administrativas: niveles de gobierno central, autonómico, foral y local, así como órganos que, aun no formando parte del Poder Ejecutivo, lleven a cabo actividades materialmente administrativas, ya sean estos órganos constitucionales, estatutarios o de creación legal. Lo mismo cabe decir de otro tipo de entidades, asociaciones o personas jurídicas o físicas que se financien con fondos públicos.
- 6) Hay un punto crítico en el ejercicio de este derecho de acceso a la información pública y la posible afectación a los datos de carácter personal; es decir, se pueden plantear no pocos problemas de “convivencia” entre dos marcos normativos propios y el ejercicio de dos derechos que pueden entrecruzarse (derecho de acceso a la información y derecho a la protección de datos personales). Esta es una materia compleja que no puede ser analizada en estos momentos, pero cabe indicar que la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales no regula, como es obvio, esta materia. No existe, por tanto, un régimen jurídico específico de la misma que no sea el previsto en el propio PLT. Sin embargo, como ha apuntado ya el propio Consejo de Estado en el dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, hay algunos problemas que no están bien resueltos y que, previsiblemente, darán lugar a conflictos futuros. El informe de la Agencia Española de Protección de Datos ahonda en esa dirección y plantea algunas reformas profundas en el articulado del anteproyecto que, en buena medida, han sido seguidas por el Gobierno en la redacción definitiva del texto del Proyecto de Ley. Sin duda los problemas se situarán en torno a qué derecho prima en aquellos casos en lo que la información pública contenga datos personales o, más concretamente, datos especialmente protegidos (aunque este último punto plantea otros problemas) y, por tanto, qué normativa es la que tiene preferencia en caso de conflicto (debería prevalecer la información, salvo cuando se trate de afectación directa a datos personales y relacionada con el principio de reserva de datos íntimos o de datos especialmente protegidos, pero el problema es mucho más complejo), debiéndose hacer públicos (por sus conexiones con el

- ejercicio del control democrático de los gobernantes en un Estado Constitucional) todos los datos relacionados con la organización, gestión y gasto de las Administraciones Públicas y entidades sujetas al ámbito de la ley.
- 7) Por consiguiente, como ha reconocido la doctrina, basando el criterio en la noción de “fuentes accesibles al público”, prevista en la propia normativa de protección de datos, debería darse un interés prevalente a la transparencia y establecerse un listado cerrado de excepciones.
 - 8) Tal como también ha establecido la doctrina (GUICHOT), debería establecerse un procedimiento nada formalista, ágil y gratuito (salvo en aquellos casos en que se solicitaran copias de la documentación) para todos aquellos ciudadanos, entidades e instituciones que ejercieran tal derecho de acceso a la información pública.
 - 9) Es necesario que la ley instaure una autoridad administrativa independiente de control que garantice ese acceso a la información y haga efectivo el principio de transparencia de las entidades públicas. Esta es una pieza institucional nuclear en el sistema de garantía del derecho. Conforme ha reconocido la doctrina más autorizada en esta materia (GUICHOT), no es conveniente que esa autoridad independiente de control sea la Agencia Española de Protección de Datos, sobre todo por su sesgo “defensivo” de un derecho específico como es el de protección de datos, ni tampoco las Agencias autonómicas del mismo carácter. Esa opción tiene muchas desventajas, aunque ya hemos visto como el Anteproyecto de Ley de Transparencia elaborado en la anterior legislatura hacía girar esa garantía institucional en torno a la Agencia de Protección de Datos. Debería configurarse una Agencia alejada completamente de cualquier interferencia de los poderes públicos, esto es, que mantuviera una real (y no solo formal aparentemente) imagen de imparcialidad.
 - 10) La doctrina también ha reconocido la necesidad de que, junto con la aprobación de la ley, se pongan en marcha una serie de medidas instrumentales que tiendan a garantizar el ejercicio efectivo del derecho, tales como por ejemplo las siguientes: organización y diseño de las páginas Web expresamente diseñadas para estas finalidades; configuración de registros electrónicos; formación adecuada del personal de las entidades públicas; elaboración y aprobación de guías internas, así como guías específicas para fomentar el efectivo ejercicio de este derecho por los ciudadanos.
 - 11) Asimismo, y este (al igual que el anterior) es un punto especialmente importante para los gobiernos locales, se debe analizar con la previsión suficiente cuál es el impacto que sobre la organización, estructuras, procedimientos y personal tendrá la aplicación del nuevo marco normativo, particularmente todo lo relativo a la publicidad activa a través de la página Web, así como de Internet y, en su caso, de las redes sociales, e igualmente todo el proceso (a veces complejo) de digitalización de documentos para hacer realmente efectivo ese principio de publicidad activa. No cabe duda

que las entidades locales deberán llevar a cabo un esfuerzo ingente (algunas partiendo casi de una situación muy poco o nada desarrollada y con una precariedad notable de medios) para volcar digitalmente y de forma ordenada toda la información sobre estructura, presupuestos, personal, contratación, subvenciones, gastos, normas internas, ordenanzas y reglamentos, etc.). Este es uno de los puntos clave para ver si efectivamente el ámbito local de gobierno podrá estar o no a la altura de las circunstancias que la compleja aplicación y desarrollo del PLT exige.

V.- EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA. UN SOMERO ANÁLISIS DE SU CONTENIDO. PROBLEMAS ABIERTOS

1.-INTRODUCCIÓN.

En este epígrafe nos ocupamos exclusivamente de exponer lo que son las líneas maestras del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno, puesto que, pendiente aún de su tramitación parlamentaria, puede sufrir algunos cambios sustanciales en su contenido, por lo que no resulta oportuno –como ya se ha dicho– llevar a cabo un minucioso análisis de este texto hasta que se proceda definitivamente a su aprobación en las Cortes Generales y a su publicación en el BOE.

Con carácter previo a este análisis tal vez convenga explicar que el primer borrador del Anteproyecto de LT se sometió a un proceso de consulta pública en el que participaron numerosos agentes institucionales, asociaciones y personas físicas, alcanzándose el número de 3.700 las observaciones recibidas. Tal cúmulo de observaciones al texto del Anteproyecto no tuvo, sin embargo, una traducción proporcional sobre los cambios que definitivamente se incorporaron, que no fueron muchos ni siquiera sustantivos a la redacción dada en el borrador. En cualquier caso, sí que se introdujeron algunas modificaciones frente a la redacción inicial del borrador de anteproyecto como, por ejemplo, las relativas a la obligación de suministrar información a los adjudicatarios en los contratos públicos, la necesidad de hacer públicos los informes de auditoría y fiscalización, la inclusión de los contratos menores, el refuerzo (relativo) de la independencia de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios; así como el período de “vacatio legis”, que implica la entrada en vigor inmediata del Título II relativo al Buen Gobierno y se difiere en un año para todas las cuestiones reguladas en el Título I, publicidad activa y derecho de acceso.

La Transparencia se configura en el Proyecto de Ley desde una triple óptica o dimensión. A saber:

a) Por un lado, la transparencia se relaciona (que es, si se nos permite la expresión, su “hábitat natural”) con la publicidad activa por parte de las instituciones (o si se prefiere, la dimensión objetiva del problema).

b) En segundo lugar se conecta con el acceso a la información pública, que tiene, por tanto, una dimensión más subjetiva, aunque con implicaciones también “cruzadas” (datos personales de “terceros”) y objetiva.

c) Y, por último, el proyecto de ley de Transparencia tiene una conexión evidente con el principio de buena administración, mediante la configuración de un complejo de normas que se articulan dentro de un Título de Buen Gobierno, muy sesgado - como veremos- hacia la dimensión sancionadora. No cabe duda que esa conexión entre transparencia y buen gobierno existe, pero -tal como se dirá- en el proyecto se extraen a nuestro juicio una serie de consideraciones exageradas de esa relación.

Los objetivos del PLT parecen obvios: conocer cómo se toman las decisiones (a través de qué procedimientos) y por qué órganos y personas, en su caso; saber asimismo cómo se manejan o gestionan los fondos públicos; y, en fin, identificar cómo actúan las instituciones y sus representantes (si cumplen o no los estándares requeridos para el desempeño de sus funciones).

Bajo este punto de vista no cabe ninguna duda -tal como señalábamos- que se pretende una mejor fiscalización de la actividad pública con el fin de mejorar la calidad democrática de nuestras instituciones, pues cabe subrayar la existencia de una ecuación simple que debe cumplirse en tales casos: mayor transparencia es igual a instituciones fuertes y con mayor legitimidad.

Tampoco se puede obviar que la finalidad última de esta regulación no es otra que homologar los estándares de protección del derecho de acceso a la información y a la regulación de la transparencia de conformidad con lo establecido en el marco del Derecho comparado y, especialmente, en el espacio normativo de los países que forman parte de la Unión Europea. En cualquier caso, como ya se ha advertido, se trata de una respuesta tardía.

2.- EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO.

Sin perjuicio de que con posterioridad se pueda hacer alguna referencia puntual al contenido de este dictamen, lo cierto es que el Consejo de Estado (así como la Agencia Española de Protección de Datos, cuyo informe se analiza en términos generales inmediatamente después) tuvo la oportunidad de examinar el contenido del Anteproyecto y llevó a cabo una serie de consideraciones que, algunas de ellas, es oportuno traer a colación en estos momentos. No obstante, el dictamen del Consejo de Estado (al margen del eco mediático que tuvo) es bastante complaciente con el texto del Anteproyecto, y si bien es cierto que critica algunos de sus puntos, no lo es menos que orilla algunos problemas delicados que deberían haber sido objeto de un tratamiento más pormenorizado e incisivo en términos constitucionales.

El dictamen parte de que el Proyecto de Ley contribuirá decisivamente a reforzar los cimientos democráticos de la sociedad y a acercar a los ciudadanos a los asuntos públicos. Analiza así la triple dimensión u objeto del texto normativo, prestando especial atención a la regulación del derecho de acceso a la información en poder de las instituciones y agencias, estableciendo que este reconocimiento es reflejo de las normas comunitarias (o de Derecho de la Unión Europea) y comparadas (de otros Estados). Asimismo, atiende de forma intensa también a la regulación del Código de Buen Gobierno, justificando tal normativa en la necesidad de intensificar las responsabilidades de los gestores públicos de máximo nivel en el ejercicio de sus funciones y fomentando, así, su ejemplaridad pública.

Realmente estas reflexiones del Consejo de Estado enlazan directamente con la exposición de motivos de la norma. Partiendo de tales criterios generales el máximo órgano consultivo lleva a cabo una valoración positiva del texto, lo cual no es óbice para desgranar de inmediato algunas objeciones y problemas, que sintéticamente se pueden identificar y sintetizar en los siguientes:

- 1) El Proyecto tiene un carácter abierto, genérico e indeterminado en muchos de sus preceptos, así como una naturaleza horizontal (lo cual no dejará de plantear, como veremos, algunos problemas). Asimismo, el amplio ámbito subjetivo –a juicio del Consejo de Estado– puede provocar un efecto perturbador en la seguridad jurídica, ya que es potencialmente susceptible de generar numerosos conflictos de interpretación o aplicación normativa. Bajo esos presupuestos denuncia que, por ejemplo en el caso de la publicidad activa, se hace un uso excesivo de conceptos jurídicos indeterminados. Afirma que falta la tipificación general de un régimen de infracciones y sanciones propio y específico de la materia (lo que contrasta con la detallada tipificación de las infracciones y sanciones en materia de buen gobierno, algunas –pero no las más importantes– conectadas con ese objeto). Y por lo que afecta al Título II (Buen Gobierno), el Consejo de Estado detecta una cierta inclinación a la utilización de términos abiertos y flexibles, lo que en el caso concreto del régimen sancionador puede provocar una perniciosa quiebra del principio de tipicidad.
- 2) Dado el carácter horizontal de la norma, se pueden plantear numerosos problemas “de convivencia” entre la ley de transparencia y las diferentes regulaciones sectoriales o institucionales. Así, del dictamen denuncia que es posible que no se pueda identificar cuál es la norma de aplicación preferente en algunos casos ni tampoco el carácter de la disposición proyectada. Esta tendencia la identifica especialmente en tres ámbitos: a) subvenciones; b) publicidad de contratos en el sector público; y c) protección de datos de carácter personal.
- 3) Sobre el Título relativo al Buen Gobierno, y sin perjuicio de lo que luego se dirá, el dictamen incide en que el proyecto tiene una amplia definición de su ámbito de aplicación y que, además, está plagado de elementos axiológicos,

que muestran a veces las tensiones existentes entre el Derecho (marcado por la coacción) y la Moral. Estas son las palabras del Consejo de Estado: "(...) la traslación al ámbito jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática (...) la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza de repulsa social que su incumplimiento pueda conllevar". En cualquier caso, la normativización de tales elementos axiológicos es ya un hecho en nuestro ordenamiento jurídico (véase, por ejemplo, el Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, de 12 de abril, artículos 52 a 54), siendo una muestra evidente de los bajos estándares de cumplimiento de las normas morales más básicas en nuestras instituciones públicas. El Consejo de Estado pone el ejemplo del artículo 23.2 del anteproyecto, que no sanciona propiamente el incumplimiento pero sí se configura como una guía para la aplicación, indicando que ello puede perturbar gravemente la seguridad jurídica (no obstante, esa previsión reitera una del mismo calado existente ya en el propio EBEP). Afirma, además, que se respetan por lo general los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad de las infracciones y sanciones, pero censura que en algunos casos específicos la regulación se compeadece mal con el alcance de aquellos principios.

El Consejo de Estado tras esas consideraciones generales analiza algunos de los artículos del anteproyecto, pero omite –de forma escasamente justificable– alguno de los puntos críticos de la norma, sin dar explicación alguna de por qué lleva a cabo ese “salto en el vacío”.

3.- INFORME DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Es anterior en el tiempo al dictamen del Consejo de Estado, pero curiosamente –cuando esto se escribe– no ha sido objeto de publicación ni siquiera en la Web de la Agencia. Su trazado es complejo y no puede ser objeto de análisis en estas páginas. Pero, obviamente, el cuerpo central del razonamiento de ese informe se centra en el artículo 11 del anteproyecto de ley (artículo 12 del PLT), sobre el que propuso la modificación de varios de sus apartados. El proyecto de ley, definitivamente, incorpora bastantes de las precisiones que realizó en su momento el citado informe.

En apretada síntesis, algunas de las líneas básicas del informe de la Agencia Española de Protección de Datos son las siguientes:

- La divulgación de la información pública en poder de las Administraciones Públicas implicará, en sus diferentes modalidades, un tratamiento específico sobre los datos de carácter personal.
- En todo caso, para abordar el catálogo de supuestos legitimadores del tratamiento de datos en los términos del artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, se ha de tener en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia de

24 de noviembre de 2011 (Asunto Asned-Fecomd) que otorga efecto directo al artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, donde se establecen dos requisitos acumulativos para que un tratamiento de datos sea lícito (que sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido y que no prevalezcan los derechos y libertades fundamentales del interesado). Asimismo, se debe ponderar caso por caso.

- El nervio central del Informe de la Agencia está en el análisis del artículo 11 del anteproyecto, y sus aspectos más relevantes son los siguientes:
 - El proyecto debería explicitar que en los supuestos de acceso a información pública que contenga datos de carácter personal se aplicará también la Ley Orgánica 15/1999, no solo el PLT.
 - El segundo inciso del artículo 11.1 debería modificarse en los términos expuestos en el informe.
 - Propone igualmente una modificación del apartado 2 diferenciando los supuestos de los apartados 2 y 3 del artículo 7, de la Ley Orgánica 15/1999.
 - La regla que estaba prevista en el artículo 11.4 del anteproyecto se invierte en el caso de que “la información que contenga datos vinculados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. La Agencia critica esos conceptos jurídicos indeterminados en algún caso, y acota en qué caso debe primar el derecho de acceso sobre los datos de carácter personal.
 - Introduce algunas precisiones para llevar a cabo la ponderación y sugiere que la Agencia Estatal de Transparencia, junto con la Agencia de Protección de Datos, elaboren conjuntamente unas directrices sobre los criterios de ponderación.
 - Propone asimismo una reelaboración en profundidad del contenido de los apartados 3 y 4 del anteproyecto, lo que implica un cambio total de su contenido. Plantea, por tanto, una redacción alternativa de los mismos. Algunas ideas se han incorporado al proyecto aprobado por el Gobierno.
- Lleva a cabo también algunas sugerencias para modificar, entre otros, los artículos 6 y 3.3 del anteproyecto (este último en relación con el anterior, así como algunas precisiones en relación con el procedimiento de acceso y el régimen de impugnación).
- El Informe de la Agencia, por tanto, se centra casi exclusivamente en lo que es objeto de la misma (protección de datos), aunque mantiene un

tono discreto de reivindicación de un espacio institucional de colaboración o de cogestión de algunos aspectos relativos al proceso de implantación de la Ley (elaboración de las directivas para que el órgano pueda llevar a cabo la ponderación en los casos del artículo 11.4 del anteproyecto). Es un informe razonado en términos jurídicos y, asimismo, constructivo en las diferentes alternativas que propone al redactado del anteproyecto. Como ya se ha dicho, buena parte de sus sugerencias serán definitivamente incorporadas al texto del PLT.

4.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Aparte de la existencia de un Título Preliminar cuyo único artículo es el Objeto de la Ley, que pretende sintetizar todo el contenido de la misma en cuatro escasas líneas, el Título I del PLT tiene tres Capítulos claramente diferenciados. El primero de ellos se enuncia como “Ámbito subjetivo de aplicación” y dispone únicamente de dos artículos. A nuestros efectos, el más relevante es el artículo 2, que se ocupa del ámbito de aplicación.

Ese ámbito de aplicación es ciertamente muy amplio. Dado el objeto de este trabajo solo nos interesa aquí su aplicabilidad a la administración local y entes instrumentales. Y bajo esa perspectiva, el PLT se aplica “a las entidades que integran la Administración local”, así como a los organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), sociedades mercantiles (en las que las entidades públicas financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o controlen sus órganos de gobierno) y fundaciones del sector público. Asimismo se hace extensiva la aplicación del PLT a las asociaciones de municipios.

Además, se prevé una “aplicación mediata o indirecta” a las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas (así como a los adjudicatarios de contratos del sector público), que estarán obligadas a suministrar, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por parte de las entidades públicas de las obligaciones previstas en la Ley.

5.- PUBLICIDAD ACTIVA

Es uno de los núcleos centrales del PLT, puesto que la publicidad activa por parte de las instituciones y entidades afectadas por la aplicación de la norma es un presupuesto básico y necesario para que la transparencia sea efectiva y se pueda llevar a cabo el control de la actividad de los órganos de gobierno y de la administración pública correspondiente por parte de los ciudadanos.

Los elementos centrales de esa normativa se podrían sintetizar del siguiente modo:

- 1) Se prevén una serie de principios generales de la publicidad activa, tales como la obligación de transparencia de forma periódica de toda aquella información relevante, debiendo llevarse a cabo de forma clara, estructurada y entendible por los “interesados” (lo que parece limitar el radio de acción).
- 2) La publicidad activa tiene un primer foco de atención en lo que se denomina como información institucional, organizativa y de planificación. Así, en las páginas Web o en las sedes electrónicas de tales entidades se deben reflejar las funciones, normas, organigramas, planes y programas anuales y plurianuales con objetivos concretos (así como su cumplimiento y evaluación).
- 3) Un segundo foco es la información de relevancia jurídica, entre la que destacan los proyectos de reglamentos y ordenanzas, así como la documentación que les acompañe.
- 4) Y, por último, la información económico-presupuestaria y estadística, entre la que cabe incluir los contratos (datos estadísticos del porcentaje de los contratos realizados, entre otros datos), convenios, subvenciones, presupuestos, informes de auditoría, retribuciones de los órganos superiores y directivos (una nomenclatura que nos conduce a los municipios de gran población, pero que es ajena a los municipios de régimen común), etc.
- 5) No obstante, todo este marco normativo es un mínimo de cumplimiento necesario por las entidades locales a partir de que el PLT entre en vigor (un año después de su publicación en el BOE), pero no hay impedimento alguno, así se prevé en el artículo 7, para que las entidades locales superen esos estándares básicos de transparencia y los amplíen a toda aquella información, documentación o datos que puedan considerar de interés para el escrutinio de la ciudadanía.
- 6) Se prevé expresamente que las administraciones locales podrán adoptar otras medidas complementarias a las previstas en esa regulación para alcanzar la transparencia, lo que claramente nos conduce al criterio de que esa normativa se trata de un mínimo común denominador, aunque tal apreciación de recoge en un artículo que lleva por enunciado (Portal de Transparencia) y referido a la Administración del Estado. No obstante, esas medidas complementarias se predicen también de este nivel de Administración.

6.- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Capítulo III regula el Derecho de Acceso a la Información Pública en tres Secciones claramente diferenciadas:

- a) La primera se ocupa del régimen general del derecho de acceso a la información pública.

- b) La segunda tiene por objeto el ejercicio del derecho (procedimiento y aspectos instrumentales).
- c) Y, en fin, la tercera regula el régimen de impugnaciones.

Por lo que afecta al régimen general del derecho en cuestión, estos son sus puntos nucleares:

- El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública se sitúa exclusivamente, como ya hemos dicho, en el ámbito del artículo 105 de la Constitución, lo cual es una perspectiva o dimensión muy limitada.
- Se regula cuál es el concepto de información pública, entendiéndose que se encuadran en él todos aquellos contenidos o documentos en poder de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.
- Se prevé, asimismo, un amplio (tal vez, demasiado amplio) catálogo de ámbitos (seguridad nacional, relaciones exteriores, intereses económicos o comerciales, etc.) que pueden justificar la restricción del derecho de acceso en aquellos casos en que tal acceso suponga un perjuicio, aunque su aplicación deberá ser justificada y proporcionada al objeto y finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Ni que decir tiene que un catálogo tan amplio e indefinido muchas veces en sus contornos, puede conducir –depende con qué rigor se apliquen, cómo se justifiquen y de qué manera se haga efectivo el principio de proporcionalidad- a un vaciado de la efectividad del derecho de acceso a la información pública. La intensidad de la justificación deberá ser analizada por los tribunales, pero ya en principio se da pie a las Administraciones Públicas para echar mano de interpretaciones restrictivas, que no serían en principio de recibo y que anularían la efectividad inmediata del derecho en cuestión.
- Se regula en el artículo 12 del PLT específicamente la “protección de datos personales”, que es un ámbito –como ya se ha dicho- dónde los problemas aplicativos pueden ser notables. Resumidamente, estos son los elementos centrales de esa regulación:
 - Lo dispuesto en el artículo 11 del anteproyecto (artículo 12 PLT) ha sido objeto de una modificación sustantiva a partir de los criterios recogidos en el Informe de la Agencia Española de Protección de Datos antes indicado.
 - El apartado 1 sigue indicando que cuando la solicitud de acceso se refiera a información que contenga datos de carácter personal se

aplicará el PLT, pero, aparte de reconocer en qué casos se aplica la normativa de protección de datos personales, añade un último inciso a propuesta del informe de la Agencia.

- También recoge en el apartado 2 que si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos sólo se podrá autorizar el acceso cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado, estableciéndose una regulación específica para los supuestos del artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999.
- Se mantiene el apartado 3 en los términos que ya estaban recogidos en el anteproyecto.
- El apartado 4, sin embargo, es objeto de una reelaboración profunda de acuerdo con los criterios esgrimidos en el Informe de la Agencia de Protección de Datos. En el caso de que la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso “previa ponderación suficientemente razonada” del interés público de la información y de los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información. Tema, por tanto, de no escasa complejidad, que deberá ser evaluado de acuerdo a unos criterios que se establecen en el PLT. La sugerencia de la AEPD de elaborar unas directrices ha sido recogida en la disposición adicional quinta del PLT.
- También en el apartado 5 se recoge otra sugerencia de la AEPD, puesto que no se aplicará lo dispuesto en los apartados anteriores en aquellos casos en que el acceso se realiza previo proceso de disociación de datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.
- También se regula en esta sección el acceso parcial, que podrá se acordado en los supuestos de aplicación de los límites del artículo 11, pero siempre que el resultado no sea una información distorsionada o carente de sentido.

La sección segunda se ocupa de lo que se enuncia como el ejercicio del derecho. Y trata, entre otros, de los siguientes temas:

- Regula de forma detallada una serie de aspectos procedimentales sobre los cuales no nos detendremos en su estudio en estos momentos (solicitud, causas de inadmisión, tramitación y resolución). Por tanto, se recoge una detallada regulación de cuáles son las singularidades procedimentales que se deben aplicar en los casos de ejercicio del derecho. Algunas de ellas pueden plantear problemas interpretativos o de aplicación, pero su análisis puntual sobrepasa

los estrechos límites de este trabajo. Una vez que se apruebe definitivamente el texto, podremos entrar en su contenido.

- Prevé asimismo un mandato en virtud del cual todas las Administraciones Públicas (y, por tanto, las Administraciones Locales también) deberán establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en sus propias estructuras organizativas. Se trata, por consiguiente, de una obligación de contenido estructural, pero también aplicativa, que obviamente ha de ser leída en clave de definición o identificación de órgano competente, pero asimismo con una dimensión más aplicativa y operativa (a través de qué medios o conductos).
- En este sentido el PLT incluye que el derecho a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, lo que suma mayores retos a los ya existentes en el nivel local de gobierno derivados de la aplicación de la Administración electrónica, pero que deben ser interpretados en términos de articulación de un modelo integrado que en algunos municipios y provincias está ya avanzado mientras que en otras entidades locales –como es bien conocido– la situación de partida es, por emplear términos suaves, poco halagüeña.

La sección tercera recoge el régimen de impugnaciones. Y en este punto sólo cabe hacer referencia a dos cuestiones:

- La reclamación que se prevé en el PLT tiene la consideración de “sustitutiva” a los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
- La reclamación, potestativa en todo caso, frente a una resolución expresa o presunta, se interpondrá en el plazo de un mes ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, quien deberá resolver y notificar en el plazo de tres meses, entendiéndose el silencio como negativo.

Esta Agencia Estatal de Transparencia (de nombre mucho más largo) se regula en la disposición adicional primera y se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que pone en entredicho –como ha sido denunciado por la doctrina– el necesario carácter de Administración independiente que debería ostentar. Dada esa debilidad institucional del modelo difícilmente se puede afirmar que a través de esa vía se garantice la objetividad e imparcialidad que un órgano de tales características debe tener. Esa falta de independencia no se repara mediante un tibio y complejo procedimiento que prevé el PLT en virtud del cual el nombramiento del Congreso de los Diputados en el plazo de un mes desde su nombramiento. Una suerte de “nombramiento negativo” que, en esta coyuntura política, no tiene ninguna posibilidad de activarse, y en el futuro, siempre que exista gobierno en minoría,

requerirá una coalición de rechazo que solo podrá darse cuando la persona propuesta aúne una radical contestación. Esperemos (aunque no cabe tener demasiadas esperanzas al respecto, dado el modelo estatal impuesto como referencia) que los órganos de garantía de la transparencia que creen, en su caso, las comunidades autónomas y las entidades locales sean más respetuosos con la independencia y objetividad que debe presidir su funcionamiento.

7.- BUEN GOBIERNO

A) Introducción

El Título II del PLT tiene por objeto una serie de normas que se encuadran dentro de la materia “Bueno Gobierno” y que, a pesar de sus relaciones indirectas o mediatas con el objeto principal del proyecto (la Transparencia), regulan especialmente dos cuestiones. A saber:

- a) Los principios éticos y de actuación.
- b) Las medidas disciplinarias en materia de conflicto de intereses y de infracciones en materia de gestión económico-financiera, así como otras medidas disciplinarias más genéricas relacionadas con los principios éticos y de actuación.

Realmente sorprende que una ley que tiene por objeto central implantar la transparencia en el funcionamiento de las administraciones públicas y regular el acceso de los ciudadanos a la información pública, dedique buena parte de su contenido a establecer un régimen sancionador que, además, no está directamente relacionado con el objeto principal de la Ley, sino que tipifica infracciones al código ético y de actuación, así como, especialmente, las que tienen que ver con las materias vinculadas con la gestión económico-financiera y que encuentran su explicación última en las infracciones de las obligaciones establecidas por la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No hay, por tanto, y esto no deja de ser sorprendente, un régimen sancionador específico anudado a la transparencia y al acceso de los ciudadanos a la información pública, salvo algún tipo específico recogido en el listado de infracciones.

En todo caso, lo importante de este Título frente al anterior es que resulta de aplicación inmediata una vez que la ley entre en vigor, ya que las previsiones del Título I difieren su entrada en vigor (y, por tanto, su aplicabilidad efectiva) un año después de publicada la norma.

También cabe resaltar el ámbito de aplicación de este Título que se extiende, por una lado, a los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y el resto de altos cargos de la Administración General del Estado, así como a los altos cargos de las entidades del sector público estatal público o privado, vinculadas o dependientes de aquella. Por consiguiente, este Título tiene un destinatario muy preciso: los altos

cargos del Gobierno central y de las figuras asimiladas de las entidades dependientes (en su amplio sentido). Son todos ellos cargos de designación o de nombramiento político, sin perjuicio de que recaigan en personas que ostenten la condición de funcionarios o deban ser nombrados entre este colectivo. En suma, ni los altos funcionarios de la Administración del Estado ni los empleados públicos de las entidades vinculadas o dependientes entrarían dentro de esa categoría y, en consecuencia, no se les aplicarían las previsiones de este Título.

El concepto de alto cargo que predica el PLT es bien preciso: son los previstos en el artículo 3.2 de la Ley 5/2006, de conflictos de interés de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración.

Tiene importancia lo anterior porque el PLT extiende su aplicación asimismo, según prevé el apartado 2 del artículo 22, “a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración”.

Mientras que los “altos cargos” de las administraciones autonómicas es una noción que puede ser acotada por lo previsto en la correspondiente legislación autonómica, no ocurre lo mismo con la extensión de la noción “alto cargo” a las entidades locales. En efecto, la legislación local parte de presupuestos conceptuales muy distintos en esta materia, y difícilmente se puede definir una noción unívoca de “alto cargo” de las entidades locales que aglutine, por ejemplo, a los diferentes tipos de gobiernos locales existentes (ayuntamientos, comarcas, diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, etc., sin perjuicio de que estos últimos no sean en sentido estricto administración local).

Es verdad que en los municipios de gran población se trasladó un esquema de organización institucional en alguna manera inspirado en el modelo estatal (LOFAGE), configurando como titulares de los órganos directivos a los coordinadores generales y a los directores generales, pero también a otras figuras (Secretarios Generales, Interventores, director de los servicios jurídicos, etc.). ¿Quiere decir esto que tal normativa se aplicaría en su integridad a todas esas figuras que son órganos directivos de los municipios de gran población? Si esto fuera así, ¿en los municipios de régimen común o en las diputaciones provinciales, a quiénes se aplicaría tal normativa? Ciertamente, el PLT tiene un alto grado de inconcreción en esta materia, lo que es preocupante por la afectación al principio de seguridad jurídica y puede dar lugar a no pocos problemas interpretativos en la aplicación no sólo de los principios éticos y de actuación, sino sobre todo en lo que afecta al procedimiento sancionador.

Si establecemos un paralelismo entre la figura de los altos cargos estatales y autonómicos a los que se aplica tal normativa, bien se puede concluir de que, en todos los casos, se trata de personal de libre nombramiento político y de libre cese, sin perjuicio de que se extienda a órganos directivos para los que, en su provisión, se exija

la pertenencia a cuerpo o escala para cuyo ingreso se haya solicitado titulación superior. Por tanto, en el ámbito de los gobiernos locales tan solo esas previsiones normativas se aplicarían a los coordinadores generales y directores generales de los municipios de gran población, a las estructuras directivas (directores generales y directores insulares) de los cabildos, consejos insulares y diputaciones forales, así como al personal eventual que desempeñe funciones directivas en los municipios de régimen común o en las diputaciones provinciales.

A mi juicio, no cabría extender la aplicación de esos principios éticos y de actuación ni del procedimiento sancionador a los altos funcionarios, sin perjuicio de que la provisión de esos puestos se haya llevado a cabo por el sistema de libre designación. Lo que excluiría de raíz la aplicación de las medidas sancionadoras a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, pero también al personal directivo municipal o provincial cuyos puestos de trabajo se hayan cubierto por el sistema de libre designación o mediante los procedimientos de provisión de puestos directivos previstos en el artículo 13 EBEP.

B) Principios éticos y de actuación.

Brevemente, conviene indicar que el artículo 23 del PLT recoge un listado en el que se regulan los principios éticos y de actuación que deben observar las personas a las que se refiere el artículo anterior. Y bien es cierto, como decía el dictamen del Consejo de Estado, que tales principios se alejan muchas veces del ejercicio de los poderes de coacción y se insertan más bien en el ámbito de las normas morales. Pero no lo es menos que, en la actualidad, tales códigos de conducta están muy extendidos no sólo en el sector público, sino también en el sector privado.

Con una honda tradición en el mundo anglosajón, tales códigos de conducta han sido trasladados al mundo continental europeo, y especialmente a nuestro país. Así, por ejemplo, han ido emergiendo con fuerza códigos de conducta en nuestro sector público. Por ejemplo, el EBEP (Estatuto Básico del Empleado Público los incorpora en sus artículos 52 a 54). También en el ámbito sanitario o, incluso, los funcionarios con habilitación de carácter estatal, se han dotado de códigos de conducta específicos de su ámbito o sector de actividad. Obviamente nada cabe objetar, sino todo lo contrario, a que tales códigos extiendan su aplicación y sirvan como medio de interiorización o de pedagogía incluso para el desarrollo de unas actividades profesionales, en este caso para la propia actividad política o de dirección política de nuestras instituciones.

Así, con precedentes claros en la esfera de la Administración General del Estado (ver Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado), así como de otras expresiones normativas que se han llevado a cabo en algunas Comunidades Autónomas (Galicia, País Vasco,

Comunidad Foral de Navarra, etc.), el PLT recoge una serie de principios éticos y de actuación que son aplicables al personal previsto en el ámbito recogido en el artículo 22 (por eso es tan importante deslindar cuál es realmente ese ámbito).

No entraremos aquí a analizar cuáles son tales principios éticos y de actuación, cuya dificultad de deslinde es la misma que la existente, por ejemplo, en el caso del EBEP, pero sí conviene traer a colación que tales principios, según se dice en el proyecto, “informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este Título”. A pesar de las objeciones que a este enunciado puso el dictamen del Consejo de Estado, lo cierto es que es prácticamente reproducción íntegra de la previsión recogida asimismo en el artículo 52 del EBEP.

C) Infracciones y sanciones.

Cabe resaltar, una vez más, que este régimen de infracciones y sanciones no da respuesta al objeto central de la ley (publicidad activa y derecho de acceso a la información pública), sino que se anuda a las actividades de los “altos cargos”, manifestándose a través de tres elementos que sucintamente serán analizados:

- a) Infracciones, que se desglosan en tres ámbitos (en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico financiera y en las genéricamente denominadas como “disciplinarias”).
- b) Sanciones
- c) Cuestiones procedimentales.

Por lo que afecta al primer punto (infracciones), se regulan, en primer lugar, las derivadas en materia de conflicto de intereses. Aquí el PLT hace una remisión a lo dispuesto en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflicto de intereses de miembros del Gobierno y de Altos Cargos, por lo que se refiere a las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones a realizar por tales personas. A nuestro juicio, esta remisión ha de entenderse exclusivamente aplicable a la Administración General del Estado y no a las Comunidades Autónomas (que se regirán por su legislación propia) ni a las entidades locales (que lo harán por la legislación de bases de régimen local).

Mayor transcendencia tiene la regulación de las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, por las implicaciones que la comisión de tales infracciones tendrá en el campo de las sanciones a aplicar a los “altos cargos” autonómicos y locales. Buena parte de los tipos de infracción hacen referencia directa a la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La pregunta que cabe hacerse de inmediato es cuál es la relación que existe entre el objeto de esta ley y tal listado de infracciones en esta materia concreta (¿por qué no se incluyó en la propia ley orgánica de estabilidad presupuestaria?, ¿tal vez porque

no era materia orgánica?, ¿pero por qué se ha elegido la cobertura de la Ley de Transparencia para insertar un régimen de infracciones y sanciones tan duro?).

Obviamente ese régimen de infracciones hay que ponerlo en conexión directa con el régimen de sanciones que prevé el PLT entre las cuales se encuentra (a pesar de las objeciones suscitadas en el dictamen del Consejo de Estado) la “destitución de los cargos públicos” o “la inhabilitación para ocupar ninguno de los cargos incluidos en el artículo 22, durante un período de entre 5 y 10 años. Ambas sanciones son de difícil encaje en nuestro sistema constitucional y legal, la primera porque, efectivamente, los supuestos de destitución son aquellos expresamente previstos en la legislación electoral, mientras que en el segundo caso debería ser un juez (y no una autoridad administrativa) quien acordara una medida privativa de un derecho fundamental tan relevante en el Estado Constitucional Democrático como es el derecho de acceso a cargos y funciones públicas. Ambos polémicos supuestos se mantienen, y no sabemos hasta qué punto se tramitará alguna modificación de la legislación electoral en paralelo.

Pero lo realmente turbio de este modelo regulatorio no radica sólo en lo expuesto, sino en el órgano competente para incoar, instruir el procedimiento e imponer las correspondientes sanciones a los “altos cargos” autonómicos y locales, cuando las infracciones se refieran a los supuestos previstos en las letras f) a p) del citado artículo 25 (todas ellas vinculadas con la aplicación de la ley de estabilidad presupuestaria). En este caso, la incoación del procedimiento, su instrucción y sanción corre a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Obviamente, se trata de una injerencia que casa muy mal con el principio de autonomía y su corolario del principio de autoorganización de las administraciones públicas autonómicas y locales. La contención del déficit público no puede dar pie a la alteración del sistema ordinario de funcionamiento de los poderes públicos en un Estado Constitucional. En efecto, que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sea quien incoe, instruya y sancione tales conductas vinculadas con las obligaciones derivadas de la aplicación de la ley de estabilidad presupuestaria no hace sino perturbar radicalmente el funcionamiento ordinario de las instituciones y someter a “tutela” a comunidades autónomas y entes locales.

Es verdad que, en supuestos distintos a los citados, se respeta –como no podría ser de otro modo– el que sea la Comunidad Autónoma correspondiente o la entidad local respectiva quienes incoen, instruyen y sancionen el resto de las conductas.

Este es probablemente el punto más crítico de una ley, inicialmente vendida como de “transparencia”, pero que incluye en su seno un conjunto de medidas sancionadoras que afectan directamente al ejercicio de la actividad política por parte de entidades dotadas de autonomía reconocida constitucionalmente y, sobre todo, de las potestades de organización inherentes a aquellas. Es cierto que el Consejo de Estado no ha planteado objeciones sobre este tema, pero también lo es que no ha

entrado ni siquiera a valorar el alcance que tales decisiones legislativas tenían o podían tener sobre el principio de autonomía recogido expresamente en los artículos 2 y 137 de la Constitución.

D) Otras previsiones.

También con carácter muy sucinto, es preciso referirse a las cuestiones más importantes que se incluyen en las disposiciones adicionales y finales del PLT, algunas relacionadas con el objeto de la ley y otras, en cambio, muy distantes al mismo. A saber:

- La regulación del procedimiento de acceso a la información pública tendrá carácter supletorio en aquellos casos en que exista una regulación específica.
- Todas las administraciones públicas (y, por tanto, las locales también) deberán llevar a cabo un proceso de revisión, simplificación y consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos (en el caso local, de sus sistema normativo de ordenanzas y reglamentos).
- Las reclamaciones recogidas en el artículo 21 corresponderá dictarlas en el caso de las entidades locales al “órgano independiente que aquéllas determinen”, por lo que deberán crear el mismo, salvo que atribuyan tal resolución a la Agencia Estatal de Transparencia (no cabe una atribución, según el PLT, a Agencias autonómicas).
- Se prevé una colaboración entre la Agencia Estatal de Transparencia y la AEPD para la determinación de los criterios establecidos en el artículo 12 de esta Ley, por lo que también en este punto se han aceptado las observaciones de la Agencia de Protección de Datos recogidas en el informe antes citado.
- Se modifican los artículos 35 h) y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
- Asimismo, se modifican determinados artículos de la Ley 5/2006, pero que no afectan a las entidades locales. Igualmente, entre otras, se modifica la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Particular importancia tiene lo previsto en la disposición final sexta, donde se recoge una previsión en virtud de la cual las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado establecerán cada año el baremo al que habrán de ajustarse las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno de las entidades locales atendiendo al tipo de entidad local de que se trate, así como a criterios objetivos de población, circunstancias socio-económicas del entorno u otras de carácter administrativo. Una

vuelta de tuerca más al principio de autonomía local y a las potestades de autoorganización inherentes al mismo. Sea ahonda la diferencia entre la autonomía de las comunidades autónomas y la de los entes locales: esta última se acorta. Los tribunales de justicia, y particularmente el Tribunal Supremo, habían venido reconociendo que la asignación de tales retribuciones a los responsables políticos locales formaba parte consustancial de la autonomía local.

- El gobierno de reserva el desarrollo reglamentario de la ley, particularmente importante en algunos ámbitos.
- Y finalmente dos precisiones de interés:
 - La presente ley tiene naturaleza básica, amparándose en un conjunto de títulos competenciales (la mayor parte de naturaleza transversal: 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18; llama la atención el segundo de ellos, justificado solo por la inclusión del artículo 25 del PLT), con excepción de lo previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 8 y el apartado 2 del artículo 18 (en realidad deberían haberse identificado más preceptos que no tienen esa naturaleza porque sencillamente no son aplicables a las Comunidades Autónomas o entidades locales).
 - Y aunque ya ha sido expuesto es muy importante resalta que la entrada en vigor de esta ley a automática (al día siguiente de su publicación en el BOE) para lo que afecta al Título II, mientras que se difiere su vigencia al año siguiente de su publicación para el Título I. Por tanto, las entidades locales dispondrán de un razonable tiempo de espera para llevar a cabo las adaptaciones pertinentes que sean necesarias tanto en sus estructuras organizativas, en sus procedimientos, en sus sistemas o en la formación de su personal.

VI.- REFLEXIONES FINALES

No cabe duda que el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es una iniciativa legislativa oportuna y necesaria, ya que lleva a cabo un ensayo de homologación con los países avanzados en esta materia, aunque quedan por resolver aún innumerables aspectos puntuales que podrían mejorar sustancialmente la arquitectura del texto legal.

En el ámbito de aplicación quedan algunos flecos no bien resueltos (Casa Real, entre otros). Por lo que respecta a la publicidad activa, la regulación ha mejorado algo frente a la contenida en el anteproyecto. Donde se han producido más cambios es en lo que respecta a la protección de datos, ya que se han incorporado no pocas de

las sugerencias que al respecto hizo la Agencia Española de Protección de Datos. Pero quedan lagunas y dudas en la garantía efectiva de acceso a la información pública como derecho de los ciudadanos. Las limitaciones que se prevén se extienden a un catálogo de ámbitos muy numeroso y, en ocasiones, poco preciso, lo que dará lugar a dudas interpretativas y, en algunos casos, a cerrar el acceso a esa información bajo justificaciones formalmente correctas en apariencia, pero materialmente inconsistentes.

Tampoco hay excesivas garantías de independencia, imparcialidad y objetividad del órgano encargado de resolver las reclamaciones (así como de aquellas otras funciones que le atribuye la ley): la Agencia Estatal de Transparencia que, por un afán comprensible de reducir el gasto público, se ha creado bajo la veste de otra existente previamente y cuyo objeto solo tangencialmente es el mismo.

Pero las dudas más sustantivas de este proyecto de ley se encuentran en el polémico contenido de algunos pasajes del Título II, relativo al Buen Gobierno. De hecho, el efecto mediático del proyecto de ley se ha desviado de su objeto central, la transparencia, hacia las medidas relativas al buen gobierno desde la perspectiva sancionadora. Mal resultado, pues la imagen de una ley tan importante como es la de Transparencia se empaña con un conjunto de medidas que tienden a resolver problemas coyunturales (reducción del déficit y estabilidad presupuestaria), que, siendo como son muy importantes, deberían haber tenido acogida en otro tipo de norma específicamente dedicada a esa cuestión.

Y esto puede echar a perder la fuerza que una regulación sobre transparencia en nuestras administraciones públicas debe tener. En todo caso, las administraciones locales deberán llevar a cabo un plan concreto de implantación de la citada Ley de Transparencia, ya que en la misma, como se ha visto, se recogen una serie de importantes obligaciones que deberán ser acometidas sin distracción alguna. Tanto en lo que afecta cuestiones relativas a la publicidad activa, como en lo que respecta a garantizar el derecho de acceso a la información pública, donde se habrá de invertir en aspectos organizativos, de sistemas y de formación de recursos humanos, hay mucho trabajo por hacer y este se debe realizar de forma ordenada. Asimismo, hay que establecer diseños institucionales que garanticen la efectividad del derecho de acceso a la información pública y difundir entre los responsables políticos y los empleados públicos los importantes cambios tanto en el ámbito de la transparencia y el derecho de acceso como en la esfera del buen gobierno. Para todo ello se dispone de un año (tiempo de *vacatio legis* en lo que afecta al Título I), pero no estaría de más que ya se comenzara a trabajar en esta cuestión, puesto que, sin lugar a dudas, esta ley estará publicada en el Boletín Oficial del Estado en los primeros meses del año 2013.

VII.-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS: Informe sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno, de 5 de junio de 2012 (www.estudiconsultoria.com, Textos/Transparencia Sector Público).

CONSEJO DE ESTADO: Dictamen 707/2012, de 19 de julio, sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno (www.estudiconsultoria.com, Textos/Transparencia Sector Público).

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: *Revista Democracia y Gobierno Local* núm. 13, 2011, monográfico sobre “Transparencia en los Gobiernos Locales”.

GARCÍA MACHO, R. “La transparencia en el sector público”, *El Derecho Público de la crisis económica, Transparencia y Sector Público, Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, A. BLASCO (Coordinador), INAP, 2011.

GUICHOT, E.: “Transparencia versus protección de datos”, *El Derecho Público de la crisis económica, Transparencia y Sector Público, Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, A. BLASCO (Coordinador), INAP, 2011.

GUICHOT REINA, E.: *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 170/2011, Madrid, 2011.

INAP: Boletín de Función Pública, 9, 2012, número especial sobre Transparencia.

PIÑAR MAÑAS, J. L.: “La necesidad de una Ley de Transparencia”, *El Derecho Público de la crisis económica, Transparencia y Sector Público, Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, A. BLASCO (Coordinador), INAP, 2011.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: www.transparencia.org.es

TRONCOSO REIGADA, A. (dir): *Transparencia administrativa y protección de datos personales*. V Encuentro de Agencias autonómicas de protección de datos

El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: su incidencia sobre las entidades locales. Un primer análisis.
Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

personales, Thompson/Civitas/Agencia Protección de Datos Comunidad de Madrid, Madrid, 2008.

VELASCO CABALLERO, F.: *La información administrativa al público*, Montecorvo, Madrid, 1998.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995.

VILLORIA MENDIETA, M.: "Algunas reflexiones sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información", *Boletín de Función Pública* 9, mayo 2012, INAP.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

EL IMPACTO DEL SISTEMA RETRIBUTIVO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS SOBRE SU RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

Joaquín MESEGUER YEBRA¹
Jefe de Servicio de Informes
Dirección General de Organización y Régimen Jurídico
Ayuntamiento de Madrid

SUMARIO:

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- RETRIBUCIONES Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

III.- LA INCOMPATIBILIDAD RETRIBUTIVA O ECONÓMICA.

IV.- LA INCOMPATIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE SEGUNDAS ACTIVIDADES PÚBLICAS POR LA PERCEPCIÓN DE RETRIBUCIONES (ART. 7 DE LA LEY).

- 1.- TOPES RETRIBUTIVOS.
- 2.- LA SUPERACIÓN DE LOS TOPES COMO CONDICIONAMIENTO DE LA COMPATIBILIDAD.
- 3.- LA AUTORIZACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LOS TOPES RETRIBUTIVOS.
- 4.- LA SINGULARIDAD DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 16 DE DICIEMBRE DE 2011.

V.- LA INCOMPATIBILIDAD DERIVADA DE LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS O CONCEPTOS EQUIPARABLES (ART. 16 DE LA LEY).

- 1.- PROHIBICIÓN ABSOLUTA PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES POR RAZÓN DE LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTO ESPECÍFICO. PERSONAL RETRIBUIDO POR ARANCEL, PERSONAL DIRECTIVO Y EMPLEADOS PÚBLICOS QUE PERCIBAN FACTOR DE INCOMPATIBILIDAD.
- 2.- PROHIBICIÓN RELATIVA PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PRIVADAS POR RAZÓN DE LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS O CONCEPTO EQUIPARABLE.
- 3.- CONCEPTO DE COMPLEMENTO ESPECÍFICO. CONCEPTOS EQUIPARABLES.
- 4.- ACTIVIDADES PÚBLICAS PERMITIDAS AL PERSONAL COMPRENDIDO EN EL ART. 16.1 DE LA LL.
- 5.- LA INCOMPATIBILIDAD RELATIVA POR LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS DE DETERMINADA CUANTÍA.
- 6.- LA SUPERACIÓN DEL 30 POR CIENTO DE LAS RETRIBUCIONES BÁSICAS Y OPCIONES DE RENUNCIA AL EXCESO. EL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 16 DE DICIEMBRE DE 2011 Y EL REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO.

VI.- RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.

¹ Especialista en régimen de incompatibilidades de los empleados públicos. Autor de la obra *El régimen de las incompatibilidades de los empleados públicos (Análisis práctico de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, recopilación normativa y selección jurisprudencial, actualizado con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público)*. Editorial BOSCH. Barcelona, 2007 (2ª edición).

I.- INTRODUCCIÓN

En el presente artículo vamos a analizar la vinculación del régimen de incompatibilidades de los empleados públicos con las retribuciones que éstos perciben. Conviene advertir al lector de la especial complejidad de esta materia, una de las más enrevesadas y espinosas de la normativa en materia de empleo público, lo que nos llevará a ser especialmente insistentes con algunos aspectos a fin de aportar claridad, aun a riesgo de poder resultar en ocasiones excesivamente reiterativos.

Para abordar este estudio debemos partir necesariamente de una premisa, la de la conexión íntima del régimen de incompatibilidades y el sistema retributivo, cuya interrelación tanto puede posibilitar la compatibilidad del desempeño de un puesto público con el ejercicio de otras actividades públicas o privadas, como cercenar de plano otras expectativas profesionales para los empleados públicos.

En este trabajo aprovecharemos la oportunidad para exponer, siquiera de manera somera, los cambios que en este ámbito se han producido en los últimos meses en el ámbito de la Administración del Estado mediante dos intervenciones significativas: la primera viene de la mano del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011, por el que se aprueba el procedimiento para la reducción, a petición propia, del complemento específico de los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos C1, C2 y E, y se autoriza la superación, para el personal al servicio de la Administración General del Estado, del límite previsto en el art. 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (en adelante, LI) y, la segunda, más reciente, con ocasión de la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (disposición adicional quinta).

II.- RETRIBUCIONES Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Entre los múltiples y variados fundamentos que se aducían en la década de los 80 para la aprobación de un régimen de incompatibilidades aplicable a los empleados públicos destacaba el denominado “económico laboral”, en el entendimiento de que el conjunto de medidas restrictivas que se incorporan a la LI podían ser eficaces para desarrollar una política de empleo, redistribuyendo los recursos de trabajo existentes². Uno de los medios a través de los que –se pensaba– podía influirse en la política social y, consiguientemente, económica, era el establecimiento de un sistema más o menos riguroso de incompatibilidades: si se impedía de una forma más estricta el que un empleado público se dedicase a otras actividades, éstas podrían ser desempeñadas por terceros, ajenos a la función pública, mientras que si, por el contrario, se autorizaba al funcionario a desempeñar otros puestos de trabajo, éstos se eliminarían del mercado laboral, con lo que, dado el

² MANZANA LAGUARDA, Rafael, *Derechos y deberes del funcionario público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p. 317.

volumen de puestos que podían verse afectados, se estaría incidiendo, en mayor o menor medida, en la misma ordenación del mercado de trabajo, de notable repercusión de la política económica que se quisiera seguir³. Éste era el empeño del Gobierno socialista al presentar el proyecto de ley, que decía pretender una distribución más justa de la propia oferta de empleo, evitando acumulaciones de puestos de trabajo en el sector público. La entonces situación de crisis económica de una virulencia aún menor que la nuestra actual, decían, exigía a los funcionarios públicos, cuya seguridad en el empleo se encuentra garantizada, un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos⁴.

Otros autores como FERNÁNDEZ PASTRANA veían en la mejor distribución del trabajo una razón menor del régimen de incompatibilidades y, en cualquier caso, discutible en el marco constitucional vigente, pues con el mismo argumento habría que distribuir los bienes económicos que, por definición, son escasos⁵.

Este fundamento gozó durante unos años de un amplio respaldo en la jurisprudencia. El Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 178/1989, de 2 de noviembre, manifestaba que tratar de alcanzar el objetivo de una mejor distribución del empleo público con el consiguiente efecto final favorable para quienes se hallen en una posición menos ventajosa en el mercado de trabajo no solo no es contrario a la Constitución, sino ajustado a ésta, aunque de ello puedan derivarse, como es obvio, restricciones para quienes disfrutan, o pudieran hipotéticamente disfrutar, de más de un empleo. La materia es harto difícil ya que tradicionalmente se enfrenta todo legislador a situaciones que han cristalizado a lo largo del tiempo en un entramado de derechos que se pretenden ahora inamovibles (STS de 5 de diciembre de 1994).

La no correcta aplicación de este régimen puede traducirse en un evidente perjuicio a otros profesionales que con idéntica titulación pueden aspirar a uno de los dos puestos que indebidamente desempeña otro profesional, con el efecto distorsionador, además, en el ámbito social y profesional al que pertenece quien ejerce dos puestos de trabajo, cuyo desempeño, si concurre incompatibilidad, resulta contrario al principio de justicia que demanda la solidaridad social (STS de 24 de marzo de 1998). El principio de justicia impone la regla «un ciudadano un solo ingreso por relación de empleo o servicio que genere un gasto e ingreso con cargo al erario público» (STS) de Galicia de 30 de mayo de 2001).

³ GIL IBÁÑEZ, José Luis, «El fundamento de las incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Actualidad y Derecho*, t. 1993-2, p. 287.

⁴ «Incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, junio de 2005, p. 29.

⁵ FERNÁNDEZ PASTRANA, José María, «Las incompatibilidades de los funcionarios: la Ley 20/1982, de 9 de junio», *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102 (enero-diciembre 1983), p. 1658. En el debate de tramitación de la Ley 20/1982, de 9 de junio, los representantes de Coalición Democrática entendían que el pluriempleo sensato, no reñido con la eficacia y el correcto cumplimiento del deber y obtenido en lícita competencia, lejos de ser combatido, debía ser enaltecido. Eliminar esta posibilidad sería aceptar una tesis de reparto de la pobreza igualitariamente en contra de la libertad individual.

Sin embargo, lo veremos, estos argumentos plenamente coherentes con la filosofía que encarna la LI casan difícilmente con las últimas decisiones tomadas para el ámbito de la Administración estatal, en el propósito de facilitar la compatibilidad de los empleados públicos para el ejercicio, precisamente, de actividades privadas.

Los especialistas en este ámbito siempre hemos coincidido en plantear el tema de las incompatibilidades a la luz de un sistema retributivo digno. El ideal radicaría en conseguir una burocracia dedicada en plenitud al servicio público, remunerada con justicia y «uniempleada» en la Administración Pública⁶. Ya en los debates parlamentarios GARCÍA-TIZÓN y LÓPEZ apuntaba que un sistema de incompatibilidad absoluta exige previamente un sistema adecuado de retribuciones. En tanto en cuanto en España no exista, decía, indudablemente la aplicación de un principio de incompatibilidad estricta y absoluta encontrará los rechazos propios.

En realidad, el éxito o fracaso de un régimen de incompatibilidades depende de la satisfacción económica que el empleado público obtenga de su trabajo en la Administración, concepto desde luego muy subjetivo, pero que suele guardar relación con los estándares retributivos del sector privado. Si esa satisfacción no se alcanza, muchos empleados tendrán que complementar sus retribuciones con las derivadas de un trabajo o actividad secundaria⁷. El mejor espíritu de la incompatibilidad es el que consigue hacer inapetente la solución de acumulación de empleos públicos por la adecuación de la promoción, consideración e incentivación económica del funcionario afectado⁸. Sobra decir que las últimas decisiones tomadas tanto por el ejecutivo estatal como por los autonómicos discurren por una senda totalmente opuesta, sin entrar a cuestionar su motivación y los hipotéticos beneficios para los empleados públicos que puedan beneficiarse de ellas en un contexto de aumento del desempleo y escasez de oferta laboral. A las constantes congelaciones y rebajas salariales hay que sumar las medidas de flexibilización adoptadas por el Gobierno de la Nación en la materia que nos ocupa, que no buscan tanto garantizar la imparcialidad, independencia o eficacia del empleo público, verdaderos valores inspiradores del régimen de incompatibilidades, como facilitar una alternativa para complementar las merma retributiva ante los recientes recortes o, incluso, un ahorro para ella por las cantidades que dejará de abonar previa “renuncia” de los empleados.

⁶ CUESTA DE LA HOZ, Alvarina, *Incompatibilidades de los funcionarios (mayo-1984)*, Cuadernos de Documentación, INAP, 1984p. 18.

⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*, Editorial Tecnos, tercera edición, 2001, pp. 267-268. En parecidos términos, Pedro PORRAS ORÚE, «En torno a una posible reforma de la legislación de funcionarios civiles del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 177, enero/marzo 1978, p. 178.

⁸ SERRANO TRIANA, Adolfo, *La utilidad de la noción de servicio público y las crisis del Estado de bienestar*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1983, p. 134. De igual manera, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española (I)*, UNED, 1978, p. 366.

III.- LA INCOMPATIBILIDAD RETRIBUTIVA O ECONÓMICA.

Tal como dispone el art. 1.2 de la LI, “...no se podrá percibir, salvo en los supuestos previstos en esta Ley, más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, o que resulte de la aplicación de arancel, ni ejercer opción por percepciones correspondientes a puestos incompatibles”. A estos efectos, continúa el párrafo segundo de este apartado, “se entenderá por remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional”.

Según lo dispuesto en este apartado, no se podrá recibir, salvo las excepciones autorizadas por la Ley, dos remuneraciones con cargo a presupuestos públicos, equiparando a éstas las derivadas de la aplicación de un arancel (Notarios, Registradores de la Propiedad, etc.), que constituye un caso de ejercicio privado de funciones públicas cuya actividad no se encuadra en la organización administrativa (dictamen del Consejo de Estado núm. 1.489/1998, de 4 de junio). Incluso habría de extenderse esta prohibición a aquellos casos en los que la remuneración proviene indirectamente del presupuesto público. La imposibilidad de desempeñar una segunda actividad «pública» en las entidades concertadas con la Seguridad Social en la prestación sanitaria podría participar en parte de esta lógica así como otros supuestos similares en sectores como el docente, en que la Administración asume el pago delegado de las nóminas del profesorado que imparte su docencia en los niveles concertados de centros privados de enseñanza⁹.

La lectura del párrafo segundo parece sugerir que el legislador ha querido proscribir de forma absoluta la percepción de cualquier derecho económico con independencia de su denominación, nomenclatura y periodicidad, incluso las gratificaciones por servicios extraordinarios. Y esto frente a la fugaz Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público, que consideraba sueldo solo las retribuciones periódicas, cualquiera que fueran su cuantía y denominación (art. 2.1).

En las Leyes anuales de presupuestos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas se ha generalizado el empleo de la misma fórmula para prohibir la percepción de ingresos atípicos por parte de los empleados públicos. Aquellos que estén comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley, dice el art. 33 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, con excepción de los sometidos al régimen de arancel, no podrán percibir participación alguna de los tributos, comisiones u otros ingresos de cualquier naturaleza, que correspondan a la Administración o a cualquier poder público como contraprestación de cualquier servicio o jurisdicción, ni participación o premio en

⁹ El art. 117.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone que los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro, con cargo y a cuenta de las cantidades previstas a este fin dentro del módulo económico por unidad escolar que se fije anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas. Véase la STSJ de Castilla-La Mancha de 17 de febrero de 2003, núm. 33/2003.

multas impuestas aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los mismos, debiendo percibir únicamente las remuneraciones del correspondiente régimen retributivo, y sin perjuicio de lo que resulte de la aplicación del sistema de incompatibilidades y de lo dispuesto en la normativa específica sobre disfrute de vivienda por razón del trabajo o cargo desempeñado.

Una clara manifestación en la LI de este principio de «incompatibilidad económica o retributiva», la descubrimos en el art. 8.1 cuando dispone que el personal que en representación del sector público pertenezca a Consejos de Administración u órganos de gobierno de Entidades o Empresas públicas o privadas solo podrá percibir las dietas o indemnizaciones que correspondan por su asistencia a los mismos, ajustándose en su cuantía al régimen general previsto para las Administraciones públicas. Las cantidades devengadas por cualquier otro concepto serán ingresadas directamente por la Entidad o Empresa en la Tesorería pública que corresponda.

Entendemos, sin embargo, que sería un error inaceptable dar una interpretación tal a este apartado que se concluyera como único parámetro de incompatibilidad la percepción de dos o más sueldos públicos, por cuanto ni la imparcialidad ni la eficacia quedan garantizadas por el hecho de que exista una única remuneración pública. Por tanto la inexistencia de remuneración no supone que la actividad deje de estar sometida al régimen de incompatibilidades¹⁰. Cuando la LI decide, por el contrario, que esta circunstancia sea causa suficiente para entenderla exceptuada de los controles en esta materia lo ha dicho expresamente. Basta acudir al art. 19 e) de la LI para comprobarlo¹¹.

Es curioso, no obstante, que tradicionalmente la incompatibilidad funcional se haya venido tutelando normativamente con mayor intensidad al hablar de actividades privadas que ante segundas actividades públicas, lo que parece un absurdo y, desde luego, anacrónico. Puede resultar anecdótico pero es bien expresivo que, al margen de los principios generales, la LI solo vuelva a mencionar la imparcialidad y la independencia como valores legalmente protegidos al regular las actividades privadas (art. 11) y no las públicas.

La recepción de esta doctrina en la crónica de tribunales dejó de ser anecdótica para convertirse en la tónica general. La STC núm. 56/1998, de 16 de marzo, dictada en el recurso de amparo núm. 4.241/1994 entendió, al igual que se había hecho en las vías administrativa y judicial previas, que la actividad desarrollada por el recurrente, aun no siendo continua ni retribuida, integraba las que le estaban vedadas como Abogado del Estado, ya que, a la vista de su función

¹⁰ Joaquín ESTEFANÍA, al glosar los méritos del ex gobernador del Banco de España Ángel Rojo, recordaba en un artículo de opinión cómo la Ley de incompatibilidades le impidió proseguir su labor docente como Catedrático de Teoría Económica «-ni aun dando clases gratis-» (*El País*, edición de 10 de julio de 2000).

¹¹ Queda exceptuado del régimen de incompatibilidades de la presente Ley el ejercicio del cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.

concreta como tal y del tipo de asuntos que llevaba el despacho de abogados, podía comprometer su imparcialidad y objetividad¹².

La STSJ de Cataluña de 3 de julio de 1999 resolvía el recurso contra un acuerdo de Pleno de Ayuntamiento de Castellet i La Gornal que declaraba la existencia de una causa de incompatibilidad en el cargo de un Concejal al ser miembro del personal adscrito a una Junta de Compensación de Urbanización en el Municipio en el que desempeñaba el cargo electivo. Dice la sentencia que el hecho de que el Concejal percibiera o no retribución de la Junta de Compensación por la labor por él desarrollada no incide al resolver sobre la concurrencia de una causa de incompatibilidad, ya que el desempeño del cargo de Concejal conlleva unas limitaciones que hay que aceptar. No se impide la obtención de los medios necesarios para atender sus necesidades y las de su familia sino en aquellos supuestos en que se efectúe a través de una entidad o establecimiento que mantenga relación con el Ayuntamiento y ello en garantía de los principios de objetividad e imparcialidad que deben regir la actuación administrativa. Aun en el supuesto en el que no se percibiera de la entidad retribución alguna y fueran totalmente altruistas los móviles que llevan a la persona del Concejal a relacionarse con la misma, cabría apreciar la concurrencia de la causa de incompatibilidad, ya que la pertinente decisión administrativa se puede ver comprometida por la vinculación existente con la anterior¹³.

Vamos a detenernos seguidamente en la exposición de los límites o condicionantes retributivos que la LI establece como requisito previo y necesario para poder autorizar segundas actividades públicas o reconocer el ejercicio de actividades privadas.

¹² El art. 11.3 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes (RDI, en adelante) establece que no podrá reconocerse compatibilidad al personal que realice funciones de informe, gestión o resolución con la realización de servicios profesionales, remunerados o no, a los que se pueda tener acceso como consecuencia de la existencia de una relación de empleo o servicio en cualquier Departamento, Organismo, Entidad o Empresa públicos, cualquiera que sea la persona que los retribuya y la naturaleza de la retribución. El art. 73 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León habla de la incompatibilidad para el ejercicio de actividades retribuidas o meramente honoríficas.

¹³ Para la STS de 23 de enero de 2006 (sala de lo militar), el carácter gratuito de la actividad es irrelevante para la apreciación del tipo disciplinario, porque la razón de la incompatibilidad de una actividad privada no se encuentra, como señalan las sentencias de esa Sala de 3 de enero de 2001, 20 de octubre de 2003 y 16 de diciembre de 2004, en la percepción de retribuciones, sino en la perturbación que su desempeño puede producir en las funciones que la Guardia Civil ha de ejercer. La STSJ de Cataluña de 30 de noviembre de 2001 insiste también en lo irrelevante de que la actividad desarrollada, sea remunerada o que los beneficios que de la misma puedan derivarse alcancen a terceras personas y no al interesado. Otras sentencias interesantes al hilo de nuestro comentario son las del TS (Sala de lo Militar) de 8 de noviembre de 2002 y 3 de enero de 2001.

IV.- LA INCOMPATIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE SEGUNDAS ACTIVIDADES PÚBLICAS POR LA PERCEPCIÓN DE RETRIBUCIONES (ART. 7 DE LA LEY)

1.- TOPES RETRIBUTIVOS

Establece el art. 7 de la LI que será requisito necesario para autorizar la compatibilidad de actividades públicas el que la cantidad total percibida por ambos puestos o actividades públicas no supere la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de Director General, ni supere la correspondiente al principal, estimada en régimen de dedicación ordinaria, incrementada en:

- Un 30 por 100, para los funcionarios del grupo A o personal de nivel equivalente.
- Un 35 por 100, para los funcionarios del grupo B o personal de nivel equivalente.
- Un 40 por 100, para los funcionarios del grupo C o personal de nivel equivalente.
- Un 45 por 100, para los funcionarios del grupo D o personal equivalente.
- Un 50 por 100, para los funcionarios del grupo E o personal equivalente¹⁴.

La superación de estos límites, en cómputo anual, requerirá en cada caso acuerdo expreso del Gobierno, órgano competente de las Comunidades Autónomas o Pleno de las Corporaciones Locales en base a razones de especial interés para el servicio.

La primera frontera que el art. 7.1 fija es el de que la cantidad total percibida por ambos puestos o actividades públicas no supere la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de Director General. El art. 24.Dos de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (LPGE), fija el sueldo, complementos de destino y específico de los Directores Generales y asimilados para esta anualidad, régimen que se ha visto alterado por el art. 4.2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en cuanto se suprime la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre.

Éstos son los únicos conceptos fijos asignados al sueldo de cualquier Director General en el ámbito de la Administración del Estado y los que deberían tomarse en

¹⁴ La nomenclatura de los grupos tiene que ser actualizada a la vista de lo que dispone el apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP): transitoriamente, los grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del Estatuto se integrarán en los grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el art. 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

- Grupo A: Subgrupo A1
- Grupo B: Subgrupo A2
- Grupo C: Subgrupo C1
- Grupo D: Subgrupo C2
- Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la disposición adicional séptima.

cuenta para efectuar los cálculos a que se refiere el artículo comentado. Como dice la sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de septiembre de 2000, no se pueden considerar dentro del concepto de remuneración de un Director General a los efectos de este precepto, otras cantidades que las previstas en los Presupuestos Generales del Estado, lo que es lógico habida cuenta de su fácil y constatable apreciación objetiva frente a supuestos particulares.

El complemento de productividad, continúa diciendo esta sentencia, está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo, por lo que tiene un marcado carácter subjetivo. Si esto es así, resulta lógico que cuando la Administración concreta la remuneración prevista para el cargo de Director General a fin de la aplicación del impedimento previsto en el art. 7 de la LI, compute el sueldo y los complementos de destino y específico, y no tenga en cuenta el de productividad, toda vez que en la LPGE no se especifica cantidad alguna por ese concepto¹⁵.

En el pleito resuelto por la STSJ de Galicia de 2 de noviembre de 2005 la recurrente entendía que, al referirse el art. 7.1 de la LI a «cantidad total percibida», había de incluirse en la cuantificación conceptos como la antigüedad y los trienios. El Tribunal, en cambio, manifiesta que así como en la determinación del *quantum* retributivo a percibir por la interesada por ambas actividades solo se computan las pagas extraordinarias en su actividad principal, toda vez que solo pueden percibirse por uno de los dos puestos (véase art. 7.2 de la LI), y catorce mensualidades en concepto de complemento de destino y complemento de paga extraordinaria, en lo atinente a los trienios y antigüedad se viene utilizando el criterio mantenido por la extinta Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios del también desaparecido Ministerio de Administraciones Públicas que, en informe de fecha 15 de octubre de 2002, en interpretación del precepto mencionado y a instancia de la Consellería de la Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública de la Xunta de Galicia, estableció que «para realizar el cálculo de la cantidad total que se percibe por un determinado puesto de trabajo deben tenerse en cuenta todos los conceptos retributivos excepto los correspondientes a la antigüedad». Tal interpretación resulta, además, coincidente con la que llevan a cabo las Leyes de Presupuestos Generales del Estado al contemplar la remuneración prevista para el cargo de Director General, ya que consideran únicamente el sueldo, los complementos de destino y específico y no, en cambio, conceptos retributivos ligados a la antigüedad por tratarse de conceptos vinculados a la persona y no al puesto de trabajo.

¹⁵ Los directores generales percibirán el complemento de productividad que, en su caso, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.Uno E) de la LPGE, les asigne el titular del Departamento, dentro de los créditos previstos para tal fin y de acuerdo con las siguientes normas:

1.º La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa.

2.º En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

Así lo entendió, también, la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en Auto de 18 de abril de 2002, para quien resultaba lógico que cuando la Administración concretaba la remuneración prevista para el cargo de Director General a fin de la aplicación del impedimento previsto en el art. 7.1 de la LI, computase el sueldo y los complementos de destino y específico y no tuviera en cuenta el complemento de productividad toda vez que en la LPGE no se especifica cantidad alguna por este concepto. Y sin que tampoco puedan considerarse a los efectos que nos interesan, dentro del concepto de remuneración de un Director General, otras sumas que las previstas en los Presupuestos Generales del Estado, dado que es a éstas a las que expresamente se remite el artículo, lo que es lógico habida cuenta de su fácil y constatable apreciación objetiva frente a supuestos particulares.

El segundo límite que la LI impone el art. 7 es que la cantidad percibida por ambos puestos o actividades no supere la correspondiente al principal, estimada en régimen de dedicación ordinaria e incrementada en los porcentajes a los que ya nos hemos referido¹⁶.

Por régimen de dedicación ordinaria FAYOS APESTEGUÍA¹⁷ entiende las retribuciones «normales, normalizadas u ordinarias» que van unidas al puesto de trabajo de que se trate, es decir, sueldo base y complementos de destino y específico asignados al puesto. Según él, se ha de excluir del cómputo los trienios porque van asignados a los servicios prestados y reconocidos a la persona en sí misma considerada con independencia del puesto ocupado, el complemento de productividad porque no se trata de un derecho adquirido, y las gratificaciones por servicios extraordinarios por la misma razón. La existencia y devengo de estos tres conceptos depende más de la persona *uti singuli* y de circunstancias coyunturales del trabajo en cada momento (por ejemplo, del volumen), que del puesto de trabajo en sí mismo considerado.

2.- LA SUPERACIÓN DE LOS TOPES COMO CONDICIONAMIENTO DE LA COMPATIBILIDAD.

¿La superación de estos topes impide la autorización de la compatibilidad aunque concurra algún supuesto de los regulados en los arts. 4 a 6 de la LI, o lo único que se impide es la percepción de retribuciones por encima de esos límites, pudiendo compatibilizarse el ejercicio de ambas actividades públicas a cambio de una reducción de haberes? El precepto parece no dejar lugar a dudas cuando dice expresamente que la no superación de estos topes será requisito necesario para autorizar la compatibilidad (causa impeditiva)¹⁸. Sin embargo, se ha cuestionado, incluso durante la tramitación de la Ley, la posibilidad de que pudieran simultanearse las actividades, siempre que fueran susceptibles de ser autorizadas,

¹⁶ Este límite desaparecía de la redacción del proyecto de Ley de Estatuto Básico de Función Pública aprobado por el Gobierno del Partido Popular en 1999.

¹⁷ FAYOS APESTEGUÍA, José Luis, *Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Análisis de la Ley 53/1984*, Centro de Estudios Delta, CFPO, SL, Valencia, 1998, p. 86.

¹⁸ En este sentido la SAN de 21 de septiembre de 2000.

minorando las retribuciones que percibir hasta los límites fijados en este artículo¹⁹. Nosotros opinamos, sin embargo, que esta posibilidad queda vedada por la redacción de este apartado.

En cuanto a si cabría la renuncia a la percepción del exceso en las retribuciones, que el apelante en el litigio resuelto por la SAN de 21 de septiembre de 2000 fundaba en lo dispuesto en el art. 6.2 del Código Civil²⁰, de ser admisible y no ser considerada en fraude de ley, tendría que ser anterior a la solicitud de compatibilidad y no a sus resultados, sin que parezca posible la autorización condicional ya que, manifiesta el Tribunal, la solicitud debe ser examinada a la luz de los datos obrantes en el momento de ser presentada ésta y no con arreglo a la intención o voluntad futura del interesado (SAN de 21 de septiembre de 2000).

3.- LA AUTORIZACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LOS TOPES RETRIBUTIVOS

Manifiesta el párrafo segundo del art. 7.1 de la LI que la superación de los límites analizados en este epígrafe, en cómputo anual, requiere en cada caso acuerdo expreso del Gobierno, órgano competente de las Comunidades Autónomas o pleno de las corporaciones locales en base a razones de especial interés para el servicio.

Era una constante en la tramitación parlamentaria de la Ley que todos aquellos artículos que reservaran para el Gobierno una facultad de excepcionar el régimen común en esta materia recibieran un sinfín de acusaciones de parcialidad, maniobras oscuras e intenciones sospechosas. Algo legítimo, por otra parte, cuando lo que se trataba era de dar una normativa lo más objetiva y estable posible después de tanto traspiés normativo en esta materia.

En este sentido, este artículo no es una excepción. La oposición tachaba de arbitrarias las referencias a las retribuciones de los Directores Generales como límite máximo de los estipendios que se podían percibir por actividades públicas²¹. Veía en la facultad del Gobierno de eliminar mediante acuerdo expreso estos topes un factor de discrecionalidad. El Grupo Popular aducía que de nada serviría hacer una Ley minuciosa, muy rigurosa, con muchos porcentajes y limitaciones para permitir después al Gobierno que hiciera lo que estimase pertinente.

En cuanto a la forma de articular la autorización para la superación de los límites cuantitativos dentro del marco del procedimiento, es algo que no queda nada claro en la Ley. No se dice si el acuerdo ha de ser previo al acto administrativo por el que se resuelve la compatibilidad, si ha de ser posterior o si se inserta en el procedimiento. Tampoco se define qué ha de entenderse por «razones de especial

¹⁹ A esta hipótesis parecía aludir GARRIDO FALLA cuando afirmaba que la reducción de haberes es la injusta condición que la Administración impone para beneficiarse a bajo precio del trabajo ajeno. «Las incompatibilidades de los funcionarios públicos», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 15, 1985, p. 137.

²⁰ La exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros.

²¹ GARRIDO FALLA calificaba estos límites como de difícil justificación y, para el caso de que se comprendan, injustos. Ob. cit., «Las incompatibilidades de los funcionarios públicos...», p. 136.

interés», lo que fue tachado de arbitrario y carente de justificación alguna durante el debate parlamentario de la Ley²².

Lo más razonable a nuestro entender es que el órgano competente en cada Administración pública para la tramitación y resolución del expediente, durante el curso del mismo, proponga de forma motivada y razonada a su órgano de gobierno (en el Estado y en las Comunidades Autónomas –en las Entidades Locales ambas facultades se funden en el mismo órgano, el Pleno–), en base a esas razones de especial interés para el servicio, la aprobación del acuerdo para la superación de los límites retributivos, tramitándose a modo de pieza separada. Una vez adoptado dicho acuerdo, se continuaría con la tramitación ordinaria del procedimiento hasta el dictado de la resolución autorizatoria por el órgano competente.

4.- LA SINGULARIDAD DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 16 DE DICIEMBRE DE 2011²³.

El segundo apartado del Acuerdo mencionado al principio de este trabajo y que da título a este subepígrafe autoriza la superación del límite previsto en el art. 7.1 de la LI en lo que se refiere a que la cantidad total percibida por ambos puestos no puede superar la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de Director General, y solo para el caso de las autorizaciones de compatibilidad otorgadas al personal al servicio de la Administración General del Estado, para ser profesor universitario asociado, en el régimen determinado por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada, por razón de especial interés para el servicio público y manteniendo el resto de las limitaciones previstas en la LI.

Como vemos, la autorización se produce por acuerdo del Consejo de Ministros, lo que cumple rigurosamente con la previsión del art. 7.1 párrafo segundo. Esta autorización de superación de los límites retributivos, tomando en cuenta las cuantías que operan como tope retributivo, benefician sobre todo y presumiblemente a los subgrupos más altos, que son los que en mayor medida pueden superar aquéllos dada la discreta retribución que suele tener esta actividad docente.

Desde nuestro punto de vista el Acuerdo adolece en este apartado de tres imprecisiones o inconvenientes. La primera radica en que el Acuerdo autoriza literalmente a la superación del límite previsto en el art. 7.1 de la LI, únicamente en lo que se refiere a que la cantidad total percibida por ambos puestos no puede superar la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de Director General. Pues bien, recordemos que éste es solo uno de los dos límites retributivos previstos en él que la suma de retribuciones de las dos actividades públicas no debe superar. El segundo tope que no se debe traspasar, recordemos, es la cantidad que resulte de la retribución correspondiente a la actividad principal del

²² En el mismo sentido FAYOS APESTEGUÍA, José Luis, ob. cit., Incompatibilidades del personal..., p. 88.

²³ Hacia la flexibilización del régimen de incompatibilidades de los empleados públicos. Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011. MESEGUER YEBRA, Joaquín. Diario La Ley, núm. 7807, Sección Doctrina, 28 de febrero de 2012.

solicitante, estimada en régimen de dedicación ordinaria, incrementada en un determinado porcentaje dependiendo del subgrupo de pertenencia del solicitante.

A esta inconsistencia se añade, en la práctica, lo poco habitual del cálculo de este segundo límite retributivo, a pesar de su carácter preceptivo. Las razones que han llevado al «olvido» de este cálculo son diversas, pero ocupa un lugar destacado la falta de consenso sobre qué ha de entenderse por «régimen de dedicación ordinaria»²⁴.

A falta de explicación adicional en el Acuerdo hemos de interpretar su literalidad concluyendo que solo el primero de los límites retributivos previstos en el art. 7.1 de la LI será el que dejará de aplicarse para los supuestos de autorización de segunda actividad pública como profesor universitario asociado.

La segunda objeción que podemos formular al acuerdo es la falta de explicitud de las «razones de especial interés para el servicio» que llevan a la autorización de la superación de este límite retributivo. Ni la motivación del Acuerdo ni el texto «dispositivo» del mismo las mencionan, sin que podamos intuir cuáles puedan ser éstas más allá de servir de compensación a los recientes recortes retributivos. Que el riesgo para la imparcialidad del empleado que pueda derivarse del ejercicio de esta segunda actividad sea prácticamente nulo no justifica de ninguna manera que las razones para excepcionar el régimen de incompatibilidades no existan o no se hagan públicas.

Por último, el acuerdo de autorización de superación de los límites retributivos debe efectuarse «en cada caso», lo que sugiere que la ley no está pensando en autorizaciones genéricas, en masa o en bloque, sino que reclama que la excepción sea estudiada caso por caso, solicitud por solicitud, con el fin de poder examinar lo que en el Acuerdo precisamente no se expresa, esto es, las razones de especial interés para el servicio. Esta cuestión ya fue objetada por alguna institución consultiva autonómica ante intentos similares y en nuestra modesta opinión se trata de una apreciación absolutamente correcta.

Si la LI hubiera querido excepcionar la aplicación de estos límites retributivos para un supuesto concreto de autorización de segunda actividad pública como es el caso de la actividad de profesor universitario asociado, lo habría hecho del mismo modo que el art. 16 de la LI al contemplar excepciones al principio general enunciado en su apartado 1, que prohíbe la compatibilidad para el ejercicio de actividades públicas o privadas cuando se perciba complemento específico o concepto equiparable²⁵.

²⁴ La interpretación más común nos conduce al régimen de las jornadas de especial dedicación que, por esa misma razón, comportan una retribución adicional con relación a las de dedicación ordinaria, aunque no falta algún autor que opina que tal expresión alude a los conceptos retributivos que deben tomarse para efectuar el cálculo (sueldo base y complementos de destino y específico asignados al puesto) como ya hemos expuesto en este trabajo. Vid. FAYOS APESTEGUÍA, José Luis, *Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Análisis de la Ley 53/1984*, Centro de Estudios Delta, CFPO, SL, Valencia, 1998, pág. 86.

La realidad de la situación, no obstante, nos dice que serán pocos los empleados públicos que podrán beneficiarse de esta dispensa, por cuanto las universidades públicas atraviesan, como todas las administraciones públicas, por uno de sus momentos económicos más críticos. Esta situación tendrá su reflejo a partir del curso 2012/2013 con una reducción drástica de personal docente contratado, lo que afectará en mayor medida a la categoría de profesores asociados por ser la más voluble y menos estable.

V.- LA INCOMPATIBILIDAD DERIVADA DE LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS O CONCEPTOS EQUIPARABLES (ART. 16 DE LA LEY)

1.- PROHIBICIÓN ABSOLUTA PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES POR RAZÓN DE LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTO ESPECÍFICO. PERSONAL RETRIBUIDO POR ARANCEL, PERSONAL DIRECTIVO Y EMPLEADOS PÚBLICOS QUE PERCIBAN FACTOR DE INCOMPATIBILIDAD

El art. 16.1 de la LI impide *autorizar* o *reconocer* compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, y al retribuido por arancel.

Este apartado resulta aplicable tanto a las segundas actividades públicas como a las actividades privadas, tal como puede deducirse del uso de los verbos autorizar (reservado únicamente para dar de paso actividades públicas secundarias) y reconocer (que solo se emplea cuando se trata de compatibilizar actividades privadas).

Es importante recordar que este apartado ha sido modificado en 2007 por el EBEP, si bien el nuevo texto irá surtiendo efectos progresivamente en cada Administración a medida que se vayan aprobando las respectivas Leyes de Función Pública en desarrollo del Estatuto. Mientras esto no ocurra, la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa, tal como ordena la disposición final cuarta del EBEP. La nueva redacción establece que no podrá *autorizarse* o *reconocerse* compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del art. 24 del Estatuto²⁶ incluyan el factor de incompatibilidad, al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

²⁵ No hemos utilizado en este inciso la versión de este apartado en la nueva redacción dada por el EBEP, dado que aún no se halla vigente en la Administración del Estado ni en algunas Administraciones autonómicas hasta que se produzca el desarrollo del Estatuto para dichas Administraciones (disposición final cuarta del EBEP).

²⁶ Aquella que retribuye la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, *incompatibilidad* exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

Este apartado 1 del art. 16, en lo que atañe a las actividades públicas, debe ser completado –o, más bien, exceptuado– con lo que dispone el apartado 3, ya que permite la realización de determinadas segundas actividades públicas aunque el solicitante de compatibilidad se encuadre en alguno de los colectivos enunciados en el apartado 1 que acabamos de reproducir.

La prohibición absoluta para el ejercicio de actividades privadas que se recoge en la redacción original de este apartado que, aún hoy, está en buena medida vigente al no haberse desarrollado plenamente el EBEP, también quedó virtual y parcialmente fuera de aplicación desde el momento que la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, añadió un apartado 4 al art. 16, permitiendo la realización de actividades privadas aunque se percibiera complemento específico, siempre y cuando su cuantía no superase el 30 por 100 de las retribuciones básicas del interesado, excluidos los conceptos que tuvieran su origen en la antigüedad (se entiende que el cálculo debe hacerse en cómputo anual, por lo que habrá que incluir las cuantías que correspondan a cada concepto –retribución básica o complemento específico– que integran las pagas extraordinarias).

Aún así, es cierto que para determinados colectivos la prohibición para el ejercicio de actividades privadas –salvo las exceptuadas del régimen de incompatibilidades, que se enumeran en el art. 19 de la LI– es absoluta, como ocurre con el personal retribuido por arancel. La diferencia de trato con el resto de los empleados públicos no estriba en una distinción radical, tal como manifiesta la STC núm. 68/1990, de 5 de abril de 1990, de forma que unos –los empleados públicos en general– puedan ejercer toda actividad privada simultáneamente con su función pública, y otros no puedan ejercer ninguna. Situada en sus justos términos, la diferencia de trato existe, pero consiste en que mientras los primeros pueden solicitar autorización para obtener dicha compatibilidad, y aquélla les será o no otorgada conforme a lo dispuesto en la LI, al personal retribuido por arancel no le es posible solicitar tal autorización porque el legislador anticipa la decisión, denegándola en cualquier caso²⁷.

Las diferencias de tratamiento existentes entre los funcionarios retribuidos por arancel y los restantes funcionarios públicos pueden encontrarse en muchas otras consideraciones que han llevado al legislador a restringir, respecto de los mismos, el reconocimiento de compatibilidad que, en otros casos, puede otorgarse.

La apreciación de que tanto la imparcialidad e independencia como el cumplimiento de sus deberes pudieran verse seriamente afectados por el ejercicio simultáneo de la actividad privada y, junto a esos dos motivos, otras razones, como la relevancia y dificultad técnica de la función que, en concreto, se desempeña por este personal, pueden esgrimirse como elemento diferenciador y justificador de la prohibición. Estos motivos, además, lejos de resultar arbitrarios o irracionales,

²⁷ La sentencia se dicta en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1046/1987, promovida por la Audiencia Nacional, competente para resolver un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el catedrático Jesús González Pérez frente a una resolución del Ministerio de Administraciones Públicas denegatoria del reconocimiento solicitado por el actor entre la actividad de Registrador de la Propiedad y el ejercicio libre de la abogacía.

potencian la finalidad y razón de ser del régimen de incompatibilidades que la Ley establece.

La nueva redacción dada a este apartado por el EBEP equipara, a estos efectos, al personal retribuido por arancel con el personal directivo, cuyas notas esenciales aparecen ahora recogidas en el propio Estatuto. Lo dispuesto será aplicable con independencia de la naturaleza del vínculo que ligue al personal directivo con la organización, tal como se deduce de la nueva redacción de este apartado y del inciso final del principio cuarto del art. 13 del EBEP, que establece que cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección. Sobre éstos y cualquier otro que sin ser personal directivo se encuentre contratado mediante esta modalidad recae la prohibición²⁸.

Hasta la introducción del art. 16.4 de la Ley, la mera atribución de un complemento de este tipo acarreaba la incompatibilidad plena y automática para la realización de cualquier actividad, salvo para las segundas actividades públicas mencionadas en el apartado 3 –que eran autorizables para todos los mencionados en el apartado 1- y las exceptuadas que señala el art. 19 de la LI. Esto se convirtió en un argumento constante de sucesivas demandas que impugnaban las relaciones de puestos de trabajo o catálogos que fijaban estos complementos (nadie quería verse afectado por la “losa” de la incompatibilidad por la simple fijación de la cuantía de este complemento en la relación de puestos de trabajo).

La relación de puestos de trabajo es el instrumento normativo adecuado y pertinente para, al fijar el complemento específico, establecer precisamente por el señalamiento de ese complemento retributivo la incompatibilidad del desempeño del puesto público, con cualquier otro en el sector público o privado –STS de 31 de julio de 1993–. El procedimiento previo a la elaboración de la relación de puestos está encaminado a la determinación de las necesidades del servicio y a la fijación de las retribuciones complementarias entre las que se encuentra el complemento específico. El establecimiento de éste conlleva la determinación administrativa previa de que el desempeño de ese puesto, al exigir una especial dificultad técnica, dedicación y responsabilidad, por imperativo de los principios de imparcialidad, de incompatibilidad económica y de eficacia, exige la imposición legal de la incompatibilidad, por efecto de lo dispuesto en el art. 16.1 de la LI.

Finalmente, al amparo de la nueva versión del art. 16.1 de la LI, el resto del personal mencionado en el apartado, esto es, funcionario, laboral y eventual, también se verá afectado por una incompatibilidad absoluta cuando en sus retribuciones complementarias destinadas a retribuir la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo (art. 24 b) del EBEP)²⁹ se incluya el factor incompatibilidad.

²⁸ En el mismo sentido, el apartado 14 de las Instrucciones para la Aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos aprobadas por la Secretaría General para la Administración Pública el 5 de junio de 2007.

²⁹ Este complemento, que viene a sustituir al complemento específico, sigue retribuyendo los mismos conceptos, pero pierde su denominación sin que el EBEP le haya dado ninguna en concreto. Serán las

Esto tiene dos importantes consecuencias: la primera de ellas es que se autoriza implícitamente por la Ley al desglose del antiguo complemento específico por factores, algo que ya se venía realizando por un buen número de Administraciones autonómicas³⁰. También cabe la posibilidad de que, sin que exista desglose, la cantidad total de dicho complemento innominado contenga la previsión de que incluye en su estimación factor de compatibilidad. De aquí se concluye que quien perciba este factor en sus retribuciones complementarias se verá afectado por una incompatibilidad absoluta, salvo en lo que respecta a las actividades exceptuadas del art. 19 y las recogidas en el art. 16.3 de la LI. Esta era precisamente la opción aconsejada en el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, aprobado el 25 de abril de 2005: «Lo decisivo, aunque pueda ser más difícil de gestionar, es que la Administración atribuya un complemento o factor específico de incompatibilidad o de dedicación exclusiva o excluyente a determinados puestos de trabajos o a determinadas funciones. A tenor de ello, no podría reconocerse la compatibilidad a aquellos empleados públicos, sean funcionarios o laborales, que perciban ese tipo de complemento u otro equivalente».

2.- PROHIBICIÓN RELATIVA PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PRIVADAS POR RAZÓN DE LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS O CONCEPTO EQUIPARABLE

La segunda consecuencia que se extrae de la modificación introducida por el EBEP es la necesidad de efectuar una interpretación conjunta de la prohibición absoluta para ejercer actividades privadas para quienes perciban factor de incompatibilidad, por un lado, y la supervivencia del apartado 4 del art. 16 (que sigue hablando de complemento específico a pesar de haber desaparecido formalmente tal denominación del EBEP), por otro, que prohíbe el ejercicio de actividades privadas para quienes perciban un complemento específico cuya cuantía no supere en cómputo anual el 30 por ciento de la retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.

De esta lectura conjunta parece deducirse que el legislador sigue excepcionalmente permitiendo que aquéllos que perciben la retribución complementaria del art. 24 b) del EBEP (antes, complemento específico), siempre que no lo sea en concepto de factor de incompatibilidad –ya vimos que, entonces, la incompatibilidad es absoluta–, puedan realizar actividades privadas cuando la cuantía de dicho complemento no supere el 30 por ciento de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.

normas de desarrollo del Estatuto las que opten por conservar la antigua nomenclatura o darle una nueva (la más empleada hasta la fecha es la de “complemento de puesto de trabajo”).

Véase nota a pie de página núm. 31 de este trabajo.

³⁰ En algunas Administraciones la cuantía del complemento aparecía ya desglosada por factores en la nómina (factor I, factor C, etc.), lo que posibilitaba la elección de aquel que retribuía únicamente la incompatibilidad para efectuar el cálculo a que se refiere el art. 16.4 de la LI. Este criterio favorecía a los empleados de dichas Administraciones, en la medida que no tomaba como referencia para los cálculos de dicho artículo toda la cuantía del complemento específico, sino únicamente la del factor de incompatibilidad.

Véase nota a pie de página núm. 31 de este trabajo.

Esta es la tesis más coherente, partiendo de la vigencia del art. 16.4. Según esta interpretación habría dos grados de incompatibilidad por razón de la percepción del antiguo complemento específico: una absoluta (que afectaría al personal retribuido por arancel, personal directivo, contratados de alta dirección, y al personal funcionario, laboral y eventual que perciba dentro de su retribución complementaria del art. 24 b) del EBEP el factor de incompatibilidad) y otra relativa (quienes perciban dicha retribución complementaria, siempre que no retribuya el factor de incompatibilidad y no supere en su cómputo anual el 30 por ciento de la retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad).

Otra interpretación más radical nos llevaría a entender que la modificación del apartado 1 del art. 16 deroga implícitamente el apartado 4 del mismo artículo, no existiendo incompatibilidad para el ejercicio de actividades privadas para aquellos empleados que, percibiendo complemento específico, no lo hagan en concepto de factor de incompatibilidad. Ésta, sin embargo, no parece ser la interpretación más obvia.

3.- CONCEPTO DE COMPLEMENTO ESPECÍFICO. CONCEPTOS EQUIPARABLES

La asignación del complemento específico o concepto equiparable a un concreto puesto de trabajo, implica un juicio previo de la Administración sobre la complejidad y relevancia de las funciones desempeñadas por cada empleado, así como de la dedicación que debe prestar al puesto, sin casuísticas excepciones en los casos en que se estime el complemento específico de escasa cuantía o de poca entidad. Si se trata de un complemento que va dirigido a retribuir los conceptos o cualificaciones que integran el complemento específico o el complemento a que alude el art. 24.b) del EBEP, la permisón de un segundo puesto haría inoperante el designio tanto de imparcialidad del funcionario como de eficacia en el desempeño de su tarea y del servicio público encomendado.

El TC, en su sentencia núm. 68/1990, de 5 de abril, reconoció la constitucionalidad del art. 16.1 de la LI y no aceptó la vulneración del art. 14 de la CE, puesto que en los funcionarios que perciben un complemento específico no existe desigualdad de trato ya que se encuentran incluidos en una prohibición derivada del propio texto legal, y esa justificación de la diferencia retributiva encuentra margen suficiente para la prohibición establecida de simultanear una actividad privada, teniendo en cuenta la modalidad y el procedimiento de retribución.

Resulta fundamental aclarar que no es la denominación del complemento la que determinará que, a los efectos que nos importan ahora, se tome en consideración aquél para resolver la incompatibilidad o no de una actividad pública o privada. En este punto, la Ley trasciende lo meramente formal para fijarse, en realidad, en los conceptos que retribuyen la incompatibilidad o especial dedicación, de los que es antecedente el complemento de «dedicación exclusiva», con independencia de la denominación bajo la que se presenten. A partir de la aprobación del EBEP, como hemos reiterado hasta la saciedad, y dado el carácter innominado de este

complemento, habrá que estar a la denominación que se le otorgue por las diferentes Administraciones³¹.

El empleo de la expresión “concepto equiparable” que utiliza este apartado del art. 16 de la Ley parece sugerirlo. En desarrollo de esta previsión se aprobó por la Inspección General del Servicios de la Administración del Estado el Criterio de Aplicación 14/II.87, en el que se identificaban en la nómina del personal laboral diferentes complementos retributivos, con distinta denominación, a los que se les atribuía esa cualidad de concepto equiparable al complemento específico. En iguales términos, el borrador de Ley de Función Pública de Canarias (versión de 18 de junio de 2010), en su disposición adicional quinta, establece como conceptos equiparables al complemento específico los complementos de homologación y de incentivación que percibe el personal laboral (para el personal informático, además, el “complemento informático”), así como cualquier otro complemento retributivo que pueda sustituir en el futuro a los mencionados.

4.- ACTIVIDADES PÚBLICAS PERMITIDAS AL PERSONAL COMPRENDIDO EN EL ART. 16.1 DE LA LI

Dice el art. 16. 3 de la LI que se exceptúan de la prohibición enunciada en el apartado 1 del mismo artículo las autorizaciones de compatibilidad para ejercer como profesor universitario asociado en los términos del apartado 1 del art. 4, así como para realizar las actividades de investigación o asesoramiento a que se refiere el art. 6 de la LI, salvo para el personal docente universitario a tiempo completo (cuya dedicación se considera especial, al amparo del apartado 2 del art. 16 de la LI).

La razón de estas excepciones, como quedó patente en la tramitación de la Ley, era la potenciación de las relaciones Universidad-sociedad, aprovechando los resultados que de esa interacción puedan derivarse. En concreto, son tres actividades públicas:

- a) La de profesor universitario asociado a tiempo parcial y con duración determinada (art. 4 de la LI).
- b) El ejercicio de actividades de investigación, de carácter no permanente, o de asesoramiento científico o técnico en supuestos concretos, que no correspondan a las funciones del personal adscrito a las respectivas Administraciones públicas (art. 6.1 de la LI).

³¹ El art. 76 a) 1 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana lo denomina “complemento del puesto de trabajo”, y éste se desglosa en dos componentes, de los cuales, el llamado “de desempeño” está destinado a retribuir las condiciones particulares de los puestos de trabajo, así como la dedicación e incompatibilidad exigible para su desempeño. Igual denominación tiene este complemento en la legislación castellano-manchega (Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha), cuyo art. 85.4 concreta que en los instrumentos complementarios de gestión del empleo público podrán determinarse qué factores de los anteriores se han tenido en cuenta para la fijación de la cuantía del complemento de puesto de trabajo, previsión ésta que entronca directamente con el contenido del art. 16.1 de la LI en su versión EBEP. El borrador de Ley de Función Pública de Canarias (versión de 18 de junio de 2010) también lo denomina “complemento de puesto” (art. 74 b) y añade que la fijación de los componentes y las cuantías asignadas a los mismos para cada puesto se fijará por cada Administración (en clara alusión a la Administración Local, también sujeta a la aplicación de esta Ley).

- c) La prestación de servicios en sociedades creadas o participadas por el personal investigador al servicio de los Organismos Públicos de Investigación, de las Universidades públicas y de otras entidades de investigación dependientes de las Administraciones Públicas, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (art. 6.2 de la LI).

A éstas habría que sumar otras tantas desperdigadas por la Ley o que por vía interpretativa se han asimilado a las enunciadas en el art. 16.3. Es el caso de la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación, excepción que solo opera para el profesorado universitario por aplicación de los arts. 4.3 de la LI y 83 de la LOU, o la compatibilidad de la condición de miembro de las asambleas parlamentarias autonómicas o de las corporaciones locales con un segundo puesto de trabajo en el sector público en las condiciones previstas en el art. 5 de la LI (véase el Criterio de Aplicación de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública 4/1985).

5.- LA INCOMPATIBILIDAD RELATIVA POR LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS DE DETERMINADA CUANTÍA

Ya lo habíamos anticipado en el subepígrafe V.- b) de este trabajo. Los trabajadores que perciban complementos específicos o del complemento previsto en el art. 24 b) del EBEP siempre que éste no incluya factor de incompatibilidad, no están “habilitados”, por esta mera circunstancia, para el ejercicio de actividades privadas. Según el art. 16.4 de la LI, se requiere que la cuantía de dicho complemento no supere el 30 por ciento de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.

Hasta 2007, cualquiera que fuera el factor o factores que se hubieran tenido en cuenta para la asignación de un complemento específico a un determinado puesto de trabajo (especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad y penosidad), incluso si no se había tenido en cuenta el de incompatibilidad, debía computarse a los efectos del art. 16.4. Abonaban esta interpretación las SSTS de 13 de junio de 1998 y 11 de marzo de 1994, entre otras³². Sin embargo, ya hemos visto cómo algunas Administraciones al desglosar el complemento por factores, tomaban solo la cuantía del factor de incompatibilidad – y no todo el complemento específico– a efectos del cálculo que exige el art. 16.4, con lo que abiertamente favorecían el acceso de los empleados al mercado laboral.

Para MARTÍN PÉREZ³³ la solución de tomar exclusivamente el factor “incompatibilidad” y no los restantes (especial dificultad técnica, dedicación,

³² Esto contradecía, amén de la práctica de algunas Comunidades Autónomas a la que ya nos hemos referido, el dictado del art. 14 de la Ley 21/1987, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades del personal al Servicio de la Generalitat catalana, puesto que establece literalmente que «no podrá autorizarse ni reconocerse compatibilidad al personal que ocupe los puestos de trabajo que comporten la percepción de un complemento específico por el *factor de incompatibilidad* o por concepto equiparable».

responsabilidad, peligrosidad y penosidad), era un error al convertir a este factor en el único dato trascendente desde la óptica de los empleados que desean ejercer alguna actividad privada. Precisamente, sin embargo, ésta fue precisamente la opción sostenida por la oposición durante la tramitación parlamentaria de la Ley.

La aprobación del EBEP en 2007, condicionada a su desarrollo normativo por cada Administración, ha supuesto un cambio drástico en este planteamiento ya que la simple inclusión del factor de incompatibilidad en este complemento innominado, con independencia de su cuantía, ya determina por sí solo la incompatibilidad absoluta para ejercer actividades privadas sin necesidad de recurrir a cálculo alguno. Por tanto, serán los restantes factores que lo integran, estén o no desglosados en la relación de puestos, los que deberán ser tomados en cuenta a efectos de lo previsto en el art. 16.4 de la LI.

6.- LA SUPERACIÓN DEL 30 POR CIENTO DE LAS RETRIBUCIONES BÁSICAS Y OPCIONES DE RENUNCIA AL EXCESO. EL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 16 DE DICIEMBRE DE 2011 Y EL REAL DECRETO-LEY 20/2012, DE 13 DE JULIO³⁴

Tal como afirmábamos al hablar de los topes retributivos del art. 7 de la LI para el ejercicio de segundas actividades públicas, la no superación del porcentaje a que alude el art. 16.4 se impone como requisito ineludible para poder reconocer el ejercicio de actividades privadas a aquellos que perciben complemento específico o el descrito en el art. 24 b) del EBEP –siempre que no incluya factor de incompatibilidad-. Y también, tal como expusimos allí, cabe mantener las mismas reticencias con respecto a la renuncia al exceso, con el añadido en este caso, de que no existe mecanismo de dispensa previsto en la LI.

Puede que esta circunstancia haya sido la que ha conducido a algunas Administraciones -la última de ellas, la estatal-, a arbitrar diferentes mecanismos para soslayar este obstáculo. Basta recordar como antecedente la resolución de la Presidencia Ejecutiva del INSALUD de 13 de febrero de 1998, por la que se aprobó el procedimiento de renuncia del complemento específico del personal facultativo, tomando como fundamento el art. 53.1 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que caracterizaba al complemento específico de este colectivo como un complemento de carácter personal, y por tanto renunciable.

Con esta naturaleza sigue regulándose para este tipo de empleados en muchas Comunidades Autónomas una vez transferidos³⁵ y en desarrollo de la

³³ Consideraciones sobre la actividad privada de los servidores públicos ante la Ley 53/1984. Análisis especial del art. 16 de esta norma legal. *La Ley Revista Jurídica de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, t. II, 1987, pp. 1087-1088.

³⁴ Vid. op. cit. MESEGUER YEBRA, Joaquín. Hacia la flexibilización del régimen de incompatibilidades...

³⁵ Por citar solo algún ejemplo, la Orden de 27 de marzo de 2006, del Departamento de Salud y Consumo (Aragón), por la que se regulan los supuestos, requisitos, efectos y procedimientos para hacer posibles la acreditación y la renuncia a la diferentes modalidades de complemento específico del personal estatutario del Servicio Aragonés de la Salud.

previsión contenida en el art. 77.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud³⁶.

En el panorama autonómico, Galicia aprueba el Decreto 165/1989, de 27 de julio, de aplicación de la Ley de Incompatibilidades al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia que perciba complemento específico y autorizaciones de compatibilidad, que inaugura la posibilidad de renuncia a la percepción del complemento específico, removiendo este obstáculo para compatibilizar segundas actividades.

Más recientemente, en el Principado de Asturias, el Decreto 14/2006, de 2 de febrero, declara, en virtud de lo que dispone el art. 3.1 de la LI, la compatibilidad, por razón de interés público, del desempeño de un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público en el ámbito musical docente e interpretativo. La finalidad de este Decreto es la de solventar la práctica imposibilidad de compatibilizar las actividades a que se refiere el art. 4.2 de la LI, al no estar este supuesto incluido en las excepciones del art. 16.3 de la Ley. Nos referiremos brevemente a esta situación más adelante. A los efectos que ahora nos interesan, en el texto de esta norma se establece como condición previa para la autorización de compatibilidad la renuncia al complemento específico y posterior aceptación de ésta.

Finalmente, a finales de 2011 el Consejo de Ministros da luz verde a un Acuerdo por el que se aprueba el procedimiento para la reducción, a petición propia, del complemento específico de los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos C1, C2 y E –no se cita al personal laboral-. El Acuerdo parte del literal del art. 16. 4 de la LI, constatando que el tiempo transcurrido desde su aprobación, las necesidades organizativas actuales y la modificación de las situaciones retributivas de los funcionarios públicos, han llevado a que en la actualidad la mayoría de los funcionarios de la Administración General del Estado, incluidos los de los subgrupos C1, C2 y E, superen el límite que establece el artículo citado. En este contexto, y manteniendo la aplicación de los límites establecidos en la misma LI, decide establecer un procedimiento que permita la reducción de las cuantías correspondientes al complemento específico posibilitando así la compatibilidad (para actividades privadas) sin menoscabo de las obligaciones propias del servicio.

El personal de esos subgrupos –lo que constituye en cierta forma una medida equitativa, ya que excluye al colectivo de empleados con mayor nivel retributivo– puede solicitar de conformidad con el Acuerdo la reducción del importe del complemento específico correspondiente al puesto que desempeñan “al objeto de adecuarlo al porcentaje al que se refiere el artículo 16.4” de la LI”. Creemos que el entrecomillado es del todo relevante, ya que de este inciso podría concluirse que la

³⁶ “En el ámbito de cada servicio de salud se establecerán las disposiciones oportunas para posibilitar la renuncia al complemento específico por parte del personal licenciado sanitario.

A estos efectos, los servicios de salud regularán los supuestos, requisitos, efectos y procedimientos para dicha solicitud.

reducción solo puede alcanzar al exceso del importe por encima del 30 por ciento de la retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad³⁷, removiendo este obstáculo para permitir más fácilmente el reconocimiento para el ejercicio de actividades privadas.

Podría interpretarse, pues, que la reducción solo procede cuando se invoque ese motivo, lo que hace poco comprensible que si esto es así, no se haya insertado esta solicitud de reducción en el curso de la tramitación de la propia solicitud de reconocimiento de compatibilidad para el ejercicio de actividad privada, ligando una a la otra. Finalmente, el Acuerdo no opta por esta alternativa al establecer en su apartado Primero.4 que la reducción surtirá efectos “sin perjuicio de la obligación por parte del interesado de solicitar el expreso reconocimiento de compatibilidad en los términos establecidos en el artículo 14” de la LI. Esto parece del todo lógico, dado que para el reconocimiento de compatibilidad no solo tan de tomarse en cuenta aspectos retributivos, sino también de dedicación horaria y, especialmente por su importancia, factores funcionales (evitar el menoscabo de la imparcialidad y otros deberes funcionariales debido al riesgo de existencia de conflictos de intereses).

La dudas que se nos plantean tras la lectura del Acuerdo es si cabría la reducción del importe del complemento por debajo del exceso que hemos mencionado e, incluso, de todo su importe, y si se ha pensado que alguna instancia efectúe un seguimiento que permita concluir que las reducciones aprobadas están todas ellas vinculadas a la inmediata solicitud de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas.

El lector se preguntará por qué hacemos tanto hincapié en estas peculiaridades que a simple vista parecen no tener mayor relevancia. La respuesta hay que darla a la vista de la propia LI, y es que la ley toma también en consideración la percepción de este complemento a efectos de considerar compatible o no otro tipo de actividades, incluso públicas como ya hemos visto.

De esta forma, por ejemplo, las actividades públicas enunciadas en el art. 4.2 de la LI no pueden ser realizadas si se percibe complemento específico, al no estar incluidas en las excepciones del art. 16.3 de la Ley a la regla general enunciada en el apartado 1 de ese mismo artículo (prohibición de realización de actividades si se percibe complemento específico o factor de compatibilidad del art. 24 b) del EBEP). Esta es la razón por la que, por citar un caso, un profesor de Conservatorio Profesional de Música no puede compatibilizar su puesto con una segunda actividad en el sector público cultural (por ejemplo, una orquesta de titularidad pública). El informe de la entonces Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, de 25 de julio de 2000, reconoció que este supuesto de compatibilidad era inviable ya que todos los funcionarios docentes –de carrera o interinos– perciben complemento específico, uno de los obstáculos para dar curso a esta autorización. El criterio, pues, de la Dirección General era la no

³⁷ Una alternativa parecida es la que se acuerda en algunas Comunidades Autónomas entre Administración y sindicatos médicos, reduciendo el complemento específico hasta el 29,99 % de la retribución básica, y derivando el exceso a la creación de complementos de productividad o similares, que no son tenidos en cuenta para decidir la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas (es el caso de Castilla-La Mancha o Castilla y León).

autorización de compatibilidad para ejercer una segunda actividad en el sector público cultural a aquellos Catedráticos y Profesores de Música cuando cualquiera de los dos puestos comportase la percepción de complemento específico (es decir, siempre)³⁸.

Si el único tipo de actividades que pretende hacer compatible el Acuerdo comentado mediante la reducción del complemento específico son las privadas, habrá que extremar el cuidado para que esta facultad no se ejercite fraudulentamente y acabe desviándose su aplicación para permitir otro tipo de actividades, las públicas, en las que no se pensaba inicialmente. Pensamos que esto habría sido fácilmente evitable si la solicitud de reducción, como dijimos, se hubiera incorporado como una especie de pieza separada al procedimiento de reconocimiento de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas, una vez constatada la superación del porcentaje al que hace referencia el art. 16.4 de la LI.

En otro orden de cosas, también resulta significativo que el propio Acuerdo haya evitado usar el término “renuncia” al complemento específico –o a parte de él– y haya preferido el empleo del término “reducción”. Podría pensarse que aquel término no es adecuado en la medida que la reducción es una medida revisable o revocable, y no perpetua o definitiva³⁹. Lo cierto, sin embargo, es que el término “renuncia” es el que ha venido utilizándose en otras ocasiones para supuestos similares que ya hemos esbozado al inicio de este subepígrafe, en los que la renuncia al complemento es una decisión sobre la que el propio interesado y la Administración pueden volver.

Puede que uno de los argumentos que haya llevado a sortear el uso de tal expresión, haya sido que la figura de la renuncia siempre activa ciertas cautelas en torno a su aceptación. El art. 6.2 del Código Civil, al que ya nos hemos referido en este trabajo, demanda que la renuncia no contraríe el interés o el orden público, ni perjudique a terceros, mientras que los arts. 90 y 91 de la LRJPAC, exigen que no esté prohibida por el ordenamiento jurídico y sea aceptada por la Administración.

Interesa finalmente destacar que el Acuerdo hace pivotar en última instancia la decisión sobre la reducción del importe del complemento sobre la convicción de que ésta no menoscaba las obligaciones propias del servicio⁴⁰. A esta idea puede

³⁸ Como ya hemos visto, este supuesto fue soslayado por algunas Comunidades Autónomas acudiendo a la posibilidad que les confiere el artículo 3.1 de la LI, de declarar compatibles por razón de interés público otras actividades en el sector público. En el caso del Decreto 14/2006, de 2 de febrero, del Gobierno del Principado de Asturias al que ya nos hemos referido

³⁹ El personal que hubiera optado por la reducción del importe del complemento específico deberá permanecer en esta situación como mínimo seis meses desde la fecha de la efectividad de la renuncia, salvo en aquellos casos en los que les fuera denegada la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas. En estos casos, los interesados podrán solicitar nuevamente la percepción íntegra del complemento específico. Dicha solicitud se resolverá en trámite de urgencia y se entenderá estimada transcurrido un mes desde su solicitud sin que se haya producido resolución expresa (apartado Primero.5 del Acuerdo).

⁴⁰ Esta previsión es coherente con lo dispuesto en el art. 1.3 de la LI: “...el desempeño de un puesto de trabajo (...) será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o

responder la previsión del apartado Primero.2 del Acuerdo cuando alude a la posibilidad de que la Subsecretaría del Departamento que corresponda, si estima que alguna petición de reducción no debe ser aceptada por la naturaleza del puesto del solicitante, deberá motivar su negativa. Esta mención refuerza el elemento discrecional en la gestión del régimen de incompatibilidades, discrecionalidad sujeta en todo caso al deber de motivación que exige el Estado de Derecho y la proscripción de la arbitrariedad de la actuación de los poderes públicos.

La última estación de este proceso “liberalizador”, para concluir nuestra exposición, ha venido de la mano del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, cuya disposición adicional quinta otorga la posibilidad de que los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos A1 y A2 soliciten la reducción, a petición propia, del complemento específico.

En virtud de esta disposición, los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos A1 y A2 -por tanto, los que restaban después del Acuerdo de diciembre de 2011-, incluidos en el ámbito de aplicación del RDI, podrán solicitar ante las órganos y unidades de personal con competencias en materia de personal de los Departamentos, Organismos Autónomos y Entidades gestoras de la Seguridad Social en los que estén destinados, la reducción del importe del complemento específico correspondiente al puesto que desempeñan al objeto de adecuarlo al porcentaje a que se refiere el art. 16.4 de la LI. Solo se excluye de esta posibilidad a los funcionarios -nótese que se sigue excluyendo al personal laboral- que ocupen puestos en Gabinetes de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, y a los que desempeñen puestos que tengan asignado complemento de destino de nivel 30 y 29⁴¹.

VI.- RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

A estas alturas, no cabrá ya duda alguna para los lectores de este trabajo de la extremada -y poco justificada- complejidad de las implicaciones retributivas que comporta el régimen de incompatibilidades. Pocas alteraciones se han producido en este aspecto, como hemos comprobado, desde la aprobación de la LI hace casi 30 años, lo que no puede predicarse en iguales términos del régimen general del empleo público. El desfase entre ambos se ha ido acentuando progresivamente y va camino de convertirse en un abismo que cada vez resulta más difícil atajar.

privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometerse imparcialidad o independencia”.

⁴¹ La adición de la conjunción “y” tras la referencia en el apartado 2 a la “Administración General del Estado” mediante una corrección de errores, despejó la duda de si el Real Decreto-ley quería extender la prohibición a todos los funcionarios con dichos niveles de destino con independencia de su destino (opción definitiva) o si se refería únicamente a los que, ocupando puestos con dicho nivel, prestasen sus servicios en los Gabinetes de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado (opción descartada). La corrección de errores está publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 172, de 19 de julio de 2012.

Las decisiones últimas adoptadas por el Gobierno central para los empleados públicos estatales, a las que hemos hecho mención en los epígrafes anteriores, son medidas improvisadas, de impacto muy limitado, poco coherentes con los principios generales que informan esta peculiar normativa, y que solo encuentran cierta justificación a la vista de la actual coyuntura económica.

El momento de abordar de una manera decidida una nueva regulación del régimen de incompatibilidades ha llegado. Abordar soluciones en este ámbito que respondan a los retos y demandas de una Administración moderna es una necesidad inaplazable. Es obvio que el sistema debe simplificarse para que la gestión pueda ganar en agilidad, ser “justo” en términos retributivos y conciliarse con las exigencias de profesionalización de los recursos humanos en el sector público, garantizando, por un lado, la eficacia de los servicios y, por otro, eludiendo cualquier riesgo de conflicto de intereses entre las esferas pública y privada.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

**CUADRO RESUMEN DE LOS
REQUISITOS RETRIBUTIVOS EN EL RÉGIMEN DE INCOMPABILIDADES DE
LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

Tipo de actividad	Régimen Jurídico
Públicas	Regla General
	Incompatibilidad de dos o más retribuciones con cargo a presupuestos públicos (art. 1.2 de la LI).
	Excepciones a la prohibición - límites generales
	Se pueden compatibilizar, no obstante, las actividades enunciadas en los arts. 4 a 8 de la LI, siempre que la suma de percepciones por las actividades compatibles no supere los topes retributivos del art. 7 . En ese caso, solo se percibirá paga extraordinaria por una de las actividades compatibles.
Privadas	Incompatibilidad absoluta
	Personal funcionario, eventual y laboral cuyo complemento retributivo del art. 24 b) del EBEP (complemento específico o equivalente) incluya factor de incompatibilidad , personal retribuido por arancel , personal directivo , incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección y profesores universitarios a tiempo completo (art. 16.1 y 2 de la LI) ⁴² .
	Incompatibilidad relativa
Personal que perciba complemento retributivo del art. 24 b) del EBEP (complemento específico o equivalente), que no incluya factor de incompatibilidad. Solo podrá reconocerse actividad privada cuando la cuantía de dicho complemento no supere el 30 por ciento de su retribución básica , excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad (art. 16.4 de la LI).	

⁴² Adaptado a la versión del art. 16.1 de la LI dada por el EBEP (no se halla aún en vigor en el Estado ni en todas las Comunidades Autónomas).

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

**HACIA LA INEXIGIBILIDAD DE LA LICENCIA
MUNICIPAL DE APERTURA: ANÁLISIS DEL REAL DECRETO-LEY 19/2012, DE
25 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO
Y DE DETERMINADOS SERVICIOS**

Ginés VALERA ESCOBAR

Técnicos Superior de Administración General
Asesor Jurídico-Administrativo del Ayuntamiento de El Ejido
Jefe del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio
del Instituto de Estudios Almerienses

SUMARIO:

I.- PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS.

II. -TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR AL ORDENAMIENTO ESTATAL Y ANDALUZ.

1. - DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR (CONOCIDA DIRECTIVA BOLKESTEIN).
- 2.- LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE, SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.
- 3.- LEY 25/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.
4. - LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.
- 5.- LEY 3/2010, DE 21 DE MAYO, POR LA QUE SE MODIFICAN DIVERSAS LEYES PARA LA TRANSPOSICIÓN EN ANDALUCÍA DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2006, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR.
- 6.- LEY 4/2011, DE 6 DE JUNIO, DE MEDIDAS PARA POTENCIAR INVERSIONES EMPRESARIALES DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA ANDALUCÍA Y DE SIMPLIFICACIÓN, AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
- 7.- REAL DECRETO LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

8. -DECRETO 247/2011, DE 19 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE.
9. -DECRETO 327/2012, DE 10 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS ANDALUCES PARA SU ADAPTACIÓN A LA NORMATIVA ESTATAL DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.
- 10.-REAL DECRETO-LEY 19/2012, DE 25 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS.

III.- LA LICENCIA COMO TÉCNICA DE CONTROL PREVENTIVO. LICENCIA URBANÍSTICA

- 1.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 61/1997, DE 20 DE MARZO.
- 2.- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO.
- 3.- DECRETO 60/2010, DE 16 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
- 4.- MODIFICACIONES OPERADAS EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA CON LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO.

IV.- CONCEPTO Y OBJETO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.

- 1.- CONCEPTO.
- 2.- OBJETO.
- 3.- ACTOS SUJETOS A LICENCIAS URBANÍSTICAS .

V.- BIBLIOGRAFÍA.

I.-PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

Solemnizado constitucionalmente el capital principio de la autonomía local en los artículos 137¹, 140 y 141, queda cerrada la distribución territorial de poder en un nuevo modelo de Estado unitario, pero organizado por las Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias. A partir de este ensamblaje conceptual habrá de ser la autonomía local esencialmente entendida, a la vez que garantizada institucionalmente por el legislador estatal y autonómico, como el derecho de la comunidad vecinal a participar a través de órganos propios elegidos democráticamente en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al dogma de la unidad estatal, o como el derecho a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, con la consiguiente suficiencia financiera del gasto que ocasionan, como sentó prontamente el Tribunal

¹ Los arts. 137 y 140 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 sientan que: *"El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". ..."La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios"...*

Constitucional en STS nº 4/1981, de 2 de febrero y 32/1981 de 28 de julio. Si bien hay que sentar que la Carta Magna tan sólo se ocupa en el art. 149 de delimitar las competencias exclusivamente estatales y acotar el máximo techo de responsabilidades al que pueden aspirar las CC.AA en sus respectivos Estatutos (arts. 148² y 151), con relación a la Administración Local no existe esta exactitud inicial, trasladándose al legislador sectorial estatal y autonómico la tarea de configurar el ámbito sustantivo de atribuciones que pueden ostentar los Entes locales a partir de esta garantía institucional aclamada y de las bases del régimen local fijadas.

Esta pensada e inconclusa omisión sobre el alcance de lo que sean estos “intereses respectivos” dentro del único interés público conducirá al legislador ordinario a tener que concretarlos en cada momento, apelando más de una vez a la noción del llamado “interés predominante”, que no exclusivo ni privativo, y la consecuente asignación a las EE.LL de cuantas competencias (conjunto de potestades que detenta un Ente sobre un sector de la actividad) exija la prestación de servicios que demanden los ciudadanos.

Pero todos estos rasgos organizativos, funcionales y competenciales no serían positivados hasta el alumbramiento de la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL, para abreviar), razón por la que su art. 2 enfatice para la efectividad de la autonomía así garantizada que *“la legislación del Estado y de las CC.AA reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*. Retomamos en este mandato la proyección normativa de la “garantía institucional” elaborada jurisprudencialmente, puesto que la acción de precisar la autonomía local se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.

Por su parte, el art. 25.1 de la LBRL concentra este primordial principio de autonomía local al habilitar programáticamente a los Municipios a prestar cuantos servicios públicos satisfagan las aspiraciones y exigencias de la colectividad vecinal para la gestión de intereses propios, en los concretos términos de la legislación sectorial estatal y autonómica y en el círculo de sus competencias. Para ello, preceptúa el art. 25.2 del mismo cuerpo legal que *“en todo caso”* ejercerán los Municipios competencias exclusivas o concurrentes en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA en materias de seguridad pública; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (aunque la competencia en materia de urbanismo corresponda sustancialmente a las CC.AA en virtud del art. 148.1.3^º CE, existe una Ley estatal de regulación de suelo, no propiamente urbanística: RDL 2/2008, de 20 de junio), protección del medio ambiente, de la salubridad general y defensa de consumidores y usuarios...

² Art. 148. 1.3^º: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

Además de enumerar el legislador estatal en el art. 26 LBRL un elenco de servicios mínimos directamente encomendados a la gestión municipal, el art. 28 LBRL faculta al Municipio para la realización de actividades complementarias de las propias de otras AA.PP, y en particular las relativas a “... *vivienda, sanidad y protección del medio ambiente*”. Y en la Disposición Transitoria Segunda LBRL se confieren a los Municipios a modo de cláusula genérica y residual en relación a las anteriores materias “*cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras AA.PP*”.

Desde la redacción originaria del Estatuto de Autonomía (art. 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de política territorial, incluyéndose en la misma la ordenación territorial y del litoral, el urbanismo y la vivienda. Siendo completadas estas competencias en el art. 56.3 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Dispone este apartado que la competencia exclusiva en materia de urbanismo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y subsuelo.

Respetuoso con los principios constitucionales, el art. 91.1 del Estatuto, reconoce la plena autonomía de los Municipios en el ámbito de sus intereses. Imponiendo el art. 89.2 del Estatuto que la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto de los ámbitos competenciales correspondientes determinado en el Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la CE y por la Carta Europea de la Autonomía Local. Rigiéndose la organización territorial de Andalucía por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional (art. 90).

El Estatuto andaluz dará un paso de gigante al garantizar por vez primera en el ordenamiento jurídico español a los Municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad. De forma que en lo que aquí importa, los Ayuntamientos tendrán competencia propia sobre las ss materias, en los términos que determinen las Leyes: a) ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (art. 92.2 a).

En desarrollo de todos estos principios constitucionales y estatutarios, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía “*añade al repertorio estatutario otras competencias, identificando potestades y especificando materias que refuerzan la exclusividad de la competencia municipal*”. De forma que establece en su art. 4 que los Municipios gozan de autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las Leyes, actuando bajo su propia

responsabilidad y en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad³. La autonomía local comprenderá⁴, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio de Municipios, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, la organización de su propio territorio, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la gestión del personal a su servicio, patrimonio y la recaudación, administración y destino de los recursos de sus haciendas. Añadiendo el art. 9.1 que los Municipios andaluces tienen competencias propias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye la aprobación de los Proyectos de Actuación para actuaciones en suelo no urbanizable, elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística y el otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad. El apartado 14.a) asigna la competencia a los Municipios para la ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de pública concurrencia que incluye el control, vigilancia e inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia. Y el apartado 22 la *“ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanente u ocasionales”*.

Al igual que ocurre en la actividad urbanística o comercial, puede suceder que en contados ámbitos de actuación confluyan diversas competencias sobre un mismo objeto respaldadas por distintos títulos habilitantes, lo que exige a los agentes jurídicos en caso de conflicto un esfuerzo de armonización, como mínimo, o la definitiva búsqueda de la Administración Pública con decisión prevalente, aunque en la práctica predominarán los supuestos de asignación indistinta o de competencias concurrentes o compartidas donde se manifiesta secuencialmente la decisión pública sustantiva en un eslabón sucesivo de participación de las Administraciones actuantes. Siendo incontrovertible que las competencias municipales emergen con completa autonomía respecto de las del Estado o de las CC.AA en concurrencia con éstas, de forma que si un mismo hecho llena el supuesto de diversas normas, según las cuales son preceptivas distintas autorizaciones o licencias, cada Administración retendrá su competencia propia, sin que el otorgamiento de alguna de ellas, que puede actuar como presupuesto necesario de las restantes, prejuzgue la obtención de las demás. Insistiendo, el legislador destaca deliberadamente en la nueva dicción del artículo 84.3 de LBRL⁵

³ Esta definición de “autonomía local” se corresponde con el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 según el cual *“por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las EE.LL de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*.

⁴ Conforme a sus arts. 6.1 y 2 y art, 7 las competencias locales que determina esta Ley tienen la consideración de propias y mínimas y podrán ser ampliadas por Leyes sectoriales. Su determinación se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, ponderando en su conjunto, a la comunidad política local, integrada por Municipios, cuando se valore la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las EE.LL o las necesidades de eficacia o economía. Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias. Como cláusula general de competencia, señala el art. 8 que los Municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.

⁵ Apartado introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de ésta, que guarda estrecha relación con el todavía vigente art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo que conserva si vigencia con rango reglamentario en tanto no sea modificado por el Ministerio de Administraciones

que *“las licencias o autorizaciones otorgadas por otras AA.PP no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las EE.LL, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales”*. Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 11/99, en este artículo *“se contempla expresamente el principio general de que las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales previstas en la legislación vigente, armonizando así el ejercicio legítimo de las competencias de todas las Administraciones e incorporando la reciente jurisprudencia del TC al respecto contenida en la sentencia de 19 de febrero de 1998 sobre la Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”*⁶.

Públicas (Disposición Derogatoria Única 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril) que ya preveía que para evitar multiplicidad de expedientes sobre autorizaciones o concesiones sobre un mismo asunto en el que hubieran de intervenir con facultad decisoria 2 ó más Departamentos Ministeriales, varios Centros Directivos de un Ministerio u Organismos Autónomos, imponía la instrucción de 1 solo expediente y resolución única por quien tuviese la competencia más específica.

⁶ Sienta el FJ nº 39 de esta sentencia con ocasión de declarar que el art. 19.3 de la Ley de Puertos (derogado hoy por la Disposición Derogatoria Única del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante, Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre) no vulneraba el orden constitucional de competencias, *“que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”* (también en STC 32/1981, FJ nº 4). Reconocido como está por el art. 25 LBRL el ejercicio de competencias municipales en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, y siendo la licencia (junto a otros actos de control preventivo) el mecanismo ideado en el art. 84.1.b) del mismo cuerpo legal para que los EE.LL puedan someter la actividad urbanística de los ciudadanos -incluso de otras Administraciones, como regla general- y los usos del suelo a la legalidad y a las determinaciones de los PGOU y demás instrumentos de ordenación, razonaba convincente el TC que de ello *“no puede, sin embargo colegirse que la intervención del Municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tengan que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística”*, aunque ésta sea la solución ordinaria, puesto que *“no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística”*. Y aunque dispensa el art. 19.3 de la Ley de Puertos *“las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias”* de control preventivo municipal a través de licencia, el apartado 1 del mismo precepto no excluye la intervención municipal por ser preceptiva la emisión de informe por el Municipio correspondiente acerca de la adecuación de estas obras al Plan Especial de Ordenación del Espacio Portuario. Concluye el Tribunal diciendo que *“se garantiza, por tanto, la intervención del Ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal”*.

II.- TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR AL ORDENAMIENTO ESTATAL Y ANDALUZ

Pero el régimen jurídico tradicional autorizatorio de establecimientos basado en la “licencia de apertura” ha sido sometido a cambios trascendentes para la simplificación administrativa en un Estado compuesto, como veremos a lo largo de este ensayo. El Tratado de la Comunidad Europea consagró ya en 1957 tanto la libertad de circulación de servicios (posibilidad de que se presten servicios en otro Estado sin cambiar de establecimiento en otro Estado) como la libertad de establecimiento (que comprende la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por el país de establecimiento para sus propios nacionales ante la posibilidad de que un prestador quiera instalarse en un Estado miembro), entre otras, por lo que según el actual art. 49 del Tratado de 13 de diciembre 2007, Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada subsiguiente al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007) quedan prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, extendiéndose igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecido en el territorio de otro Estado miembro.

1.- Así las cosas, el día 12 de diciembre de 2006 se aprobó por el Parlamento Europeo y el Consejo la DIRECTIVA 2006/123/CE, RELATIVA A LOS SERVICIOS DE MERCADO INTERIOR (DS, para abreviar) aprobada en el marco de la estrategia de Lisboa (conocida Directiva Bolkestein) que afecta a los servicios en el mercado interior y que hubo de ser traspuesta hasta el día 28/12/2009. Tiene por objeto la creación de un auténtico mercado interior de servicios a través de la eliminación de cargas burocráticas y barreras legales y administrativas, que facilite el libre establecimiento (o ejercicio efectivo de una actividad económica por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo la prestación de servicios-art. 4.5 y al que se le aplican los arts. 9 a 15 en cuanto al régimen de autorización) y la libre prestación de servicios en la UE, es decir, el ejercicio de una actividad de servicios por prestadores ya establecidos en otro Estado miembro que vienen a España a prestarla de forma temporal y sin establecerse y que garantice, tanto a los prestadores como a los destinatarios de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado, manteniendo al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios. El concepto de “servicio” (“*cualquier actividad económica por cuenta propia prestada normalmente a cambio de una remuneración*”) remite al general del actual art. 57 del Tratado, que incluye las actividades de carácter industrial, mercantil, artesanal y actividades propias de las profesiones liberales. Siendo “establecimiento” el “*ejercicio efectivo de una actividad económica a que se hace referencia en el art. 43 del Tratado por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios*”. Definiéndose el “régimen de autorización” como cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio (definiciones extraídas del art. 4), o lo que es lo mismo, cualquier sistema previsto en el Ordenamiento jurídico o en las normas de los Colegios

profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

Como ya se ha adelantado, el fin perseguido por la DS es eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de quienes presten servicios en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a las personas destinatarias como a las prestadoras de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado.

Si bien establece expresamente que los servicios no económicos de interés general quedan excluidos de su ámbito de aplicación (como por ejemplo los que no se realizan a cambio de una contraprestación económica como en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria), el fin es impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas y proporcionando un entorno más favorable a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

El art. 2.2 enumera las actividades a las que no se aplica la DS y el considerando 9 excluye expresamente al urbanismo, al disponer que *“la presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica, al igual que por los particulares en su capacidad privada”*. Ello no obstante, en la pág. 10 del *Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios* elaborado por los Servicios de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, referido al ámbito de aplicación de la misma, se dice que los Estados miembros tendrán que garantizar que las normas de la DS se apliquen a una amplia gama de actividades, ya se presten a empresas o a consumidores, mencionando sin ánimo de exhaustividad como ejemplo de servicios los “servicios de construcción”. Es decir, actividades de servicios que no guardan relación con la ordenación urbanística propiamente dicha pero que se prestan dentro de este sector (servicio de arquitectura, construcción, promoción, asesoramiento...). A estos servicios sí les sería de aplicación la Ley 17/2009.

En relación con el principio de libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, la DS establece la eliminación de todo procedimiento de autorización que afecte al acceso o ejercicio de una actividad de servicios, si dicho procedimiento no cumple con los requisitos de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio. La legislación de los Estados miembros relativa al acceso o ejercicio de una actividad de servicios no podrá contener una serie de requisitos prohibidos, listados en el artículo 14 de la DS, y deberá justificarse la exigencia de otros, enumerados en su artículo 15,

atendiendo a los criterios señalados. Además, la DS establece, con carácter general, en su art. 5 la simplificación de los procedimientos.

Los regímenes de autorización son unos de los trámites más comúnmente aplicados a los prestadores de servicios, pudiendo constituir una restricción a la libertad de establecimiento. En cuanto al régimen de libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, al abordar el tema del régimen de autorización, el art. 9 establece que los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización (regulado en los arts. 10 a 13) cuando se reúnan las ss condiciones:

- a) Que el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador.
- b) La necesidad de un régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general⁷. Añadiendo el considerando 56 que de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los objetivos de salud pública, protección de los consumidores, sanidad animal y protección del entorno urbano constituyen razones imperiosas de interés general que permiten justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones. No obstante, ningún régimen de autorización o restricción de estas características debe discriminar en razón de nacionalidad. Además deben respetarse siempre los principios de necesidad y proporcionalidad.
- c) El objetivo perseguido pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.
- d) Ser proporcionados a dicho objetivo de interés general, claros e inequívocos, hechos públicos con antelación y transparentes y accesibles.

Por tanto, se concreta la meta de la DS con medidas normativas que afectan a la libertad de establecimiento (mediante eliminación de procedimientos de autorización no necesarios, no proporcionales y discriminatorios y simplificación de procedimientos que puedan mantenerse) y a la libre prestación de servicios (regla general del silencio positivo, salvo razón imperiosa de interés general; autorización válida para todo el territorio nacional, salvo idénticas razones y necesidad de aceptar documentos de otros Estados miembros que demuestren cumplimiento de requisitos, sólo exigir documento original o traducción jurada en los casos previstos en otros instrumentos comunitarios o salvo excepción justificada por una razón imperiosa de interés general) y medidas no normativas (ventanilla única y sistema de cooperación IMI). En cuanto a los establecimientos, los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los requisitos que se declaran prohibidos por el art. 14 o que requieran evaluación (art. 15.2) y notificación a la CE (art. 15.7). Y por lo que respecta a la libre prestación de

⁷ O como dice la misma DS en el art. 4. 8), en desarrollo del considerando 40 “razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las ss.: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la prestación del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

servicios, los Estados miembros deberán garantizar en su territorio el libre acceso a la actividad de servicios y su libre ejercicio, atendiendo a los requisitos prohibidos del art. 16.2. Sólo imponer el respeto de requisitos a condición de que sean no discriminatorios y resulten proporcionados y estén justificados por razón de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente (art. 16.3)⁸.

2.- LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE, SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO

Para incorporar la Directiva al ordenamiento jurídico estatal se optó por la elaboración de una ley horizontal de transposición que promoviera una aplicación amplia de los principios generales establecidos en la misma, con pocas restricciones (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). Asimismo, para dar el impulso necesario al proceso de transposición, también se redactó una única ley que modifica la normativa estatal de rango legal para adecuarla a los principios de la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios (Ley 25/2009, de 22 de diciembre).

Como abordaremos a continuación, la incorporación de la DS al Ordenamiento jurídico interno basado en la eliminación de barreras administrativas, la excepcionalidad del régimen autorizatorio y la generalización de la técnica de declaración responsable y comunicación previa a la Administración y del silencio administrativo positivo se ha producido en 3 fases: primero mediante las Leyes estatales 17/2009 y 25/2009, después por la normativa autonómica y, por último, las Ordenanzas locales, pues como establece la Disposición Final Tercera de la Ley 17/2009 “*corresponde a las AA.PP competentes, en su respectivo ámbito territorial, aprobar las normas de desarrollo y ejecución de esta Ley*”. Por tanto, incumbe al Estado, las CC.AA y las EE.LL acometer las tareas de simplificación de procedimientos que afecten a las materias incluidas en la DS y la obligatoriedad de implantar la ventanilla única para centralizar información y actuar *on line* con la Administración competente (art. 17).

La Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio o Ley “paraguas” como se le conoce, transcribe los preceptos de la DS y tiene por objeto según su art. 1 “*establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas*”. Conforme a su art. 2 esta Ley se aplica a los servicios que se realicen a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier

⁸ Sin dejar de tener presente conforme al considerando 60 de la DS, que “*la presente Directiva y en particular las disposiciones referentes a los regímenes de autorización y al ámbito territorial de una autorización, no deben interferir en el reparto de competencias regionales o locales en los Estados miembros, incluidos los gobiernos autónomos regionales y locales y el uso de lenguas oficiales*”. Por lo que habrá que atender a la asignación de competencias que a cada Administración (estatal, autonómica y local) hace la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación básica de régimen local para proceder a su completa transposición.

otro Estado miembro⁹. Su apartado 2 enumera los servicios exceptuados del ámbito de aplicación de la Ley¹⁰ en parecidos términos a la DS (es decir, estarán incluidos todos los servicios que no se exceptúen explícitamente).

A los efectos de esta Ley se entiende por “servicio” cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el art. 57 del Tratado de la Comunidad Europea; “prestador” será cualquier persona física con la nacionalidad de cualquier Estado miembro, o residencia legal en España, o cualquier persona jurídica o entidad constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro, cuya sede social o centro de actividad principal se encuentre dentro de la UE, que ofrezca o preste un servicio; “establecimiento” es el acceso a una actividad económica no asalariada y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y especialmente de Sociedades, en las condiciones fijadas por la legislación, por una duración indeterminada, en particular por medio de una infraestructura estable; y “establecimiento físico”: cualquier infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente una prestación de servicios.

Sorprende que en esta Ley y pese a su tradición, solo se utilice el término “apertura” en el preámbulo, al decir: *“una vez establecidos, los prestadores de servicios podrán ejercer su actividad en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que para la apertura de un establecimiento físico en otra parte del territorio se pueda requerir una autorización”*. Al igual que ha sucedido últimamente en multitud de Leyes sectoriales que han optado por utilizar el término licencia de actividad, puesta en marcha de la actividad o funcionamiento, el legislador español ha preferido esta vez el término “autorización”, que define como cualquier acto expreso o tácito de la autoridad

⁹ Esta Ley no se aplica a normas que deban ser respetadas por la Sociedad en su conjunto, ya sean prestadores o particulares, como la normativa en Derecho Penal o las normas de comportamiento en circulación, es decir la Ley no interfiere con los requisitos o la normativa que tienen que ser respetados por los prestadores en el ejercicio de su actividad al igual que por los particulares en su capacidad privada (extracto del Preámbulo de la Ley).

¹⁰ Reproduciendo al art. 2 de la DS, quedan exceptuados del ámbito de aplicación de esta Ley: a) Los servicios no económicos de interés general; b) Los servicios financieros; c) Los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados en lo que se refiere a las materias que se rigen por la legislación sobre comunicaciones electrónicas; d) Los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos, y de la navegación marítima y aérea, incluidos los servicios portuarios y aeroportuarios necesarios para llevar a cabo la actividad de transporte, exceptuando la actividad de las plataformas logísticas de las empresas y de las actividades necesarias para su funcionamiento; e) Los servicios de las empresas de trabajo temporal; f) Los servicios sanitarios, incluidos los servicios farmacéuticos, realizados o no en establecimientos sanitarios e independientemente de su modo de organización y de financiación a escala estatal y de su carácter público o privado, prestados por profesionales de la salud a sus pacientes, con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud, cuando estas actividades estén reservadas a profesiones sanitarias reguladas; g) Los servicios audiovisuales, incluidos los servicios cinematográficos, independientemente de su modo de producción, distribución y transmisión y la radiodifusión, exceptuando las actividades de comercio al por menor de los productos audiovisuales; h) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario; i) Las actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública, en particular las de los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles; j) Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las AA.PP o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración; k) Los servicios de seguridad privada. Esta Ley no se aplicará al ámbito tributario. (...).

competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio; siendo “régimen de autorización”: cualquier sistema previsto en el ordenamiento que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios; “requisito”: cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios prevista en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas. En cuanto a “declaración responsable” es según el apartado 9 del artículo 3 el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.

De forma que con arreglo a su art. 4 referente a la libertad de establecimiento, los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional. En el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria, lo dispuesto en este Capítulo no se aplicará a aquellos aspectos expresamente recogidos en la misma.

Recordar que el concepto de “régimen de autorización” aparece recogido en el Considerando 39 de la DS según el cual debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un Registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional. La concesión de una autorización puede ser resultado no solo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente.

Pues bien, los “regímenes de autorización”¹¹ son uno de los trámites más comúnmente aplicados a los prestadores de servicios pudiendo constituir una restricción a la libertad de establecimiento. Razón por la cual para transponer el espíritu de la DS la Ley española establezca el principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En particular, se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad.

¹¹ Definido en el art. 3.10 como “cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los Colegios Profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios”.

Respecto al régimen de autorización, la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma, no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen (art. 5). El primer presupuesto para introducir un régimen excepcional de autorización en Derecho español es que se haga mediante Ley¹² (queda reservada a la Ley no a los Reglamentos) y los demás presupuestos hacen referencia a:

- a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a Sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.
- b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, o lo que es lo mismo, la razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitada a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de la seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y salud de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural (art. 3.11). Si bien se hace notar que los “servicios de construcción” no se encuentran exceptuados expresamente del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 como ya se ha explicado.
- c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control “a posteriori” se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/92, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones

¹² A este respecto, el Consejo de Estado en su Dictamen de 18 de marzo de 2009 expone que “la autorización es una manifestación típica de la actividad de intervención típica de la actividad de intervención y ordenación de la administración y como toda técnica de ordenación está sometida al principio de reserva de Ley, por ser un supuesto claro de intervención o limitación de la actividad de los particulares y, en este caso concreto de la libertad de establecimiento”.

previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general.

Con carácter general la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirán acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido. Asimismo, cuando el acceso a la actividad o su ejercicio esté condicionado a la realización de una comunicación o de una declaración responsable por parte del prestador, la comprobación por parte de la Administración pública de la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiere aportado o del incumplimiento de los requisitos señalados en la legislación vigente determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirán al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales. No obstante lo anterior, las Administraciones Públicas podrán otorgar autorizaciones o solicitar comunicaciones o declaraciones responsables a los prestadores cuya eficacia esté limitada a una parte específica del territorio cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, resulte proporcionado y no discriminatorio y de forma suficientemente motivada.

Asimismo, podrá exigirse una autorización, una comunicación o una declaración responsable individual para cada establecimiento físico cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general, resulte proporcionado y no discriminatorio (art. 7.3). Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad.

Sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos (art. 8). Las AA.PP no podrán exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro. El acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación. Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios (art. 9): no ser discriminatorios; estar justificados por una razón imperiosa de interés general; ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general; ser claros e inequívocos y objetivos; ser hechos públicos con antelación y transparentes y accesibles.

3.- LEY 25/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE DIVERSAS LEYES PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO

Por su parte, la Ley de Modificación de Diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio o Ley “ómnibus”,

incorpora en su Título I -"Medidas Horizontales"- Capítulo I, diversas modificaciones que afectan de forma genérica a las actividades de servicios, introduciéndose expresamente la figura de comunicación y de declaración responsable y se generaliza el uso del silencio administrativo positivo. Esta Ley añade un nuevo apartado 4 en el artículo 70 bis LBRL: *"4. Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio. Asimismo las EE.LL garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes. Las EE.LL impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio"*.

Y se completa la redacción del art. 84 de la LBRL relativo a los medios de intervención de la Administración en la actividad de los ciudadanos: *"1. Las EE.LL podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a) Ordenanzas y bandos; b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 se estará dispuesto en la misma; c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable de conformidad con lo establecido en el art. 71 bis de la Ley 30/92; d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma y e) órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. 2. La actividad de intervención de las EE.LL se ajustará en todo caso a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue. (...)"*

Añade a la Ley 30/92 un nuevo artículo (el art. 71 bis) con la siguiente redacción, que desarrolla el art. 3.1 de la Ley Paraguas (que tan sólo define lo que es una declaración responsable) distinguiendo dos nuevas figuras jurídicas (la declaración responsable y la comunicación previa) sin justificar los motivos que lleven a exigir en cada caso una u otra modalidad de control. Por tanto, debemos diferenciar a partir de ahora la "autorización" (que supone la preexistencia de un derecho en el sujeto interesado en desarrollar una determinada actividad y la facultad *ex ante* de la Administración de comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para el ejercicio de ese derecho), de la "declaración responsable" y la "comunicación previa", como modalidades de control *ex post*, que en principio no obstarían el ejercicio de actividad¹³:

"1. A los efectos de esta Ley se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se

¹³ Los arts. 3 y 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria han sido modificados en este sentido.

compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa y clara en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente hechos o elementos relativos al ejercicio de un derecho o al inicio de una actividad, indicando los aspectos que puedan condicionar la misma y acompañándola, en su caso, de cuantos documentos sean necesarios para su adecuado cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad, cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente. (...)¹⁴.

También se completa el apartado 1 del art. 43 respecto al silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado con esta redacción *“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este art., el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”*. Aclarando la Disposición Adicional Cuarta que *“a los efectos previstos en el primer párrafo del art. 43.1 de la Ley 30/92, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquéllos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de Ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”*.

¹⁴ Sigue diciendo su apartado 4 que *“la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una DR o CP, o la no presentación ante la Administración competente de la DR o CP determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación”* Añadiendo el apartado 5 que las AA.PP *“tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de DR y de CP, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica”*..

Y respecto a los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, mantiene la Disposición Adicional Quinta que *“cuando de acuerdo con esta Ley se exija una declaración responsable o una comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio y una evaluación de impacto ambiental, conforme al Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos, aprobados por RDL 1/2008, de 11 de enero, o a la normativa autonómica de desarrollo, la declaración responsable o comunicación no podrán presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite”*¹⁵.

4.- LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

El Título II de esta Ley, que continua en la dirección de remover obstáculos administrativos iniciado con las normas de transposición de la DS, está dedicado a la mejora de la competitividad de la economía española e incluye reformas en la simplificación y agilización administrativa orientadas a impulsar la actividad emprendedora mediante supresión de trámites injustificados o desproporcionados. Su Sección 1ª contempla la ampliación del ámbito del silencio positivo (art. 40) y la Sección 2ª, a los supuestos de licencias locales de actividad, tasando los casos en los que las EE.LL podrán imponer licencias para el desarrollo de actividades económicas (arts. 41 y 42). Con objeto de potenciar la figura del silencio positivo, tanto en el ámbito de la AGE como en el de las CC.AA, se impone la obligación de remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de modificación del sentido del silencio administrativo, tras efectuar una revisión de los casos de silencio negativo existentes y de que las CC.AA también evalúen la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el silencio desestimatorio.

La Memoria del Análisis del Impacto Normativo y el Preámbulo de la Ley explican la modificación que opera en la LBRL diciendo que *“para evitar dilaciones y obstáculos a la actividad empresarial, se limita la posibilidad de que las EE.LL establezcan licencias de apertura o funcionamiento a determinados supuestos (cuando esté justificado y sea proporcionado atendiendo a determinadas razones de interés general, como son la seguridad, la sanidad, la protección del medio ambiente o la del patrimonio histórico artístico) y se refuerzan los mecanismos de control a posteriori”*. O lo que es lo mismo, se restringe la posibilidad de exigir licencias a aquellas actividades en las que concurren razones imperiosas de interés general vinculadas con la protección de la salud, o seguridad pública, el medio ambiente o el patrimonio histórico artístico.

Así el art. 41 de la Ley de Economía Sostenible modifica nuevamente la LBRL, añadiendo un nuevo artículo 84 bis con la siguiente redacción: *“sin perjuicio de lo dispuesto en el art. anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico artístico, la seguridad o la*

¹⁵ En el mismo sentido, la Disposición Adicional Octava añadida por la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista establece que *“la declaración responsable o la comunicación previa no podrán presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite”*.

salud pública, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia y el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente". Se añade también un nuevo artículo 84 ter con este texto: "cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las EE.LL deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial"¹⁶.

5.- LEY 3/2010, DE 21 DE MAYO, POR LA QUE SE MODIFICAN DIVERSAS LEYES PARA LA TRANSPOSICIÓN EN ANDALUCÍA DE LA DIRECTIVA 2006/123/CE, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2006, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

Anticipar que esta Ley andaluza 3/2010 no ha modificado ningún artículo de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Su objetivo es adaptar la normativa andaluza de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y por tanto, incorporar parcialmente al Derecho español la DS ¹⁷, cuyo fin perseguido, no hay empacho en repetir, es eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de quienes prestan servicios en Estados miembros y a la

¹⁶ Además, el artículo 42 reforma el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, modificando la letra i) del artículo 20.4 con el siguiente contenido:

«i) "Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, así como por la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo".

Por último, su Disposición Adicional Octava respecto a la "Evaluación de la normativa existente sobre licencias locales de actividad" impuso que en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, el Gobierno evaluara la existencia de razones incluidas en este nuevo art. 84 bis LBRL en las previsiones existentes sobre licencias locales de actividad y de acuerdo con ella presentara en el mismo plazo un Proyecto de Ley de modificación de las normas en las que no concurren estas razones, eliminando la correspondiente exigencia de licencia, sin perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo. Las CC.AA y las EE.LL, en un plazo de 12 meses tras la entrada en vigor de esta Ley y en el ámbito de sus competencias adaptarán igualmente su normativa a lo previsto en este art. 84 bis. Exigiéndose que los Municipios "*deberán adoptar un acuerdo que dé publicidad a los procedimientos en los que de acuerdo con lo previsto en el art. 84 bis de la LBRL subsiste el régimen de sometimiento a la licencia local de actividad, manteniendo dicha relación adecuada a la normativa vigente en cada momento*".

¹⁷ Esta Ley introdujo reformas en la Ley 12/1999, de 15 de octubre, del Turismo; Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía; Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía; Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía; Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas en la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía; Ley 2/1989, de 18 de julio, por el que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana; Ley 8 /2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres; Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante y en la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales oficiales de Andalucía.

libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a las personas destinatarias como a las prestadoras de servicios la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Por lo que aquí más interesa, en Andalucía la transposición de la DS afecta a la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, respecto al régimen de autorización de grandes superficies comerciales previsto en el art. 58.1.1º de la LO 2/2007. Los principales elementos de la legislación comercial que se eliminan para dar cumplimiento a los requerimientos de la DS son: la licencia comercial específica y autonómica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales, prevista en el Título IV de la Ley 1/1996; los límites inferiores a 2.500 m² de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista; las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de la licencia comercial específica; las disposiciones que permitían la intervención en el procedimiento de autorización de personas que representan los intereses comerciales ya presentes en el mercado; la licencia comercial específica para los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica con una superficie útil de exposición y venta mínima de 400 m²; la tasa autonómica por la tramitación de la licencia comercial; las inscripciones previas en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, en el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y en el Registro de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía y los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores pertenecientes a los Estados miembros, y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros en la organización de las ferias comerciales.

La Ley declara que no le es de aplicación la DS ya estudiada al contemplar únicamente la perspectiva territorial y urbanística en la planificación comercial, mediante la redacción de un nuevo Título IV y la introducción de modificaciones sustantivas en los Títulos I y II de la Ley 1/1996, buscando siempre la coherencia entre la dimensión sectorial de la actividad, la dimensión territorial ambiental y el uso que se hace del suelo (dimensión urbanística).

El Capítulo IV del Título IV incorpora novedades en cuanto al régimen de autorización de las GSM, caracterizadas tanto por sus dimensiones como por el acceso masivo los consumidores. El control previo, atendiendo al principio de simplificación administrativa y ventanilla única impuesto por la DS, se delega en los Municipios y se concreta en la denominada "licencia municipal de obras de grandes superficies minoristas", basada en criterios estrictamente territoriales, urbanísticos y medioambientales (nunca económicos o de impacto en el tejido comercial existente, por estar proscritos conforme a la DS). Destaca en este único procedimiento un informe autonómico preceptivo de la Consejería competente en materia de comercio interior sobre la adecuación del proyecto a los criterios para la implantación de las GSM establecidos en esta Ley y al contenido del Plan de Establecimientos Comerciales, motivado por el carácter supramunicipal de la incidencia territorial de estos establecimientos. Conviene insistir que esta licencia municipal de obras sería así compatible con el espíritu la DS¹⁸.

¹⁸ Esquemáticamente las GSM necesitan: 1º) Plan de Establecimiento Comercial en concordancia con planes territoriales; 2º) previsión del uso urbanístico pormenorizado en el planeamiento urbanístico (el planeamiento urbanístico será objeto de informe comercial autonómico); 3º) instalación: licencia urbanística municipal con información pública y dos informes preceptivos: Defensa de la Competencia y la Consejería con competencias en materia de comercio (informes autonómicos).

Asimismo, el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de Simplificación de Trámites Administrativos y de Modificación de Diversos Decretos para su Adaptación al Decreto Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se Modifican Diversas Leyes para la Transposición de la DS ha modificado el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

6.- LEY 4/2011, DE 6 DE JUNIO, DE MEDIDAS PARA POTENCIAR INVERSIONES EMPRESARIALES DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA ANDALUCÍA Y DE SIMPLIFICACIÓN, AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Su Capítulo III incluye el conjunto de medidas de simplificación administrativa y de mejora de la regulación destinadas a facilitar la implantación de nuevas actividades empresariales y profesionales, entre las que se contemplan las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa. Es por lo que reitera el art. 13 que la **declaración responsable** para la puesta en marcha de una actividad empresarial o profesional sometida a control administrativo es el documento suscrito por la persona que pretenda ponerla en marcha, o por quien legalmente la represente, en el que declara, bajo su responsabilidad, que reúne todos los requisitos establecidos en la normativa vigente para iniciar la actividad empresarial o profesional correspondiente, que dispone de la documentación que lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la duración de la misma. En aquellos procedimientos en los que, legal o reglamentariamente, se establezca la declaración responsable como trámite necesario para el inicio de la actividad, la presentación de dicha declaración, así como de la documentación exigida por el procedimiento, facultará para el inicio de la actividad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las AA.PP. Y según el art. 14, la **comunicación previa** para la puesta en marcha de una actividad empresarial o profesional es el documento por el que la persona que pretenda ponerla en marcha, o quien legalmente la represente, pone en conocimiento de la administración pública competente hechos o elementos relativos al inicio de una actividad, indicando los aspectos que puedan condicionar la misma y acompañándola, en su caso, de cuantos documentos sean necesarios para el cumplimiento de lo establecido en la normativa correspondiente.

De modo que conforme al art. 15, la presentación de la declaración responsable o de la comunicación previa faculta a la correspondiente Administración Pública para comprobar, en cualquier momento, la veracidad de todos los documentos, datos y cumplimiento de los requisitos, por cualquier medio admitido en derecho. A tal efecto, las AA.PP impulsarán la función inspectora de los órganos competentes, al objeto de comprobar la veracidad de los datos declarados y de instar, si procede, el ejercicio de la potestad sancionadora. La falsedad, inexactitud u omisión en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la administración pública competente de la declaración responsable o comunicación previa, implicará, desde el momento en que se conozca, la apertura de expediente

sancionador por parte de la administración pública competente. Asimismo, implicará la suspensión cautelar del ejercicio de la actividad afectada, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. La resolución de la Administración Pública que declare las circunstancias aludidas en el apartado anterior podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica y física al estado que tenía en el momento previo al ejercicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello en los términos que se prevean, en su caso, en las normas que resulten de aplicación. Como consecuencia del expediente sancionador al que se refieren los apartados anteriores, la presentación de una declaración responsable cuyos datos se comprueben falsos o inexactos podrá conllevar el no poder iniciar otra actividad con el mismo objeto durante al menos 1 año.

7. REAL DECRETO LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

El art. 40 de la Ley de Economía Sostenible (LES) previó la modificación del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideraren cubiertos por razones imperiosas de interés general, de acuerdo con lo establecido en el art. 43 de la Ley 30/1992. El mandato legal descansa sobre la previsión general de circunscribir el sentido negativo del silencio administrativo a aquellos procedimientos en que lo exijan imperiosas razones de interés general y así lo sancione una Ley. Igualmente, la LES introdujo un nuevo art. 84 bis de la Ley 7/85 que establece la regla general de que el ejercicio de actividades por los particulares no queda sujeto a la obtención de la previa licencia municipal u otro medio de control preventivo. Con esta opción la LES dio un paso más allá de la DS, dado que no solo se han suprimido los regímenes de autorización para el ejercicio de actividades de servicios incluidos en su ámbito de aplicación, sino que se extiende a cualquier tipo de actividad. Ello no obstante, el nuevo art. 84 bis ha dispuesto también una serie de excepciones a la regla general señalada, pues podrá someterse a la obtención de previa licencia municipal el ejercicio de actividades que afecten a la protección del medio ambiente, a la protección del patrimonio histórico artístico, a la seguridad, a la salud pública, o de aquellas actividades que impliquen el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público, siempre que esté justificada y resulte proporcionada. Requisitos en línea con el nuevo art. 39 bis de la Ley 30/1992, en el que se establecen los principios de intervención de las AA.PP para el desarrollo de una actividad. Sobre la base de estos preceptos el Gobierno procedió con este RDL a evaluar su ámbito competencial, dando lugar a que en más de un centenar de procedimientos la Administración se vea sometida al régimen del silencio positivo y que desaparezcan las menciones a las licencias locales en las Leyes afectadas. Por ello, el art. 26 de este RDL señala el sentido positivo del silencio administrativo en ciertos casos. De forma que *“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se citan en el Anexo I, el vencimiento del plazo máximo fijado, en su caso, en ese mismo anexo sin que se haya notificado resolución expresa, legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo”* en los términos previstos en el art. 43 de la Ley 30/1992.

Por lo que aquí interesa, el art. 23 de este RDL impone el silencio negativo en ciertos procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa. De modo que los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación, requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística: a) movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; b) las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta; c) la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; d) la tala de masa arbórea o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje y la primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiera la letra c) anterior. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiera deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo.

Por su parte, de acuerdo con la Disposición Adicional Séptima de este RDL, a excepción de las autorizaciones que se impongan en cumplimiento de la legislación de patrimonio de las AA.PP y de armas y explosivos, las menciones contenidas en la legislación estatal a las licencias y autorizaciones municipales relativas a la actividad, funcionamiento o apertura se entenderán referidas a los distintos medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, según los principios del art. 39 bis de la Ley 30/1992 y contempladas en el art. 84.1 de la Ley 7/1985.

8.- DECRETO 247/2011, DE 19 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS PARA SU ADAPTACIÓN A LA LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE

El artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuyó a la Comunidad Autónoma andaluza la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos, por lo que la Comunidad Autónoma puede desarrollar y ejecutar la normativa de la Unión Europea, como recuerda el artículo 42.2.4.º del Estatuto. La aprobación de la Ley 17/2009, que traspone la DS, supone un nuevo marco de referencia en la regulación del sector servicios. Reiterar que el objeto de dicha Ley es el establecimiento de las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y garantizando una mejor protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias de servicios. En cumplimiento de dichos objetivos, la Ley 25/2009, modificó la LBRL, introduciendo una nueva redacción del art. 84, que prevé junto a las licencias y otros actos de control preventivo, la comunicación previa o la declaración responsable

como mecanismo ordinario de intervención en el ámbito local. Posteriormente, la LES, ha modificado de nuevo la LBRL, mediante la incorporación de dos nuevos artículos 84 bis y 84 ter, que establecen el principio general de no sometimiento del ejercicio de actividades a la obtención de licencia u otros medios de control preventivo.

Por ello este Decreto lleva a cabo la revisión y actualización de la normativa reglamentaria reguladora de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, en especial, el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueban el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Decreto 10/2003, de 28 de enero, y modificado por el Decreto 258/2007, de 9 de octubre, tras las Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 25 de abril y de 23 de mayo de 2006; y, por último, el Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario, sin perjuicio del mantenimiento de aquellos regímenes de autorización previa, justificados por razones de interés general, que resulten necesarios, proporcionales y no discriminatorios y se encuentren amparados por una norma con rango legal.

Se modifica el artículo 2 del Decreto 78/2002, que queda redactado de la siguiente forma: *“Todas las autorizaciones que se otorguen por las Administraciones competentes para la celebración de espectáculos públicos y el desarrollo de actividades recreativas o, en los casos que proceda, para la instalación de establecimientos públicos dedicados a esta materia, así como las declaraciones responsables previas a la apertura de dichos establecimientos, deberán ajustarse, en cuanto a su denominación y definición, a las recogidas en el Nomenclátor y en el Catálogo que se insertan en los Anexos I y II”*.

También se ha dado nueva redacción al art. 4 respecto a los requisitos de apertura de establecimientos y contenido de las autorizaciones. De modo que *“sin perjuicio de las licencias urbanísticas correspondientes, la apertura de establecimientos públicos fijos dedicados a la celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas permanentes y de temporada se someterá con carácter general, de conformidad con lo establecido en la legislación básica en materia de régimen local a declaración responsable ante el Ayuntamiento y al correspondiente control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. La celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias, así como la instalación de establecimientos eventuales requerirán, en cualquier caso, las autorizaciones previas previstas en su ley reguladora que correspondan. En las autorizaciones concedidas al amparo de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como en los supuestos de modificaciones o alteraciones de las mismas, se hará constar los datos de la persona titular, la denominación establecida en el Nomenclátor para la actividad que corresponda, el período de vigencia de la autorización, el aforo de personas permitido, y el horario de apertura y cierre aplicable al establecimiento de acuerdo con lo establecido en la norma reguladora de horarios oficiales. No será necesaria la indicación del aforo de personas permitido, cuando éste no pueda*

estimarse por tratarse de espacios abiertos ubicados en vías o zonas de dominio público.

4. Quienes sean titulares de establecimientos públicos fijos, sometidos a la presentación de declaración responsable ante el Ayuntamiento para su apertura, harán constar en cualquier caso, además de los datos reseñados en el apartado anterior, el cumplimiento de los requisitos establecidos para los establecimientos públicos en el artículo 10.1 de la Ley 13/1999 y en su normativa de desarrollo, conforme a los modelos actualizados que oportunamente se publiquen por la Administración Local. Dichas declaraciones deberán incorporar el compromiso de mantenimiento de todos estos requisitos durante todo el tiempo en que se desarrolle la actividad que corresponda, así como declaración expresa de que disponen de la documentación que así lo acredita, a los efectos del oportuno control posterior de verificación del cumplimiento de la normativa reguladora de la actividad.

5. En los supuestos de establecimientos públicos dedicados a la celebración de más de un tipo de espectáculo o al desarrollo de varias actividades recreativas, se harán constar también tales circunstancias en la autorización o en la citada declaración responsable, de acuerdo con las denominaciones y definiciones establecidas en el Nomenclátor y en el Catálogo que se aprueban mediante el presente Decreto” (...).

9.- DECRETO 327/2012, DE 10 DE JULIO, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSOS DECRETOS ANDALUCES PARA SU ADAPTACIÓN A LA NORMATIVA ESTATAL DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

En Andalucía, una vez tramitada la ya estudiada Ley 3/2010, de 21 de mayo, que modifica diversas leyes para la transposición en Andalucía de la DS como consecuencia de la tramitación del Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, mediante el procedimiento de urgencia, ha resultado preciso modificar los reglamentos que puedan resultar afectados por las normas de transposición con rango legal, permitiendo la Ley 4/2011, de 6 de junio, impulsar el proceso de transposición. A través de este Decreto, se modifican el Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua; el Decreto 9/2003, de 28 de enero, por el que se regulan la Actividad Industrial y la Prestación de Servicios en los Talleres de Reparación y Mantenimiento de Vehículos Automóviles y se Articulan Derechos de los Consumidores y Usuarios; Decreto 155/1996, de 7 de mayo, por el que se regulan los Laboratorios de Ensayo y Contraste de Objetos Fabricados con Metales Preciosos. Finalmente, se deroga el Decreto 6/1987, de 27 de enero, por el que se crea el Registro de Empresas Publicitarias y Agentes de Publicidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y su Orden de desarrollo, Orden de 10 de marzo de 1987 y la Orden de 25 de enero, de 2007, por la que se desarrolla el Decreto 9/2003.

La modificación del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene por finalidad superar la discordancia que, en materia de visados ¹⁹ obligatorios, existe

¹⁹ El artículo 14 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 14. Visado:

“1. Con carácter general los proyectos podrán presentarse de forma voluntaria ante el Colegio Profesional correspondiente para su visado. No obstante, el visado será obligatorio en los supuestos establecidos en la normativa estatal. El proyecto se acompañará de los actos administrativos que

entre dicho Reglamento y el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, dictado en desarrollo de la Ley 25/2009. Igualmente, en la modificación se ha tenido en cuenta la reciente reforma en la normativa estatal operada por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, a través del establecimiento de silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa; por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el Régimen de las Edificaciones y Asentamientos Existentes en Suelo No Urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía; las reformas de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA y los principios de simplificación y mejora de la regulación previstos en la Ley 4/2011, de 6 de junio, mediante la sustitución de la autorización del inicio de obras por una declaración responsable en la que se declara la plena concordancia entre el proyecto básico y de ejecución.

Los párrafos a) y d) de su art. 13 quedan con nueva redacción, como abordaremos en el último epígrafe.

En cuanto al silencio administrativo, los apartados 2 y 3 del artículo 20 quedan con la siguiente redacción: *“2. Transcurrido el plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, ésta podrá entenderse denegada u otorgada conforme a la legislación estatal en la materia. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística. 3. En los supuestos de actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo indicados por la legislación estatal, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere presentado la documentación para entender desestimada la licencia por silencio administrativo”*.

El artículo 21, relativo a la ejecución de las obras de edificación, queda también modificado²⁰.

autoricen la edificación o uso del suelo adoptados por la Administración urbanística correspondiente en los que se hagan constar las circunstancias establecidas por la legislación y el planeamiento urbanístico relativas a la finca. 2. Para las obras promovidas por las AA.PP o sus entidades adscritas así como por los organismos de ellas dependientes, siempre que los proyectos se redacten en el marco de una relación funcional o laboral o contractual entre la Administración y el profesional competente, el visado podrá sustituirse por la intervención de la oficina de supervisión de proyectos u órgano equivalente, o bien por la comprobación realizada en el proceso de contratación pública, en su caso.

3. El visado otorgado por el correspondiente Colegio profesional expresará claramente cual es su objeto y acreditará frente a la Administración municipal al menos las siguientes circunstancias:

a) La identidad y habilitación profesional del técnico autor del trabajo.

b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate”.

²⁰ *“1. Cuando las licencias que tengan por objeto obras de edificación hubieren sido otorgadas únicamente con la presentación del Proyecto básico, no podrán iniciarse las obras de edificación hasta la presentación ante el Ayuntamiento del Proyecto de ejecución debidamente visado, cuando así lo exija la normativa estatal, o supervisado por la oficina de supervisión de proyectos u órgano equivalente o, en su caso, aprobado en el proceso de contratación pública. Al referido Proyecto se acompañarán una declaración responsable de técnico competente sobre la concordancia entre proyecto básico y de ejecución, los proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio que lo complementen o desarrollen, así como aquella otra documentación prevista por las normas sectoriales que haya de presentarse ante el Ayuntamiento para la ejecución de obras. 2. La presentación de la documentación referida en el apartado anterior habilitará para el inicio de las obras*

10.- REAL DECRETO-LEY 19/2012, DE 25 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS²¹

Objeto y ámbito de aplicación

Parte la Exposición de Motivos de este Real Decreto-Ley (pensado para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad) manteniendo que el comercio minorista es un sector dinamizador de la actividad económica y del empleo. Con un total de 436.496 empresas, 606.131 establecimientos, 1,8 millones de empleos y el 5% del total del valor Añadido Bruto, el sector comercial minorista constituye un sector estratégico para la economía española. Para favorecer la recuperación económica en la actual situación y reactivar un sector que acumula una caída de ventas del 17,5% en los últimos 4 años y que desde el año 2000 el comercio al por menor haya bajado de 617.000 a 606.000 establecimientos, resulta fundamental la adopción de medidas que faciliten la actividad y eliminen cargas administrativas que impiden el desarrollo de la iniciativa empresarial en la PYMES especialmente, que no son necesarias ni proporcionadas y cuyos objetivos podrían alcanzarse mediante procedimientos de control que no retrasaren el desarrollo de la actividad hasta tiempo después de haber acometido la inversión inicial, especialmente algunas licencias. Se impone, por lo tanto, sustituir en lo posible estas cargas administrativas por otros procedimientos de control menos gravosos, garantizando en todo caso el cumplimiento de la normativa vigente.

Como ya vimos al inicio del ensayo, la Ley 25/2009 modificó el artículo 84 de la LBRL, al objeto de someter los actos de control preventivo de ámbito municipal a sus principios en cuanto al acceso y ejercicio de actividades de servicios. Posteriormente, la Ley 2/2011, incorporó a la LBRL los artículos 84 , 84 bis y 84 ter, estableciendo con carácter general la inexigibilidad de licencia u otros medios de control preventivos para el ejercicio de actividades, salvo que resultase necesario para la protección de la salud o

objeto de la licencia, si no se manifestaren modificaciones sobre el Proyecto básico en la declaración de concordancia presentada. 3. Si en la declaración responsable sobre la concordancia se declarasen modificaciones sobre el Proyecto básico, el Ayuntamiento, previos informes técnico y jurídico, deberá resolver sobre la autorización de inicio de obras en el plazo máximo de un mes, pronunciándose sobre el alcance de dichas modificaciones, y sobre la necesidad de solicitar nueva licencia en el caso de que se trate de modificaciones sustanciales, notificando al interesado la resolución expresa en los términos establecidos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. El vencimiento del plazo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado para el inicio de las obras, siempre que no se trate de modificaciones sustanciales en los términos establecidos en el artículo. 25.2. 4. La autorización de inicio de obras, expresa o presunta, en ningún caso amparará modificaciones al Proyecto básico que no hayan sido declaradas expresamente y no impedirá la adopción, en su caso, de las medidas pertinentes para la protección de la legalidad urbanística. Dicha autorización no supondrá conformidad con las soluciones técnicas adoptadas en el proyecto respecto al cumplimiento de las exigencias básicas de la edificación, ni alterará el régimen de responsabilidades establecido en la normativa reguladora de la edificación”.

²¹ La Resolución de 14 de junio de 2012 ordena la publicación en BOE del Acuerdo de convalidación de este RDL. Para entender bien este epígrafe, resulta más que recomendable la colaboración “Desmontando el Sistema de Licencia Municipal en el Ámbito de las Actividades Comerciales y de Servicios (y Urbanístico): el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo” publicado por Rodrigo J. Ortega Montoro en el ejemplar nº 14, de 30 de julio de 2012, de la Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico, o cuando requiriesen de un uso privativo y ocupación del dominio público pero, en todo caso, condicionando su exigibilidad a un juicio de necesidad y proporcionalidad.

Es por ello que conforme a su art. 1, el Título I de este RDL tiene por objeto el impulso y dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas.

Mediante este RDL se da un paso de gigante al eliminar todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa (de instalación o de funcionamiento o de apertura), motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas y de cualquier otro interés sectorial que no sea el patrimonio histórico-artístico o el dominio público, ligados a establecimientos comerciales y de prestación de servicios que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 m². Tras realizar evaluación de necesidad y proporcionalidad, el Gobierno de la Nación ha estimado que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable. La flexibilización afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Ello implica su extensión parcial al medio ambiente y al urbanismo en cuanto a las denominadas por la doctrina "obras menores", que la DS dejaba fuera de su ámbito, como ya hemos analizado. De modo que en presencia de estos supuestos podrá iniciarse la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que el Promotor declare cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.

De modo que las disposiciones contenidas en el Título I de este RDL se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el **anexo**²² de este RDL, realizados a través de establecimientos

²² ANEXO

Actividades incluidas en el ámbito de aplicación de este RDL identificadas con las claves y en los términos establecidos por el Real Decreto 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las Tarifas y la Instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Agrupación 45:

GRUPO 452: Epígrafe 452.1 (calzado de artesanía y a medida) y 452.2 (calzado ortopédico con excepción del considerado producto sanitario).

GRUPO 454: Epígrafe 454.1 (prendas de vestir hechas a medida) y 454.2 (sombreros y accesorios para el vestido hechos a medida).

Agrupación 64:

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

GRUPO 641: Comercio al por menor de frutas, verduras, hortalizas y tubérculos. GRUPO 642: Epígrafe 642.1 (comercio al por menor de carnes y despojos; de productos y derivados cárnicos elaborados; de huevos, aves, conejos de granja, caza; y de productos derivados de los mismos); 642.2 (comercio al por menor, en dependencias de venta de carnicerías-charcuterías, de carnes frescas y congeladas, despojos y toda clase de productos y derivados cárnicos; de huevos, aves, conejos de granja, caza y de productos derivados de los mismos); 642.3 (comercio al por menor, en dependencias de venta de carnicerías-salchicherías, de carnes frescas y congeladas, despojos, productos procedentes de industrias cárnicas y productos cárnicos frescos, crudos, adobados, tocino salado, embutidos de sangre (morcillas) y aquellos otros tradicionales de estas características para los que estén autorizados; así como de huevos, aves, conejos de granja, caza y de productos derivados de los mismos); 642.4 (comercio al por menor, en carnicerías, de carnes frescas y congeladas, despojos y productos y derivados cárnicos elaborados; así como de huevos, aves, conejos de granja, caza y de productos derivados de los mismos); 642.5 (comercio al por menor de huevos, aves, conejos de granja, caza; y de productos derivados de los mismos); 642.6 (comercio al por menor, en casquerías, de vísceras y despojos procedentes de animales de abasto, frescos y congelados).

GRUPO 643: Epígrafe 643.1 (comercio al por menor de pescados y otros productos de la pesca y de la acuicultura y de caracoles) y 643.2 (comercio al por menor de bacalao y otros pescados en salazón).

GRUPO 644: Epígrafe 644.1 (comercio al por menor de pan, pastelería, confitería y similares y de leche y productos lácteos); 644.2 (despachos de pan, panes especiales y bollería); 644.3 (comercio al por menor de productos de pastelería, bollería y confitería); 644.4 (comercio al por menor de helados); 644.5 (comercio al por menor de bombones y caramelos) y 644.6 (comercio al por menor de masas fritas, con o sin coberturas o rellenos, patatas fritas, productos de aperitivo, frutos secos, golosinas, preparados de chocolate y bebidas refrescantes).

GRUPO 645: Comercio al por menor de vinos y bebidas de todas clases.

GRUPO 647: Epígrafe 647.1 (comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y de bebidas en establecimientos con vendedor); 647.2 (comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y de bebidas en régimen de autoservicio o mixto en establecimientos cuya sala de ventas tenga una superficie inferior a 120 m²) y 647.3 (comercio al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y bebidas en régimen de autoservicio o mixto en supermercados, denominados así cuando la superficie de su sala de ventas se halle comprendida entre 120 y 399 m²).

Agrupación 65.

GRUPO 651: Epígrafe 651.1 (comercio al por menor de productos textiles, confecciones para el hogar, alfombras y similares y artículos de tapicería); 651.2 (comercio al por menor de toda clase de prendas para el vestido y tocado); 651.3. (comercio al por menor de lencería y corsetería); 651.4 (comercio al por menor de artículos de mercería y paquetería); 651.5 (comercio al por menor de prendas especiales); 651.6 (comercio al por menor de calzado, artículos de piel e imitación o productos sustitutivos, cinturones, carteras, bolsos, maletas y artículos de viaje en general) y 651.7 (comercio al por menor de confecciones de peletería).

GRUPO 652: Epígrafe 652.2 (comercio al por menor de productos de droguería, perfumería y cosmética, limpieza, pinturas, barnices, disolventes, papeles y otros productos para la decoración y de productos químicos); 652.3 (comercio al por menor de productos de perfumería y cosmética, y de artículos para la higiene y el aseo personal y 652.4 (comercio al por menor de plantas y hierbas en herbolarios).

GRUPO 653: Epígrafe 653.1 (comercio al por menor de muebles (excepto los de oficina); 653.2 (comercio al por menor de material y aparatos eléctricos, electrónicos electrodomésticos y otros aparatos de uso doméstico accionados por otro tipo de energía distinta de la eléctrica, así como de muebles de cocina); 653.3 (comercio al por menor de artículos de menaje, ferretería, adorno, regalo o reclamo (incluyendo bisutería y pequeños electrodomésticos); 654.4 (comercio al por menor de materiales de construcción y de artículos y mobiliario de saneamiento); 653.5 (comercio al por menor de puertas, ventanas y persianas, molduras y marcos, tarimas y parquet mosaico, cestería y artículos de corcho); 653.6 (comercio al por menor de artículos de bricolaje) y 653.9 (comercio al por menor de otros artículos para el equipamiento del hogar n.c.o.p).

permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 m². Quedando al margen de esta regulación las actividades desarrolladas en los mencionados establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público (art. 2)²³.

GRUPO 654: Epígrafe 654.1 (comercio al por menor de vehículos terrestres); 654.2 (comercio al por menor de accesorios y piezas de recambio para vehículos terrestres); 654.3 (comercio al por menor de vehículos aéreos); 654.4 (comercio al por menor de vehículos fluviales y marítimos de vela o motor y deportivos); 654.5. (comercio al por menor de toda clase de maquinaria (excepto aparatos del hogar, de oficina, médicos, ortopédicos, ópticos y fotográficos) y 654.6 (comercio al por menor de cubiertas, bandas o bandejas y cámaras de aire para toda clase de vehículos).

GRUPO 656: Comercio al por menor de bienes usados tales como muebles, prendas y enseres ordinarios de uso doméstico.

GRUPO 657: Comercio al por menor de instrumentos musicales en general, así como de sus accesorios.

GRUPO 659: Epígrafe 659.1 (comercio al por menor de sellos, monedas, medallas conmemorativas, billetes para coleccionistas, obras de arte y antigüedades, minerales sueltos o en colecciones, fósiles, insectos, conchas, plantas y animales disecados); 659.2 (comercio al por menor de muebles de oficina y de máquinas y equipos de oficina); 659.3 (comercio al por menor de aparatos e instrumentos médicos, ortopédicos y ópticos, excepto en los que se requiera una adaptación individualizada al paciente y fotográficos); 659.4 (comercio al por menor de libros, periódicos, artículos de papelería y escritorio, y artículos de dibujo y bellas artes); 659.5 (comercio al por menor de artículos de joyería, relojería, platería y bisutería); 659.6 (comercio al por menor de juguetes, artículos de deporte, prendas deportivas de vestido, calzado y tocado); 659.7 (comercio al por menor de semillas, abonos, flores y plantas y pequeños animales); 659.8 (comercio al por menor denominados "sex-shop") y 659.9 (comercio al por menor de otros productos no especificados en esta Agrupación, excepto los que deben clasificarse en el epígrafe 653.9).

Agrupación 69:

GRUPO 691: Epígrafe 691.1. Reparación de artículos eléctricos para el hogar.

Agrupación 75:

GRUPO 755, Epígrafe 755.1 (servicios a otras agencias de viajes) y 755.2 (servicios prestados al público por las agencias de viajes).

Agrupación 83:

GRUPO 833, Epígrafe 833.1 (promoción de terrenos) y 833.2 (promoción de edificaciones).

GRUPO 834: Servicios relativos a la propiedad inmobiliaria y a la propiedad industrial.

Agrupación 86:

GRUPO 861, Epígrafe 861.1 (alquiler de viviendas); 861.2 (alquiler de locales industriales y otros alquileres N.C.O.P).

GRUPO 862: Alquiler de bienes inmuebles de naturaleza rústica.

Agrupación 97:

GRUPO 971, Epígrafe 971.1 (tinte, limpieza en seco, lavado y planchado de ropas hechas y de prendas y artículos del hogar usados); 971.2 (limpieza y teñido de calzado) y 971.3 (zurcido y reparación de ropas).

Grupo 972: Epígrafe 972.1 (servicios de peluquería de señora y caballero) y 972.2. (salones e institutos de belleza y gabinetes de estética).

Grupo 973: Epígrafe 973.1 (servicios fotográficos); 973.2 (máquinas automáticas, sin operador, para fotografías de personas y para copia de documentos) y 973.3 (servicios de copias de documentos con máquinas fotocopiadoras).

Grupo 975. Servicios de enmarcación.

²³ La Disposición Final Octava autoriza a las CC.AA, en el ámbito de sus competencias, para que puedan ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el Título I y en el anexo de este RDL. Y la Disposición Final Séptima faculta al Gobierno para modificar el umbral de superficie aplicable, previsto en el Título I de este RDL, con el objeto de poder extenderlo a otras

Inexigibilidad de licencia

Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios enumerados en el anexo, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.

No será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación²⁴. La inexigibilidad de licencia que se determina en el art. 3 no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente.

Declaración responsable o comunicación previa

Las licencias previas que, de acuerdo con los artículos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por **declaraciones responsables**, o bien por **comunicaciones previas**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante

superficies adaptándose a las circunstancias del mercado y de la coyuntura económica. En todo caso, procederá a revisarlo en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor del mismo.

²⁴.De acuerdo al art. 4 de la LOE, el **proyecto** es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2º. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4 , las siguientes obras (art. 2 LOE):

- a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.
- b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo²⁵. La declaración responsable, o la comunicación previa, deberán contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluido estar en posesión del proyecto, en el caso de que las obras que se hubieran de realizar así lo requieran según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre. Los proyectos a los que se refiere el apartado anterior deberán estar firmados por técnicos competentes de acuerdo con la normativa vigente. Cuando deban realizarse diversas actuaciones relacionadas con la misma actividad o en el mismo local en que ésta se desarrolla, las declaraciones responsables, o las comunicaciones previas, se tramitarán conjuntamente (art. 4).

Régimen de control

La presentación de la declaración responsable, o de la comunicación previa, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para el ejercicio material de la actividad comercial, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción (y por supuesto, de restablecimiento de la legalidad medio ambiental, urbanística o sectorial aplicable) y en general de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso. En el marco de sus competencias, se habilita a las entidades locales a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la DR o de la CP, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992 (art. 5).

El control administrativo pasará así a ser realizado a posteriori aplicándose el régimen sancionador vigente en materia de comercio interior, ordenación del suelo y urbanismo, protección de la salud, del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico, de forma que este control posterior no suponga un menoscabo hacia el consumidor de las garantías en la prestación del servicio ni del cumplimiento de obligaciones de la normativa sectorial autonómica o local aplicable. Sin que tampoco la sustitución de la licencia por otros actos de control ex post vaya a suponer merma alguna de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos que otorgaban las licencias previas de apertura.

²⁵ Se ha modificado el contenido de las letras h) e i) del apartado 4 del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, que queda redactado de la siguiente manera: “h) Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa. i) Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa”. También se modifica el apartado 1 del art. 100, que queda redactado de la siguiente manera: “1. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición”.

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma (27 de mayo de 2012) podrán optar por la aplicación inmediata del nuevo régimen regulatorio o bien por dar continuidad a los expedientes ya iniciados conforme a la anterior regulación.

De conformidad con las medidas previstas en este RDL, en orden a la supresión de licencias, y por aplicación de la Ley 30/1992, cualquier norma, disposición o acto, adoptado por cualquier órgano de las administraciones autonómicas o locales que contravenga o dificulte la aplicación de este régimen, podrá ser declarado nulo de pleno derecho, sin perjuicio de la exigencia, en su caso, de la correspondiente responsabilidad patrimonial a la administración pública incumplidora.

Modelos tipo y habilitación a entidades colaboradoras

Este contenido además se completa con dos Disposiciones Adicionales. El Estado promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación (Federación Española de Municipios y Provincias) la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa, a los efectos previstos en el Título I de este RDL, pudiendo convenir las acciones de colaboración que se estimen oportunas. Asimismo, las AA.PP cooperarán para promover la elaboración de una ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal. Y para el desempeño de la actividad de comprobación de los requisitos y circunstancias referidos en la declaración responsable o comunicación previa reguladas en el art. 4, se prevé la novedad inédita de que las corporaciones locales puedan recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación. Dichas entidades actuarán en régimen de concurrencia, pudiendo libremente los interesados hacer uso o no de los servicios de dichas entidades²⁶.

Título competencial

Este RDL se ha fundamentado en el derecho a la propiedad privada del art. 33.1 de la Constitución española y a la libertad de empresa de su art. 38, así como en los principios de libertad de establecimiento, libre circulación de bienes y libre prestación de servicios del art. 139.2, que propugnan la unidad de mercado. Todo ello, sin perjuicio de que las CC.AA, en el ámbito de sus competencias, puedan regular un régimen de mayor alcance en la eliminación de cualquier tipo de control previo. Por tanto se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 1.ª, 13.ª, 14.ª, 16.ª y 18.ª del art. 149.1 de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, el establecimiento de las bases y la coordinación de la actividad económica, Hacienda General, legislación sobre productos farmacéuticos, así como el establecimiento de las

²⁶ El Decreto 334/2012, de 17 de julio, regula las Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Adicionalmente, las medidas contenidas facilitan la gestión administrativa y la eliminación de cargas, aspecto que incide también sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE). (Disposición Final Novena).

Pero el principal cuestionamiento que se objeta a este RDL es precisamente su dudosa constitucionalidad al solaparse competencias estatales y autonómicas en los ámbitos medio ambiental y especialmente en el urbanístico, sin que parezca suficientemente habilitado el legislador estatal por estos genéricos títulos para sortear procedimientos de intervención previstos en la legislación sectorial autonómica dictada al amparo de sus competencias propias. Recordar que el art. 148.1. 3ª CE establece que las CC.AA podrán asumir competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y el art. 149.1. 23ª dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Estos preceptos hay que encajarlos con el art. 57 del Estatuto de Andalucía según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23ª CE en materia de prevención ambiental; y el art. 56.3 conforme al cual corresponde a la CAA la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, el régimen de intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo. Desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, si bien el Estado en uso de sus competencias exclusivas o básicas puede incidir en el urbanismo, sobre todo en las condiciones básicas del ejercicio del derecho de la propiedad urbana, lo que no queda habilitado es a legislar en todo el proceso edificatorio, puesto que la competencia exclusiva en materia de urbanismo radica en las CC.AA y no puede ser desplazada, so pena de incurrir nuevamente en invasión competencial²⁷. Este RDL debería haber dado también nueva redacción al art. 22 del RSCL a fin de integrar tanto la inexigibilidad de licencia (art.3.3) como la presentación de DR o CP (art. 4).

III.- LA LICENCIA COMO TÉCNICA DE CONTROL PREVENTIVO. LICENCIA URBANÍSTICA

Jordana de Pozas convirtió en clásica la sistematización de las tres modalidades fundamentales de la actuación material de la Administración Pública en función de la intensidad de la actividad administrativa en la esfera de los intereses de los ciudadanos, distinguiendo la actividad de policía administrativa (acción de coacción, mediante la cual los particulares ajustan obligatoriamente su comportamiento al interés público), de la de fomento (estímulo o persuasión) y la de servicio público.

²⁷ De ser al revés, el TC mediante ST 66/2011, de 16 de mayo, ha considerado que las normas autonómicas que puedan contravenir normas básicas, mantendrán su vigencia y eficacia hasta que el propio Tribunal Constitucional se pronuncie, impidiendo de este modo la aplicación de la técnica del "desplazamiento", puesto que la modificación de la legislación básica estatal no ha determinado, en suma, el desplazamiento o la pérdida de eficacia de la norma autonómica, sino su inconstitucionalidad sobrevenida.

La licencia como control administrativo previo llega a ser un acto de intervención administrativa de carácter excepcional y previsto únicamente en norma con rango de Ley (art. 5 de la Ley 17/2009). Ya hemos analizado cómo la aprobación de la Ley 17/2009, que transpone la DS, supone un nuevo marco en la regulación del sector servicios. Asimismo, la nueva redacción del art. 84 LBRL ha introducido y generalizado la comunicación previa o la declaración responsable como mecanismo ordinario de intervención en el ámbito local, junto a las licencias, que quedarán sujetas, respecto de las actividades servicios, a los principios incorporados a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 17/2009.

La Ley 25/2009 también añadió un nuevo art. 39 bis a la Ley 30/1992: *“1. Las AA.PP que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. 2. Las AA.PP velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan”*.

Estas normas y principios implican la introducción de nuevas formas de control de la actividad posteriores a su instalación menos gravosas y restrictivas para ciudadanos y empresas entre todos los medios posibles. Pues bien, a todo ello obedeció que se publicara casi simultáneamente el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales -dictado en virtud de lo previsto en el art. 149.1.18^a CE que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las AA.PP y con alcance de derecho estatal supletorio de acuerdo al art. 149.3 CE- con el objeto de modificar los arts. 5 y 22.1 del RSCL, exclusivamente con el fin de adecuar su contenido a lo previsto en la modificación de la LBRL, y sin menoscabo de las competencias normativas que corresponden a las CC.AA y de la autonomía local. La nueva redacción de este art. 5 establecerá que *“la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de régimen local”*²⁸. Asimismo, este Real Decreto suprime los arts 8 y 15.2²⁹ por ser manifiestamente incompatibles con la nueva redacción de la Ley 7/1985, así como con el contenido y principios de la Ley 17/2009.

Definida la técnica jurídica de policía administrativa en que consiste la “licencia” como todo acto administrativo de naturaleza declarativa que remueve la limitación al ejercicio de un derecho preexistente, previa comprobación que hace la

²⁸ En su originaria redacción disponía: *“la intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los siguientes medios: a) Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de Policía y buen gobierno. b) Sometimiento a previa licencia y c) órdenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo”*.

²⁹ El derogado art. 8 del RSCL autorizaba a que las CC.LL pudieran sujetar a sus administrados al deber de obtener previa licencia en los casos previstos en la Ley, el propio Reglamento u otras disposiciones de carácter general. Y el derogado art. 15.2. *“las referentes a actividades personales podrán limitarse a plazo determinado”*.

Administración Pública de su adecuación a la normativa aplicable a la luz del interés general, el art. 21 del RSCL impuso el deber de obtener preceptiva licencia urbanística respecto a las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de los mismos, con objeto de advenir fundamentalmente el ajuste del acto propuesto a los instrumentos de ordenación urbana; el cumplimiento por el Promotor del deber de realizar previa o simultáneamente la urbanización y si la edificación pudiere destinarse a un concreto uso en función de la zonificación pormenorizada, por reunir las condiciones técnicas de seguridad, salubridad y estéticas exigibles a su ubicación. De esta lectura y de la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo se entresaca la definición de “licencia urbanística” como aquel acto administrativo de autorización simple -por operación- de carácter real y naturaleza reglada -es decir, un acto debido que rigurosamente debe otorgarse o denegarse- por cuya virtud se lleva a cabo por la Administración actuante un control previo de la actuación proyectada en desarrollo del *ius aedificandi*, verificándose el encaje de la materialización del aprovechamiento patrimonial a las exigencias del interés público, plasmado en la ordenación urbanística aplicable. Existe un derecho preexistente (el derecho de propiedad) y la adquisición gradual de lo edificado se produce con el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, si bien para su ejercicio concreto se precisa que recaiga el control preventivo previo como instrumento autorizador y se patrimonialice el aprovechamiento subjetivo que resulta del aprovechamiento objetivo establecido por las normas urbanísticas.

Sujeta también la nueva redacción del art. 22.1³⁰ del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 a los medios de intervención municipal, la apertura de establecimientos industriales y mercantiles, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, a fin de que la Corporación constate si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, y las que, en su caso, dispongan los instrumentos de ordenación debidamente aprobados. Mientras que la licencia de obra autoriza la construcción de un edificio o su acondicionamiento, la intervención municipal para apertura concentra el control (preventivo o a posteriori) de la actividad a desempeñar en él. A esta dualidad de objetivos hay que añadir el hecho de que se regulen en normas jurídicas distintas. Cabe, por tanto, diferenciar atendiendo a su distinta naturaleza y objeto las licencias urbanísticas de la intervención municipal para apertura, de encadenamiento temporal simultáneo o sucesivo, pero sobre todo interdependiente y conexas³¹.

³⁰ Decía así este derogado apartado que consagraba y universalizaba la “licencia de apertura” en nuestro ordenamiento jurídico: “*estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles*”. Sin embargo, el art. 41.9 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, no ha sido modificado, por lo que mantiene su redacción: “*El Alcalde preside la Corporación y ostenta las ss. atribuciones:...9. la concesión de licencias de apertura de establecimientos fabriles, industriales o comerciales y de cualquier otra índole, y de licencias de obras en general, salvo que las Ordenanzas o las leyes sectoriales la atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno*”.

³¹ Como diferenciaba la STS de 23 de junio de 1981 respecto a la tradicional y semi-extinguida “**licencia de apertura**”, “*la licencia de obras y la de apertura tienen una finalidad distinta, pues la licencia de obras tiende a comprobar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico, en tanto que la de apertura se encierra a verificar si los locales o instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad normativamente exigibles, y los que, en su caso, estuvieran dispuestos en los planes urbanísticos debidamente aprobados*”. Mediante la “licencia de apertura” se llevaba a cabo una

Insistir en el nuevo artículo 84 bis introducido por la LES, con la siguiente redacción: *“sin perjuicio de lo dispuesto en el art... anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico artístico, la seguridad o la salud pública, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia y el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”*. Queda claro que se limita la posibilidad de que las EE.LL establezcan licencias de apertura o funcionamiento de la actividad a determinados supuestos (cuando esté justificado y sea proporcionado atendiendo a determinadas razones de interés general, como son la seguridad, la sanidad, la protección del medio ambiente o la del patrimonio histórico artístico) y se refuerzan los mecanismos de control a posteriori.

Bien entendido que cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación se destinare específicamente a un uso o finalidad determinada, no será otorgada licencia de obras sin intervención para la apertura que aprecie la viabilidad de la propuesta. O como sigue diciendo literalmente el apartado 3 del art. 22 del RSCL que no ha sido afectado por el RD 2009/2009: *“cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente”*. El control de la legalidad de estas actividades, llevado a cabo en régimen de concurrencia con unidad procedimental y de acto resolutorio, en cuanto su ejercicio ha de desarrollarse sobre una instalación previa, lleva consigo un control de la legalidad urbanística respecto del uso del suelo, que ha de realizarse a través de la licencia urbanística, de modo que en el otorgamiento de la licencia no sólo ha de comprobarse la conformidad de la actividad con la legislación sectorial. Actúa la potestad municipal en el ejercicio simultáneo de dos competencias atribuidas por sendos ordenamientos, el sectorial y el urbanístico, siendo este último previo y eventualmente excluyente. En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han estado ejerciendo controles administrativos con carácter previo al amparo de estos arts. 8 (suprimido por RD 2009/2009) y 22 RSCL (cuyo apartado 1 tiene nueva redacción dada por RD 2009/2009) -que eran normas con rango reglamentario- puesto que no existe en el ordenamiento jurídico andaluz una norma con rango de Ley que determine con carácter general que los establecimientos y actividades económicas de toda índole queden sujetas a licencia (de apertura o funcionamiento de la actividad). Únicamente el art. 6.1 de la Ley 13/1999, de

actividad preventiva de control y comprobación a efectos de verificar si la actividad propuesta se ajustaba al cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial, urbanística y medio ambiental de aplicación en cada momento a cada establecimiento industrial, comercial, profesional, de servicios y espectáculo público o actividad recreativa, así como sus modificaciones ya fueran de la actividad o del titular, al objeto de procurar que los mismos reuniesen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, medio ambientales y cualesquiera otras exigidas por la normativa sectorial en cuanto a la actividad.

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, en cuanto que no ha sido modificado por las normas de transposición de la DS, sigue declarando que corresponde a los Municipios la concesión de las autorizaciones municipales de obras o urbanísticas y de apertura de cualquier establecimiento público que haya de destinarse a la celebración de espectáculos o a la práctica de actividades recreativas sometidas a la presente Ley, de conformidad con la normativa aplicable³², si bien es

³² Preceptuando el artículo 10.1 de esta misma Ley que todos los establecimientos públicos que se destinen a la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas deberán reunir las condiciones técnicas de seguridad, higiene, sanitarias, de accesibilidad y confortabilidad, de vibraciones y de nivel de ruidos que reglamentariamente se determinen en las normas específicas de cada actividad, en las *Normas básicas de edificación y protección contra incendios* en los edificios y demás normativa aplicable en materia de protección del medio ambiente y de accesibilidad de edificios. Añadiendo el apartado 3 no modificado al día de hoy por la transposición de la DS que *“en ningún caso se podrá otorgar la licencia de apertura o autorización para celebrar un espectáculo o realizar una actividad recreativa en tanto no se haya comprobado por la administración competente que el establecimiento cumple y reúne todas las condiciones técnicas exigibles de acuerdo con la normativa vigente que resulte de aplicación, estando obligado el titular de la actividad, o en su caso el organizador del espectáculo, al mantenimiento y observancia permanente de las condiciones técnicas en virtud de las cuales se concedió la autorización”*.

Para interpretar el impacto de la DS en esta Ley de Espectáculos Públicos, decir que el día 18 de marzo de 2010, se emitió Informe por la Dirección General de Espectáculos Público y Juego sobre la incidencia en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, de la modificación del régimen de licencias municipales previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. Mantiene este informe que *“...el espíritu de la Ley 13/1999...indudablemente es el de establecer un marco general de autorización previa para dichas actividades, dentro de las condiciones y requisitos establecidos en la misma, lo que podría contravenir los principios establecidos en la Ley 17/2009. La Ley 13/99 es de aplicación tanto a la celebración de espectáculos públicos, al desarrollo de actividades recreativas, como a los establecimientos que las albergan, no obstante en el caso de apertura de establecimientos públicos, que es una competencia municipal recogida en el art. 6.1 de la Ley 13/99, hay que indicar que la citada norma no establece una autorización o licencia específica “ad hoc” para este ámbito, sino que se remite a la normativa general aplicable en materia de concesión de autorizaciones municipales de apertura, que no es otra que la Ley 7/85”*. (...) Indudablemente estas modificaciones sobrevenidas (nueva redacción del art. 84 Ley 7/85 y 22.1 del RSCL) afectan directamente al régimen de licencia de apertura de aquellos establecimientos públicos de la Ley 13/99, que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, ya que, insistimos, en materia de apertura de establecimientos públicos, la Ley 13/99 no establece ninguna licencia “ad hoc” sino que se remite a la normativa general de régimen local. Esta insistencia viene a colación por lo establecido en el art. 5 de la Ley 17/2009 que establece que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores ningún régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad que habrán de motivarse suficientemente en norma con rango de Ley que establezca dicho régimen.

En este sentido se ha planteado en numerosas ocasiones la siguiente cuestión: ¿podría dicha norma con rango de Ley ser la propia Ley 13/99? Es necesario aclarar que la Ley 13/99, dado su rango normativo, puede seguir amparando y justificando aquellas autorizaciones previas afectadas por la Ley 17/2009, derivadas directamente del mandato de la propia norma, pero en ningún caso puede amparar con carácter general, el mantenimiento de las licencias municipales de apertura de establecimientos públicos, ya que las mismas, tal y como el ya citado artículo 6.1 establece, se rigen por su normativa aplicable LBRLI y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) que ha sido expresamente modificada al objeto de que el sometimiento a previa licencia municipal se sustituya por una declaración responsable o comunicación previa. Sólo mediante nueva norma con rango de Ley se podrá establecer con carácter excepcional y de manera justificada, un régimen de autorización previa para la apertura de este tipo de establecimientos públicos”. A la vista de la exposición anterior, podría entenderse que algunos arts. de la vigente Ley 13/99 colisionan con el actual marco jurídico.

normativa sectorial, al igual que la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental³³, que remiten a las licencias y autorizaciones

En este sentido y dado que no se ha abordado la modificación de la Ley 13/99 consideramos que las referencias continuas a los términos "licencias y autorizaciones" que aparecen a lo largo del texto normativo (arts. 2,5,6,9 y 10) son lo suficientemente genéricas para entender que no contradicen la Ley 17/2009, dado que la Ley 13/99, no sólo regula actividades exceptuadas de la propia norma de transposición de la Directiva que pueden seguir sujetas a licencia municipal de apertura, sino que además ampara actividades que van a continuar requiriendo un régimen de autorización previa. Sólo en el caso de referencias expresas a la licencia de apertura, se entenderá que están expresamente afectadas y modificadas, en los casos que proceda, por la actual normativa reguladora de las licencias municipales en el ámbito local, a la que la Ley 13/99 expresamente se remite en su art. 6.1.

Como conclusión, entendiendo el término establecimiento tal y como se define en el art. 3.5 de la Ley 17/2009 (estructura estable de carácter indefinido) equiparable a la definición de establecimiento fijo del art. 3.3. del Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía, el marco jurídico actual de las autorizaciones derivadas de la Ley 13/99, sería el siguiente:

- 1. La apertura de establecimientos fijos dedicados a la celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas permanentes y de temporada del Nomenclátor y el Catálogo aprobado por el D. 78/2002, que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 se tendrán que someter, de conformidad con lo establecido en la legislación básica en materia de régimen local a declaración responsable ante el Ayuntamiento y al correspondiente control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma, salvo que con carácter excepcional una norma con rango de Ley estableciera un régimen de licencia previa. Hay que especificar que los Cines, los establecimientos de Juego y los Salones recreativos, al estar exceptuados del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009 –art.2.2., g) y h)-podrían seguir sometidos al régimen de licencia municipal previa de apertura.*
- 2. La celebración y desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias, así como la instalación de establecimientos eventuales, tal y como se definen en el Decreto 78/2002, seguirán requiriendo, en cualquier caso, las autorizaciones municipales y/o autonómicas previas que correspondan, al amparo de lo establecido en el art. 6 apartados 2, 3 y 5 de la Ley 13/99. Hay que indicar que el Decreto 78/2002 va a ser expresamente modificado en este sentido, para dar cobertura jurídica a esta realidad".*

³³ ANEXO I GICA.

Categorías de actuaciones sometidas a **calificación ambiental** (modificado por Anexo I, según establece la Disp. Final 1ª de Decreto 356/2010, de 3 de agosto): 2.5. Instalaciones industriales de la categoría 2.4 con potencia térmica inferior; 2.7. Instalaciones de la categoría 2.6, en suelo no urbanizable, no incluidas en ella; 2.14. Oleoductos y gasoductos de longitud superior a 1 kilómetro no incluidos en la categoría 2.13 construidos en suelo no urbanizable; 2.17. Construcción de líneas aéreas para el transporte o suministro de energía eléctrica de longitud superior a 1.000 metros no incluidas en el epígrafe 2.15. Se exceptúan las sustituciones que no se desvíen de la traza más de 100 metros; 2.21. Las actuaciones recogidas en las categorías 2.16, 2.18 y 2.19 por debajo de los umbrales señalados en ellas. Se exceptúan los almacenamientos domésticos y los de uso no industrial; 3.8. Las instalaciones definidas en las categorías 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 y 3.6 no incluidas en ellas ni en la categoría 3.7; 4.14. Las instalaciones definidas en las categorías 4.3, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.11, 4.13 y 4.21 no incluidas en ellas; 4.19. Instalaciones para la formulación y el envasado de materiales minerales, entendiendo como formulación la mezcla de materiales sin transformación química de los mismos.; 5.9. Instalaciones para la formulación y el envasado de productos cosméticos, farmacéuticos, pinturas y barnices, entendiendo como formulación la mezcla de materiales sin transformación química de los mismos; 6.7. Las instalaciones de las categorías 6.2, 6.3, 6.4 y 6.5 por debajo de los umbrales de producción señalados en ellos y no incluidas en la 6.6; 7.4. Construcción de proyectos de las categorías 7.2 y 7.3 no incluidos en ellas; 7.12. Caminos rurales de nuevo trazado no incluidos en la categoría anterior; 7.15 Proyectos de urbanizaciones no incluidos en la categoría anterior, incluida la construcción de establecimientos hoteleros, comerciales y aparcamientos; 7.17 Proyectos de zonas o polígonos industriales no incluidos en la categoría anterior; 8.5. Plantas de tratamiento de aguas residuales cuya capacidad sea inferior a 10.000 habitantes equivalentes; 8.6. Estaciones de tratamiento para potabilización de aguas; 10.2. Instalaciones para el sacrificio de

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

establecidas en el ordenamiento jurídico y no crean de modo autónomo licencia de apertura o funcionamiento de la actividad de establecimientos clasificados por estas normas sectoriales. Dice así el art. 17 de la GICA: *“la obtención de las autorizaciones, así como la aplicación de los otros instrumentos regulados en el apartado primero del art. anterior (Autorización Ambiental Integrada, Autorización Ambiental Unificada, Evaluación Ambiental de Planes y Programas, la Calificación Ambiental y las Autorizaciones de Control de la Contaminación Ambiental), no eximirá a los titulares o promotores de cuantas otras autorizaciones, concesiones, licencias o informes resulten exigibles según lo dispuesto en la normativa aplicable para la ejecución de la actuación. Las actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental regulados en el presente Título no podrán ser objeto de licencia municipal de funcionamiento de la actividad, autorización sustantiva o ejecución sin la previa resolución del correspondiente procedimiento regulado en esta Ley”*. Establece también el art. 41 y ss GICA que están sometidas a calificación ambiental las actuaciones, tanto públicas como privadas señaladas en el Anexo I y que la calificación ambiental favorable (que tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de estas actuaciones y la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas) constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente, integrándose en la correspondiente licencia municipal. Junto con la solicitud de la correspondiente licencia, los promotores de las actuaciones deberán presentar un análisis ambiental como documentación complementaria al proyecto técnico y en todo caso, la puesta en marcha de la actividad se realizará una vez que se traslade al Ayuntamiento la certificación acreditativa del técnico director de la actuación de que

animales no incluidas en la categoría 10.1; 10.5. Instalaciones de la categoría 10.3 y 10.4 por debajo de los umbrales señalados en ella; 10.10. Instalaciones de la categoría 10.8 y 10.9 por debajo de los umbrales señalados en ella; 10.20 Instalaciones de las categorías 10.13, 10.14, 10.15, 10.16, 10.17, 10.18 y 10.19 no incluidas en ellas; 10.21.Fabricación de vinos y licores; 10.22.Centrales hortofrutícolas; 10.23.Emplazamientos para alimentación de animales con productos de retirada y excedentes agrícolas; 11.9.Instalaciones de gestión de residuos no incluidas en las categorías anteriores; 13.2. Instalaciones para el tratamiento superficial con disolventes orgánicos de todo tipo de materiales no incluidas en la categoría 13.1; 13.20.Instalaciones de las categorías 13.15, 13.16, 13.17, 13.18 y 13.19, no incluidas en ellas; 13.21.Supermercados, autoservicios y grandes establecimientos comerciales no incluidos en la categoría 13.19; 13.22.Doma de animales y picaderos.; 13.23. Lavanderías; 13.24.Imprentas y artes gráficas. Talleres de edición de prensa; 13.25.Almacenes al por mayor de plaguicidas; 13.26.Almacenamiento y venta de artículos de droguería y perfumería; 13.28. Aparcamientos de uso público no incluidos en la categoría 13.27; 13.30.Estaciones de autobuses no incluidas en la categoría 13.29; 13.31.Establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos e inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno en suelo urbano o urbanizable; 13.32.Restaurantes, cafeterías, pubs y bares; 13.33.Discotecas y salas de fiesta; 13.34.Salones recreativos. Salas de bingo; 13.35.Cines y teatros; 13.36.Gimnasios;13.37.Academias de baile y danza; 13.38.Talleres de género de punto y textiles, con la excepción de las labores artesanales; 13.39.Estudios de rodaje y grabación; 13.40.Carnicerías. Almacenes o venta de carnes; 13.41.Pescaderías. Almacenes o venta de pescado; 13.42.Panaderías u obradores de confitería; 13.43.Almacenes o venta de congelados; 13.44.Almacenes o venta de frutas o verduras; 13.45.Asadores de pollos. Hamburgueserías. Freidurías de patatas; 13.46.Almacenes de abonos y piensos; 13.47.Talleres de carpintería metálica y cerrajería; 13.48. Talleres de reparación de vehículos a motor y de maquinaria en general; 13.49. Lavado y engrase de vehículos a motor; 13.50.Talleres de reparaciones eléctricas; 13.51. Talleres de carpintería de madera; 13.52.Almacenes y venta de productos farmacéuticos; 13.53.Talleres de orfebrería; 13.54.Estaciones de servicio dedicadas a la venta de gasolina y otros combustibles; 13.55.Establecimientos de venta de animales; 13.56 Actividades de fabricación o almacenamiento de productos inflamables o explosivos no incluidas en otras categorías y 13.57 Infraestructuras de telecomunicaciones.

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

ésta se ha llevado a cabo conforme al proyecto presentado y al condicionado de la calificación ambiental.

Las actividades inocuas por su escasa incidencia medio ambiental quedan sujetas al régimen de comunicación previa o declaración responsable regulado en el art. 7.1 de la Ley 17/2009. Si bien, dentro de estas actividades inocuas hay un grupo de ellas (art. 2.2 Ley 17/2009) que son exceptuada de su ámbito de aplicación (oficinas bancarias, farmacias...) y podrían quedar sujetas al régimen de otorgamiento de licencia de apertura previa a su funcionamiento. En este sentido, y aunque pueda ser cuestionable la desaparición de la tradicional "licencia de apertura" con esta terminología en el ordenamiento jurídico andaluz, puede resultar orientativa la Ordenanza Tipo reguladora de apertura de establecimientos para el inicio de actividades económicas que fue elaborada por el Grupo de Trabajo en Andalucía para la transposición de la DS por los EE.LL, en la que participaron la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y las 8 Diputaciones Provinciales y que ha sido acogida por muchos Municipios andaluces, pero que habrá de adaptarse al RDL 19/2012, de 25 de mayo:

En cuanto al ámbito de aplicación, declara que el régimen de **declaración responsable** y control posterior se aplica a:

1. Apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades económicas incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009.
2. Apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades económicas no incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, cuando no se encuentren sometidas a instrumentos de control y prevención ambiental de competencia autonómica conforme a la Ley 7/2007, de 9 de julio, de GICA.
3. Modificaciones de las actividades sometidas a declaración responsable.
4. El cambio de actividad de las actividades.

Por razones imperiosas de interés general, de orden público, seguridad pública, salud pública, seguridad de los destinatarios de bienes y servicios, de los trabajadores, protección del medio ambiente, el procedimiento de otorgamiento de **licencia de apertura** lo aplica la Ordenanza Tipo a:

1. Los supuestos previstos en normas con rango de Ley de actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, y concretamente las referidas a espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario de acuerdo con los apartados 2, 3 y 5 del art. 6 de la Ley 13/1999 de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (instalación de estructuras no permanentes o desmontables destinadas a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo de actividades recreativas; la instalación de atracciones de feria en espacios abiertos, previa comprobación de que las mismas reúnen las condiciones técnicas de seguridad para las personas, a tenor de la normativa específica aplicable y los establecimientos públicos destinados ocasionalmente y esporádicamente a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo

- de actividades recreativas no sujetas a autorización autonómica, cuando no disponga de licencia de apertura adecuada a dichos eventos o se pretenda su realización y desarrollo en vías públicas o en zonas de dominio público).
2. Apertura de establecimientos para el ejercicio de actividades económicas no incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, cuando se encuentren sometidas a instrumentos de control y prevención ambiental de competencia autonómica conforme a la Ley 7/2007, de 9 de julio, GICA (Autorización Ambiental Integrada y Autorización Ambiental Unificada).
 3. Modificaciones de las actividades sometidas a licencia municipal.

Así las cosas, la instalación y apertura de un establecimiento para albergar una actividad minorista o servicio contemplado en el anexo del RDL 19/2012, precisaría lo siguiente, en una primera aproximación: 1º) Declaración responsable previa a la realización de las obras y realización de las instalaciones vinculadas a la adecuación del local comercial; 2º) realización de las obras e instalaciones por el promotor y verificación de las mismas en el procedimiento de control posterior por el ayuntamiento. Puede generar tasa e ICIO a favor del Ayuntamiento; 3º) Declaración responsable y comunicación de inicio de actividad y 4º) control posterior por el Ayuntamiento. Puede generar tasa a favor del Ayuntamiento. Las fases para el inicio de actividad inocua de servicios y su apertura de establecimientos en los casos en que resulta precisa la realización de obras de adecuación sujetas a licencia urbanística podría responder al siguiente esquema: 1º) Licencia urbanística de obras de adecuación del establecimiento; 2º) realización de las obras por el promotor de la actividad; 3º) licencia urbanística de utilización del establecimiento (art. 169 LOUA); 4º) Comunicación previa incluyendo declaración responsable para el inicio de la actividad y actividad administrativa de verificación posterior.

1.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 61/1997, DE 20 DE MARZO

No podemos continuar sin destacar la trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/1997, de 20 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad por motivo de exceso competencial, de una serie de preceptos primordiales en lo que aquí interesa del hoy derogado (por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, entre los que se incluyen los hoy derogados apartados 2, 3, 4, 5 y 7 del art. 242, y hoy derogado apartado 3 del art. 243 (téngase en cuenta que el apartado 1 del art. 243 que subsistía, fue derogado por la también hoy derogada (por el RDL 2/2008) Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que remitía simplemente a la legislación de régimen local la regulación de la competencia para otorgar licencias) y hoy también derogados apartados 1 y 5 del art. 244 de LS/92, integrados en su Título VII (*Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, y disciplina urbanística*), Capítulo I (*Intervención en la edificación y uso del suelo*), Sección 1ª (*Licencias*), habida cuenta de la habilitación que se hace a las Comunidades Autónomas en el art. 148.1.3ª CE para legislar sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. El fallo del máximo intérprete de la Constitución delimitó los límites de la intervención estatal en las materias contempladas en el texto del 92, reduciéndolas a las condiciones básicas garantes de la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana

(149.1.1ª CE), los criterios de valoración del suelo y la potestad expropiatoria (149.1.13ª y 18ª CE); y residenciará en las CC.AA la competencia para legislar en materia de ordenación urbanística.

Argumentando el alto Tribunal que *“sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”*. Según el diseño constitucional de reparto competencial, no podrá ignorarse que junto a la posible asunción por las CC.AA de las competencias urbanísticas, igualmente el art. 149.1 CE gravita en el Estado competencias exclusivas que pueden afectar puntualmente a la materia urbanística, como las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales, legislación sobre expropiación forzosa, sistema de responsabilidad y procedimiento administrativo común. Mantuvo, por tanto, el Tribunal la constitucionalidad del hoy derogado apartado 1 del art. 242³⁴ haciendo observar que *“hemos de situar la actividad edificatoria, en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios del suelo tras la correspondiente urbanización, en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1ª CE. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno -solar- del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquél, de tal manera que el acto autorizador de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el derecho a edificar, cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística sino también como prescribe el art. 242.4, para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación. No puede entenderse el precepto enjuiciado desconectado del art. 33 en cuanto éste dispone que el otorgamiento de licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuere conforme con la ordenación urbanística aplicable. Situado en este contexto legal, el art. 242.1 al exigir con carácter preceptivo la licencia para todo acto de edificación responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar) regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1ª CE. Ello explica que el apartado 1, objeto de nuestro enjuiciamiento, aluda exclusivamente a actos de edificación y no a los restantes supuestos de usos del suelo y del subsuelo que, en cuanto no se ordenan directamente a materializar el aprovechamiento urbanístico, no pueden ampararse en el invocado título competencial del Estado.”* En cuanto al hoy también derogado apartado 6 de este mismo artículo, resultó también intocable para el garante de la Constitución por encuadrarse en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las AA.PP y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE).

³⁴ Que imponía: *“Todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal”*.

2.- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO

Según su Disposición Final Primera, los arts. 1 a 9 de esta Ley de Suelo son “básicos” puesto que tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las AA.PP, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en el ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la CE.

De forma que el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, según sus arts. 1, 2 y 3, regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Garantizando la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística la dirección y el control por las AA.PP competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados (art. 3.2.a). Y el apartado d) del art. 6, el derecho del propietario a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.

La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (art. 7). El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Conforme a la función social de la propiedad establecida en su día por la LS/92 y a través de lo que se conoció como “adquisición gradual de las facultades urbanísticas” y de los derechos de contenido urbanístico que correspondían al propietario de suelo (derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación), con esta nueva Ley estatal las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen (art. 8):

- a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso (agrícolas, ganaderos...) y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación. Es decir, es posible realizar construcciones permitidas que no entren en el concepto de edificación según art. 2 de la LOE).

- b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra d) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.

Imponiendo el art. 8.1.b) que *“todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”*. El origen de este apartado b) han sido los arts. 242.1 y 243.2 de la LS/92³⁵, sustituyéndose la tradicional “preceptiva licencia municipal” por otros actos habilitantes: “acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo” siguiendo la tendencia de la última legislación sectorial que evita cualquier mención al término “licencia”, de tanto raigambre en el Derecho patrio.

- c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

3. -DECRETO 60/2010, DE 16 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

En cumplimiento de la Disposición Final Única de la LOUA, en BOJA de 7 de abril de 2010 se publica el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía ³⁶ (RDUA a partir de ahora), que tiene por objeto el desarrollo de los Títulos VI y VII de la LOUA, estableciendo la regulación de los instrumentos que habilitan la actividad administrativa en materia de disciplina urbanística: la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, la inspección urbanística, las medidas de protección de la legalidad y, en su caso, las que resulten pertinentes para la restauración de la legalidad física alterada y el régimen de infracciones urbanísticas y sus sanciones, de acuerdo con los principios de legalidad, intervención preventiva, oficialidad, celeridad, eficacia, eficiencia, planificación, programación y congruencia y colaboración y cooperación interadministrativa. La Actividad urbanística es entendida por LOUA como una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y

³⁵ Sigue siendo legislación supletoria el art. 178. 1 Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por RD 1846/1976, de 9 de abril y art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio.

³⁶ Como dice su Exposición de Motivos *“se ha puesto especial énfasis en la regulación de los instrumentos preventivos para la protección de los intereses generales territoriales y urbanísticos. Es por ello que se detallan aspectos relativos a la naturaleza, tipología, régimen jurídico y el procedimiento para la concesión de las licencias urbanísticas, con vocación de establecer las reglas esenciales en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía...”*. Hasta tanto no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario autonómico, seguirán aplicándose los arts. 10, 11 y 18 a 28 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio, referidos a las órdenes de ejecución en lo que sean compatibles con la LOUA y este Reglamento.

utilización del suelo, así como la transformación de este mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno. Para el desarrollo de esta actividad urbanística, la Administración pública competente ejerce la potestad, entre otras de policía de uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística.

Siendo de ejercicio inexcusable, las potestades administrativas en materia de uso del suelo y en la intervención preventiva de los actos de instalación, construcción y edificación, así como en materia de protección de la legalidad urbanística y sancionadora, cuando concurren los presupuestos legales y reglamentarios establecidos para ello (arts. 1, 2 y 3).

Reiterar que el considerando 9 establece que la Directiva 2006/123/CE (y por ende la Ley 17/2009) sólo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, por lo que no se aplica a requisitos tales como normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir estas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada. Sorprende que en este Decreto ni en la normativa de régimen local andaluz no solo no aparezca ninguna referencia al régimen de comunicación previa o declaración responsable surgido a partir de la transposición de la DS, sino que también se insiste en su artículo 4 en que el ejercicio legítimo de las potestades de las AA.PP competentes a través de la intervención preventiva en todo tipo de actos de instalación, construcción o edificación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, necesite de la obtención de la correspondiente resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa.

La legitimidad de la ejecución de los actos de urbanización, construcción o edificación e instalación, así como de cualquier otra obra o uso objetivo del suelo, salvo las excepciones expresamente establecidas en la Ley, tiene como presupuesto la concurrencia de las ss circunstancias (art. 168 LOUA y 4.2 RDU):

- a) La vigencia de la ordenación territorial y urbanística idónea conforme a Ley para legitimar la actividad de ejecución. Requiere como presupuesto el establecimiento de la ordenación pormenorizada del suelo y el cumplimiento de los deberes legales, la previa ejecución de las obras de urbanización o el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para simultanear las obras de urbanización y las de edificación. De forma que en suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y en el urbanizable ordenado, será suficiente la aprobación del PGOU o, en su caso, del POI; en suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable sectorizado se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial de Ordenación del sector correspondiente o, cuando se trata de áreas de reforma interior, la del correspondiente Plan Especial o Estudio de Detalle; en el suelo urbanizable no sectorizado sólo podrá actuarse mediante la aprobación del Plan de Sectorización y, cuando éste no contenga la ordenación pormenorizada, de los correspondientes Planes Parciales de Ordenación para su ejecución (art. 96.1 LOUA). Al efecto,

considera la Ley andaluza como solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo acceso rodado por vía urbana pavimentada; suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista; evacuación de aguas residuales la red pública y el señalamiento de alineaciones y rasantes, de existir planeamiento.

- b) La cobertura en proyecto adecuado administrativamente, cuando sea legalmente exigible y la obtención, como veremos más adelante (art. 13.1.a) RDU)A)
- c) Vigencia y eficacia de la resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme a Ley (art. 4.2 del Decreto). Este derecho y deber de edificar en el plazo máximo que fije el instrumento de planeamiento aplicable o, a falta del mismo la Corporación por el procedimiento de delimitación de unidad de ejecución, corresponde al propietario del suelo que ostente derecho suficiente para ello, sin perjuicio de su ejercicio y cumplimiento a través de tercero. El art. 22 del RDU)A regula la eficacia temporal y caducidad de las licencias urbanísticas.

4. -MODIFICACIONES OPERADAS EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA CON LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO

Pese a su relativamente corta vigencia, la LOUA ha sido modificada en siete ocasiones, la más sustancial mediante la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y la Ley 1/2006, de 16 de mayo, con el objetivo principal de vincular la construcción de vivienda protegida y la promoción de suelo, enfocando ésta, fundamentalmente, al aumento de la oferta de la primera. También fue variada por la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, que modificó la letra d) del apartado 2 del artículo 75, regulador del destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. Pues bien, el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 26, de 8 de febrero de 2012, publicó la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA para adaptarla a la nueva legislación básica estatal del suelo, especialmente al Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que supuso una alteración sustancial del régimen del suelo establecido por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

En concreto, esta nueva Ley de Suelo estatal introdujo reformas en aspectos tales como la participación ciudadana en el proceso urbanístico, el régimen jurídico de la clasificación del suelo, las reservas para vivienda protegida, la sostenibilidad económica y ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, los límites entre modificación y revisión del planeamiento, la conversión en metálico de aprovechamientos y el régimen de las actuaciones de dotación y de las cesiones de aprovechamiento. No ha sido necesaria una adaptación más urgente puesto que la mayoría de estas bases conceptuales ya habían sido incorporadas con anterioridad al marco legislativo urbanístico andaluz.

Por último, hay que destacar el establecimiento de medidas para evitar la presencia en el territorio andaluz de edificaciones y asentamientos ejecutados al

margen de la legalidad urbanística, incorporando al ordenamiento los procesos existentes cuando ello fuera compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa especial de aplicación, sin perjuicio del ejercicio de la potestad de disciplina urbanística. En desarrollo de lo cual se ha publicado en BOJA nº 19, de 30 de enero de 2012, el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que tiene por objeto regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como reconocer su situación jurídica y satisfacer el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo.

IV.- CONCEPTO Y OBJETO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.- CONCEPTO.

La licencia urbanística es el acto administrativo mediante el cual se hacen efectivas la parcelación, edificación, ocupación o uso relativo a un suelo en función de su clasificación y calificación, previa adecuación a lo exigido en las leyes, el planeamiento y la normativa urbanística. A través de la licencia urbanística, la intervención administrativa municipal se cierra a la comprobación de la integridad formal del proyecto técnico y otra documentación exigible para ejecutar las obras, instalaciones o implementación de actividad, así como la habilitación legal del autor, a través del visado colegial, y de la conformidad de lo proyectado con la ordenación urbanística aplicable, estando vedado que a través de esta figura se controlen aspectos técnicos, de estructuras o de materiales a emplear. Es un acto reglado de verificación del encaje de la ejecución proyectada a las determinaciones y parámetros urbanísticos. Por tanto, la licencia de obras *strictu sensu* presupone un control de si las características, de edificabilidad, usos admitidos en la zona, volumen, altura, ocupación de parcela, linderos... se ajustan a la normativa urbanística reguladora de tales extremos, sin consideración de las actividades concretas a realizar dentro de los usos permitidos en esa parcela. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en su art. 2 (dictado al amparo de los arts. 149.1.6ª, 8ª, 30ª CE) entiende por "edificación" la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido entre los grupos que enumera³⁷.

³⁷ a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural; b) aeronáutico; agropecuario, de la energía; de la hidráulica; minero de telecomunicaciones; del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene; y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación. c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores. Tendrán la consideración de edificación y requerirán proyecto las ss. obras: a) obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica (consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornamentación o cerramiento que serían obras menores -STS 21 de febrero de 1984) que no tengan de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta; b) obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos

El Capítulo II, Sección 1ª del nuevo RDUJA está dedicado a las licencias urbanísticas, estableciendo los arts. 5 y 6 en cuanto a su concepto, objeto y alcance que la licencia es un acto reglado de competencia exclusiva de la administración municipal, no pudiendo concederse licencias con base a las determinaciones de planeamientos futuros ni siquiera condicionadas a la aprobación de los mismos. No pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de construcción o edificación o instalación y usos del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo que requieran otras autorizaciones o informes administrativos previos hasta que sean concedidos o emitidos, en los términos recogidos en la legislación sectorial.

2. OBJETO.

Constituye el objeto de la licencia urbanística la comprobación por la administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente. Para ello la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros los ss aspectos:

1. El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.
2. La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las ss determinaciones urbanísticas: Condiciones de parcelación; usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación; alineaciones y rasantes; edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos; dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstos para la parcela o solar y Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.
3. La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.
4. La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.

La actuación municipal se extenderá, en los términos previstos en la normativa sectorial, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5.2. Con arreglo a las determinaciones de contenido específico del art. 10 LOUA, el PGOU deberá determinar, para cada una de las distintas clases de suelo en que se clasifica el territorio, la siguiente **regulación de uso**: en suelo urbano, la regulación de los usos pormenorizados o el uso

característicos del edificio; c) obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección. Considerándose comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

global; en suelo urbanizable, los usos globales de cada sector y en su caso, los usos complementarios o incompatibles y en suelo no urbanizable, los usos admisibles, entendiéndose que aquellos no expresamente autorizados son usos prohibidos.

En cuanto a los requisitos básicos de la edificación, dispone el art. 3 de la Ley 38/1999, LOE (dictado al amparo de los arts. 149.1.16^a, 21^a, 23^a y 25 CE) que con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que satisfagan los requisitos básicos ss: relativos a la funcionalidad: utilización; accesibilidad; acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información; facilitación para acceso a los servicios postales; relativos a la seguridad: seguridad estructural; seguridad en caso de incendio; seguridad de utilización y relativos a la habitabilidad: Higiene, salud y protección del medio ambiente; protección contra el ruido; ahorro de energía y aislamiento térmico; otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

La intervención municipal en los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación a las que se refiere el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación se entiende sin perjuicio de las responsabilidades de los agentes que intervengan en el proceso de edificación conforme a su normativa reguladora, así como sin perjuicio del control que corresponda a otras AA.PP respecto de la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas reglamentarias de las instalaciones previstas en los edificios, de cuyo cumplimiento serán responsables quienes las proyecten y certifiquen conforme a la normativa reguladora para su puesta en funcionamiento.

3. ACTOS SUJETOS A LICENCIAS URBANÍSTICAS

Concordantes artículos 8.1.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008 y 5 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación³⁸, por expreso mandato del art. 169 de la LOUA y art. 8 RDUU, resulta que están sujetos a previa licencia urbanística municipal los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, de acuerdo con lo preceptuado en la legislación urbanística y normas generales reglamentarias a que la misma remite, las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, los instrumentos de planeamiento (que son según el art. 7 LOUA: los PGOU, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización -como instrumentos de planeamiento general-; Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle -que son planes de desarrollo- y Catálogos) y restantes instrumentos de ordenación urbanística (es decir, las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Edificación y las Ordenanzas Municipales de Urbanización) sin perjuicio de las restantes autorizaciones o informes preceptivos sectoriales. Los 7 apartados de este precepto andaluz enumeran ejemplificativamente así estos actos, que no exhaustivamente, al

³⁸ Que señala: "La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable".

concluir diciendo sin perjuicio de, *“g) cualesquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística”*:

“a) Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la Sección Sexta del Capítulo II del Título II de la presente Ley, salvo que estén contenidas en Proyectos de Reparcelación aprobados o sean objeto de declaración de innecesariedad de la licencia.

b) Los movimientos de tierra, la extracción de áridos, la explotación de canteras y el depósito de materiales.

c) Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios u otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de Proyectos de Urbanización debidamente aprobados.

d) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.

e) La ocupación y primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso.

f) Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento”...

Por lo que aquí más interesa, tienen la consideración de licencias urbanísticas las ss:

(...) c) De edificación, obras e instalaciones. Tiene por finalidad comprobar que las actuaciones previstas son conformes a lo dispuesto en la legislación y en el planeamiento urbanístico vigente.

d) De ocupación y de utilización. Tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación. Cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. La licencia de ocupación se exigirá cuando el uso previsto sea el de vivienda, y la licencia de utilización en los demás supuestos conforme al cuadro plasmado en el epígrafe anterior.

La confusión entre la cédula de habitabilidad y la licencia de primera ocupación fue tal que la CAA la suprimió en beneficio de la segunda. El Reglamento de Disciplina Urbanística estatal, aprobado mediante Decreto 2187/1978, de 23 de junio, ya incluía en su art.1. 10 como actos sujetos a previa licencia *“la primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general”*, aunque utilizando una fórmula que induce a confusión, incluso a identificarlas, lo que aparece presente en numerosas Sentencias (ej STSJ A 26/01/2007). Ya se ha visto que el art. 169. 1. e) LOUA establece que están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta Ley o a la legislación

sectorial aplicable, la ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso. Licencias que tiene por objeto comprobar, como explicó el art. 21.2.d) RSCL, si el edificio puede destinarse a determinado uso por estar situado en zona apropiada y reunir las condiciones técnicas de seguridad y salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización o como dice la STS de 9 de marzo de 1993 *“fiscalizar si el edificio puede habilitarse para el uso pretendido, por estar en zona apropiada y reunir las condiciones idóneas de seguridad y salubridad”*. Pero a partir del RDUJA se simplifica la denominación (desaparece la referencia a “primera”) y la licencia de utilización adquiere protagonismo propio e incluso una fuerza expansiva que entiendo importantísima al distinguirse ya claramente de la licencia de ocupación y ante la cuestionada desaparición de la licencia de apertura por la generalización de la comunicación previa y declaración responsable debido al impacto de la transposición de la DS, de modo que podría suplirla parcialmente en cuanto a su control urbanístico previo por tener por objeto, además de comprobar que el uso previsto para un edificio o parte del mismo sea conforme a la normativa y ordenación urbanística de aplicación, que cuando se trate de un edificio para el que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación o reforma o rehabilitación se comprueba la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. De modo que la licencia de ocupación tendrá por objeto comprobar que el uso previsto de vivienda para un edificio o parte del mismo sea conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación y la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. Mientras que la licencia de utilización tienen por objeto comprobar que el resto de usos (que no sean vivienda conforme al cuadro plasmado) previstos para un edificio, o parte del mismo, sean conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación. Y cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. Sancionándose con multa del 20% al 25% del valor del edificio, establecimiento o instalación, todo cambio en el uso objeto de la licencia o al que estén destinados y que contradiga la ordenación urbanística aplicable (art. 96 RDUJA). Más aún cuando el art. 6.2 del RDUJA señala que *“en los términos previstos en la normativa sectorial, la actuación municipal se extenderá, con motivo del otorgamiento de la licencia urbanística, al examen del cumplimiento de aquellas previsiones cuya competencia se atribuya expresamente a los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 5.2”*.

Insistir diciendo que las licencias de ocupación y utilización adquieren a partir de la entrada en vigor del RDUJA máxima relevancia puesto que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas o cualquier producto o servicio energético y servicios de telecomunicaciones exigirán para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización, sin que las licencias de obras y de ocupación o utilización de conformidad con lo previsto en el art. 20, *“no podrán ser sustituidas por otro acto o resolución administrativa”* (art. 26 RDUJA). Y en cualquier caso, la redacción del art. 27.1 RDUJA no deja lugar a dudas: la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración como obra nueva terminada de toda construcción o edificación e instalación, exigirá necesariamente la aportación de la preceptiva licencia de ocupación o utilización.

Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la LOUA, o con la legislación sectorial aplicable, todos los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes (art. 8 RDUJA):

(...) Art. 8 d) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase, cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.

e) La ocupación y la utilización de los edificios, o elementos susceptibles de aprovechamiento independiente, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso total o parcial.

(...) g) La utilización del suelo para el desarrollo de actividades mercantiles, industriales, profesionales, de servicios u otras análogas.

Concluyendo: hay que distinguir entre las medidas dirigidas a determinar que las obras necesarias para adecuar un establecimiento físico a la actividad que se proyecta se ajustan a la legalidad urbanística, es decir se refieren exclusivamente a la edificación con independencia de la actividad que se vaya a desarrollar (licencia de obras ajena a la DS y Ley 17/2009 que no tiene que justificarse invocando razones imperiosas de interés general), de las medidas dirigidas a comprobar que el ejercicio de dicha actividad se ajusta al uso urbanístico previsto en el planeamiento (licencia de ocupación y utilización). En principio, las licencias urbanísticas no son en cuanto su objeto autorizaciones para la prestación de servicios, pero en ocasiones (recordar el art. 22.3 del RSCL que no ha sido afectado por RD 2009/2009: *“cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente”*) hay interacción y pueden ser un requisito imprescindible para el desarrollo de una actividad, por lo que tan solo quedarían fuera del ámbito de la DS cuando no condicionen el acceso a una actividad de servicios. En caso contrario, la licencia de utilización, de instalación, apertura o funcionamiento de la actividad sólo serán compatibles con la Ley 17/2009 si se demuestra su necesidad, determinándose si está justificada por razón imperiosa de interés general, dentro de la cual se encuentra la protección del entorno urbano.

En cuanto a la apertura de establecimientos de actividades de servicios de carácter inocuo o no clasificados por la legislación sectorial, al no existir normas habilitante en Andalucía para la pervivencia de un control administrativo previo mediante licencia, más allá del control urbanístico a través de la licencia de obra y de utilización, las actividades inocuas queden sometidas meramente a declaración responsable y comunicación previa. Habrá que estar, por tanto a la licencia urbanística de acondicionamiento del establecimiento, después a la de utilización o modificación de uso y luego se presentaría la comunicación previa y declaración responsable y por último, actividad administrativa para posterior comprobación a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. Resaltar que la intervención municipal previa desaparece para todas las actividades recogidas en el anexo del RDL

19/2012, así como que la licencia de obras no será exigible en el supuesto de que, para el acondicionamiento del local, las obras a realizar no requieran la redacción de proyecto de obras.

Seis son las reglas a seguir inexcusablemente con arreglo a este trascendente precepto, el 172 LOUA³⁹ respecto al procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas:

1ª) La solicitud definirá suficientemente los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo y del subsuelo que se pretenden realizar mediante el documento oportuno, que cuando corresponda será un proyecto técnico.

2ª) Junto a la solicitud se aportarán las autorizaciones o informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Asimismo, cuando el acto suponga la ocupación o utilización del dominio público, se aportará la autorización o concesión de la Administración titular de éste. En este sentido, el art. 16 de la GICA establece como instrumentos de prevención y control ambiental, entre otros, la Autorización Ambiental Integrada, la Autorización Ambiental Unificada y la Calificación Ambiental. Por su parte, el art. 17 previene que la obtención de estas autorizaciones no exime a los titulares o promotores de cuantas otras autorizaciones, concesiones, licencias o informes resulten exigibles según lo dispuesto en la normativa aplicable para la ejecución de la actuación. Las actuaciones sometidas a instrumentos de prevención y control ambiental no podrán ser objeto de licencia municipal de funcionamiento de actividad, autorización sustantiva o ejecución sin la previa resolución del correspondiente procedimiento regulado en la GICA.

3ª) Cuando los actos se pretendan realizar en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable y tengan por objeto las viviendas unifamiliares aisladas a que se refiere el art. 52.1 B.b) o las Actuaciones de Interés Público sobre estos terrenos previstas en el art. 52.1.C ambos de esta Ley, se requerirá la previa aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación, según corresponda. La licencia deberá solicitarse en el plazo máximo de un año a partir de dicha aprobación.

4ª) Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones.

5ª) La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo deberá entenderse en los términos prescritos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, otorgada la licencia interesada. El comienzo de cualquier obra o uso al amparo de ésta requerirá, en todo caso, comunicación previa al Municipio con al menos diez días de antelación.

6ª) La resolución expresa denegatoria deberá ser motivada”.

La solicitud de licencia de ejecución de obras se resolverá con estricta observancia de las reglas transcritas por el art. 172 LOUA en cuanto a la ordenación del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, siendo forzoso completarlo con la Sección 2ª del Capítulo II, del Título I del RDUa e integrarlo con otros

³⁹ El art. 9 del RSCL regulaba este procedimiento y sería de aplicación supletoria.

específicamente ordenados por disposición de igual o superior rango (como por ejemplo, los descritos en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de GICA y Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía), matizado también con las nuevas garantías que incorpora la Ley 30/1992, puesto que su Disposición Derogatoria 3 declara expresamente en vigor las normas, cualquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en ella. El procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas debe tramitarse y resolverse conforme a la legislación sobre régimen local y procedimiento administrativo común, a las especialidades procedimentales establecidas en la legislación urbanística de la CAA y a las reglas particulares del art. 12 RDUJ.

En el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas se dará cumplimiento a cuantos trámites y actuaciones vengan establecidos por normas sectoriales en razón del contenido específico de la actuación urbanística de que se trate, en los términos y con los efectos sobre el procedimiento previstos en las mismas, así como a lo establecido en el art. 5.2 sobre las autorizaciones e informes que, según dicha normativa, tengan carácter previo. Téngase en cuenta el Título III y su Capítulo II de la GICA regulan los instrumentos de prevención y control ambiental, dedicando su Sección 2ª al ámbito de aplicación y procedimiento para la Actuación Ambiental Integrada; la Sección 3ª al ámbito de aplicación y procedimiento para la Autorización Ambiental Unificada y la Sección 5ª al ámbito de aplicación de la Calificación Ambiental y procedimiento.

Habrán de tramitarse conjuntamente en único procedimiento las solicitudes simultáneas de licencias (por ejemplo, tramitación de licencias de actividad o apertura o funcionamiento cuando concurren o precisen de licencia urbanística: art. 12.4 RDUJ) que referidas a un mismo inmueble o parte del mismo, tengan por objeto actos sujetos a licencia urbanística, de conformidad con el art. 8. La resolución que se adopte diferenciará cada una de las licencias otorgadas, conservando cada una su propia naturaleza.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas se iniciará mediante presentación de **SOLICITUD** dirigida al Ayuntamiento en el Registro General del Ayuntamiento, en cualquiera de los Registros previstos en el art. 38.4 de la Ley 30/92 o en el Registro electrónico municipal (arts. 24 a 26 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos acompañada de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto. En particular (art. 13 RDUJ, con la nueva redacción de los apartados a y d)⁴⁰:

⁴⁰ "1. El procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas se iniciará mediante presentación de solicitud dirigida al Ayuntamiento acompañada de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto. En particular:

a) La solicitud definirá suficientemente los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y del subsuelo que se pretenden realizar. Identificándose en la misma tanto al promotor como a los técnicos intervinientes en el proyecto y, en su caso, a la dirección facultativa y al técnico coordinador de seguridad y salud. A estos efectos las solicitudes deben adjuntar un proyecto técnico, suscrito por facultativo competente, con el grado de detalle que establezca la legislación sectorial. Para el otorgamiento de licencias que tengan por objeto la ejecución de obras de edificación será suficiente la presentación de proyecto básico, pero no podrá iniciarse la ejecución de la obra sin la aportación previa de un proyecto de ejecución debidamente visado por el Colegio profesional correspondiente cuando así

Hay que recordar previamente que conforme al art. 22.3 RSCL cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimientos comerciales o industriales de características determinadas, no podrá concederse licencia de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente. En el BOE nº 74 de 28 de marzo de 2006 se ha publicado el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. El número 3, del apartado 1, denominado generalidades, del artículo 6, sobre condiciones del proyecto, del CTE, comienza estableciendo que, a efectos de su tramitación administrativa, todo proyecto de edificación podrá desarrollarse en dos etapas:

a) El **proyecto básico** definirá las características generales de la obra y sus prestaciones mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido será suficiente para solicitar la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para iniciar la construcción del edificio. Aunque su contenido no permita verificar todas las condiciones que exige el CTE, definirá las prestaciones que el edificio proyectado ha de proporcionar para cumplir las exigencias básicas y, en ningún caso, impedirá su cumplimiento.

lo exija la normativa estatal. Cuando no sea exigible un proyecto técnico, las solicitudes se acompañaran de una memoria descriptiva y gráfica que defina las características generales de su objeto y del inmueble en el que se pretenda llevar a cabo.

b) Las solicitudes que tengan por objeto construcciones o instalaciones de nueva planta así como ampliaciones de las mismas, deben indicar su destino, que debe ser conforme a las características de la construcción o instalación.(...)

d) Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros. Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida”.

e) Para actuaciones en suelo no urbanizable la solicitud debe identificar suficientemente el inmueble objeto de los actos sujetos a licencia, mediante referencia catastral y número de finca registral. Ello sin perjuicio de la previa aprobación del PE o PRA según corresponda cuando las actuaciones tengan por objeto las viviendas unifamiliares aisladas a que se refiere el art. 52.1.B b) de LOUA o a las AIP previstas en el art. 52.1.C) LOUA, debiendo solicitarse la licencia en el plazo máximo de 1 año a partir de dicha aprobación.

b) **Proyecto de ejecución:** desarrollará el proyecto básico y definirá la obra en su totalidad sin que en él puedan rebajarse las prestaciones declaradas en el básico, ni alterarse los usos y condiciones bajo las que, en su caso, se otorgaron la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, salvo en aspectos legalizables. El proyecto de ejecución incluirá los proyectos parciales u otros documentos técnicos que, en su caso, deban desarrollarlo o completarlo, los cuales se integrarán en el proyecto como documentos diferenciados bajo la coordinación del proyectista.

Asimismo, hay que repetir que las actuaciones incluidas en el Anexo I de la Ley 7/2007 están sujetas a instrumentos de prevención y control ambiental (que son Autorización Ambiental Integrada, Autorización Ambiental Unificada, Evaluación Ambiental y Calificación Ambiental), integrándose el procedimiento ambiental en el procedimiento sustantivo de otorgamiento de licencia para la apertura, sin perjuicio de las especialidades contenidas en otra legislación sectorial, como, por ejemplo, en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas o en la Ley de Comercio Interior de Andalucía. Los procedimientos de prevención ambiental tienen el carácter de informe preceptivo y vinculante en sus aspectos negativos ambientales -determinará la denegación de licencia, y no eliminan otros controles preventivos no ambientales, por lo que no se exime del cumplimiento de las exigencias relativas a la obtención de concesiones, licencias, autorizaciones que exija la legislación especial o de régimen local.

Por lo que respecta a la contratación de los servicios por las empresas suministradoras, el art. 26 RDUa establece que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas o cualquier producto o servicio energético y servicios de telecomunicaciones exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras y, tratándose de obras de edificación, además, lo dispuesto en el artículo 21. Las empresas suministradoras citadas en el apartado anterior exigirán para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización. La licencia de usos y obras provisionales a que se refiere el artículo 7.f) habilitará para la contratación temporal de los suministros a que se refieren los apartados anteriores durante la duración de los mismos y en los términos señalados en la licencia. Las licencias de obras y de ocupación o utilización, obtenidas de conformidad con lo previsto en el art. 20, no podrán ser sustituidas por otro acto o resolución administrativa.

V.- BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, Estanislao y GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando. "La Desaparición de las Licencias en las Actividades Clasificadas Incluidas en el Ámbito de la Directiva de Servicios: el Supuesto Particular de la Legislación Ambiental Andaluza", *Revista General de Derecho Administrativo*. IUSTEL, 2010.

ARANA GARCÍA, Estanislao, GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando y otros. *La Disciplina Urbanística en Andalucía*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura: Análisis del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios
Ginés VALERA ESCOBAR

- BULLEJOS CALVO, Carlos. "Análisis Jurídico y Tramitación de la Apertura de establecimientos de Actividades de Servicios Inocuas tras la Directiva de Servicios en Andalucía", *Revista Electrónica CEMCI* nº 6, 2010.
- BULLEJOS CALVO, Carlos. "Aplicación Práctica de la Directiva de Servicios en las Ordenanzas Locales. Formularios en las Fases de Identificación y Evaluación de la Normativa Local Afectada y sobre Simplificación Administrativa y Ventanilla Única", *Revista Electrónica CEMCI* nº 3, 2009.
- BULLEJOS CALVO, Carlos, BARRANCO VELA, Rafael, CAMPOS SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos*, Madrid: La Ley, 2011.
- CANO MURCIA, Antonio. *El Nuevo Régimen Jurídico de las Licencias de Apertura adaptado a la Ley 17/2009, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio*, Madrid: La Ley, 2010.
- CANO MURCIA, Antonio. "Intervención Administrativa en la Actividad Privada", en: *Tratado de Derecho Local*, Navarra: Aranzadi, 2010.
- CANO MURCIA, Antonio. *Manual de Licencias de Ocupación y Primera Utilización*, Madrid: La Ley, 2012.
- CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio. *El Régimen de la Comunicación Previa. Las Licencias de Urbanismo y su Procedimiento de Otorgamiento. Especial referencia a las relaciones con las Licencias de Actividad y a la Aplicación del Silencio Positivo*, Madrid: La Ley, 2010.
- CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio y MERINO MOLINS, Vicente. "Comentario Crítico sobre la Directiva de Servicios y de las Leyes 17 y 25/2009 en Aplicación de las mismas: Especial Incidencia en el Ámbito de las Licencias Urbanísticas y de Actividad", *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados* nº 7, 2010.
- QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás y otros. *La Ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre*, Navarra: Aranzadi, 2011.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. "La Incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el Urbanismo", *Revista de Estudios Locales*, nº 122, 2009.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y GUTIÉRREZ JULIÁN, Francisco Javier. *Comentarios sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2011.
- JUAN CASERO, Luis Jesús y otros. *Intervención en la Actividad de los Ciudadanos y Control de las Actividades de Servicios en las Entidades Locales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

- ORDÓÑEZ SOLÍS, David. "Las Licencias, el Silencio Positivo y la Responsabilidad de las Administraciones Públicas después de la Directiva de Servicios", *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, nº 9, 2010.
- ORTEGA MONTORO, Rodrigo. "El Nuevo Reglamento de Disciplina urbanística de Andalucía, Decreto 60/2010, de 10 de marzo: Las Licencias Urbanísticas (I y II)". *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados* nº 10, 2010.
- PUCHALT RUIZ, Marcos. "La Transposición de la Directiva 2006/123/CE, de Servicios del Mercado Interior y sus Repercusiones en el Derecho Administrativo", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana* nº 37, 2011.
- RODRÍGUEZ HERMOSO, José Luis y MARCOS BRAOJOS, Rafael. *Normativa Comentada de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Materia de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010.
- TORRES COBAS, Ferrán. "Los Desafíos de la Directiva Bolkestein para las Entidades Locales: el Adiós a las Licencias y el Posible Renacer de las Ordenanzas Locales", *Revista Electrónica CEMCI* nº 4, 2009.
- VALERA ESCOBAR, Ginés. *Régimen Jurídico General de la Licencia Municipal de Obras y Apertura de Establecimiento en Andalucía*, Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2008.
- VALERA ESCOBAR, Ginés. "Licencias Urbanísticas de Obras y de Primera Ocupación. Licencias de Parcelaciones" en: *Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía*, Granada: CEMCI, 2009.
- VILLAREJO GALENDE, Helena y otros. *La Directiva de Servicios y su Impacto sobre el Comercio Europeo*, Granada: Comares, 2009.
- VILLAREJO GALENDE, Helena y otros. *Retos y Oportunidades de la Transposición de la Directiva de Servicios*, XXV Edición del Libro Marrón, Círculo de Empresarios, 2009.

Los Premios CEMCi mantienen abierta su convocatoria hasta final de año

A ellos pueden concurrir tanto personas a modo individual como en equipos de trabajo

03.10.12 - 15:00

R.I | GRANADA

La convocatoria de la primera edición de los Premios que llevan el nombre del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional (CEMCi) de la Diputación de Granada permanece abierta hasta el próximo 31 de diciembre. El organismo dependiente del área de Presidencia de la Institución Provincial instituyó estos premios con el objeto de fomentar el empleo y la investigación. A ellos pueden concurrir tanto personas a modo individual como en equipos de trabajo.

Los Premios CEMCi de investigación y buenas prácticas municipales tienen dos modalidades. Se concederá un premio de buenas prácticas con éxito a aquel trabajo de estudio e investigación que atienda a varias o alguna de las siguientes temáticas: ordenación de la ciudad y gestión de espacio público; políticas de gestión de las personas; modernización y cambio institucional o de gestión pública local; y desarrollo y promoción del empleo. Otro premio está dedicado a la investigación científica avanzada de la administración y del gobierno local.

Los trabajos para cualquiera de estas dos modalidades deberán ser completamente originales e inéditos, estar redactados en castellano y tratar aspectos relacionados con las entidades locales, diputaciones y ayuntamientos españoles. Cada una de las modalidades está dotada con 2.000 euros, quedando abierta la posibilidad de otorgar una mención especial en cada una de ellas con un valor en metálico de la mitad del premio.

La iniciativa de esta convocatoria surge enmarcada en el Plan de Dinamización e Impulso del Centro “con la pretensión de promover y fomentar el estudio en materias de indudable importancia para la eficaz dirección, gestión y desarrollo de las competencias propias de las entidades locales”, según especifican sus bases, que pueden ser consultadas en la web www.cemci.org

Fuente: Ideal.es

Fecha: 3/10/2012

La Diputación presenta la temporada de otoño de la Casa Molino Ángel Ganivet

El ciclo de historia permanente del cine mudo alcanza su quinta temporada

Martes, 09/10/12 17:05

GD



Foto: Dipgra/GD

La llegada del otoño trae consigo el regreso de la actividad cultural a la Casa Molino Ángel Ganivet de la Diputación de Granada, que abarca en esta ocasión una programación variada “entre lo generalista y lo especializado”, incluyendo la literatura, el cine mudo, la “música íntima” y las exposiciones. En total, se celebrarán veinticinco actividades culturales hasta el próximo 30 de noviembre. Se trata de la apuesta decidida de la Delegación de Cultura de la Diputación por mantener una actividad estable en el viejo molino que habitó el escritor Ángel Ganivet.

El diputado delegado de Cultura, José Antonio González Alcalá, ha destacado durante la presentación que “la Casa Molino suele recibir visitas de todas las partes de Granada y su provincia en cuanto que tratamos que su programación discurra entre lo generalista y lo especializado, logrando interesar así de una u otra manera a un amplio abanico de asistentes, entre ellos los jóvenes universitarios”. Así lo demuestran las diversas exposiciones, que han propuesto asuntos que han ido desde el diseño gráfico hasta las invenciones historiográficas de Granada, sin dejar de cubrir aspectos contemporáneos del arte. “Las muestras nacen además con voluntad itinerante y recorren luego los municipios de la provincia”, ha concluido González Alcalá.

El director del centro, Emilio Ruiz Fernández, ha manifestado que “con experiencia, modestia y buena voluntad, demostramos que pueden configurarse líneas de programación variadas tanto en los temas como en la manera de abordarlos”. En ese sentido, Ruiz ha mostrado su satisfacción a la hora de valorar la influencia que el Casa Molino ha dejado sentir en el entorno del barrio en el que se ubica, entre la carretera

de la Sierra y el Realejo. Desde la filosofía de una casa de cultura abierta, “hemos logrado fidelizar un público, que acude cada semana al cine mudo, los conciertos o el club de lectura”.

La literatura tendrá cabida los miércoles en la Casa Molino a través de diversas conferencias: ‘El microrrelato’, a cargo de la profesora Inmaculada Lergo (17 de octubre), ‘Flamenco y medios de comunicación’ a cargo del especialista Rubén de Vera (7 de noviembre), ‘Flamenco y patrimonio’, del historiador José Castilla (14 de noviembre) o ‘Flamenco y poesía’ por el filólogo Mauricio Martíun (28 de noviembre). También se presentará el libro ‘Antidisney Tales’ de Javier Jabato (24 de octubre). A ello hay que sumar las actividades propias del club de lectura que reúne periódicamente a sus socios para debatir sobre diversos textos y propicia el encuentro con los autores. El primero tendrá lugar mañana, 10 de octubre, con el escritor granadino Ángel Olgoso.

El cine, un arte que tradicionalmente ha tenido su hueco en los Condes de Gabia y desde hace un lustro también en la Casa Molino, estará representado el próximo trimestre por las habituales proyecciones de los jueves del ciclo de historia permanente del cine mudo que cumple su quinto aniversario y lo celebrará con una sesión especial el 29 de octubre, con cinco proyecciones clásicas, entre ellas ‘Viaje a la luna’ (1902) de Melies y ‘Asalto y robo a un tren’ (1903) de Edwin S. Porter, con acompañamiento musical en directo del pianista José Ignacio Hernández.

El ciclo de música íntima, en acústico y espacio reducido, traerá los viernes de octubre, a las 20.30 horas, a ‘Turuleiro’ (día 19), un proyecto nacido en Granada en 2007 en torno al arte flamenco y al Trío Armida (día 26), con canciones del barroco compuestas por Dowland y Purcell. En noviembre, a las 20 horas, el dúo de Bori Albergo y Sergio Albacete (día 9), con su repertorio de jazz clásico y moderno, Rosa Lazar Dúo (día 16), con bossanova y jazz, la ‘Música intavolata’ (día 23), de los luthiers Francisco y Javier Hervás y finalmente, el día 30, los músicos de la OCG, Frano Kakarigi, contrabajo y Arnaud DuPont, chelo, que interpretarán un interesante repertorio de música clásica.

Por último, para complementar el programa tendrá lugar en noviembre la I Muestra de los alumnos de las Escuelas de Arte y Bachillerato Artístico de la Provincia, que reúne a todos los centros de este tipo de la provincia y el acto de entrega de los premios del I Concurso de Artes Plásticas Casa Molino Ángel Ganivet para Escuelas de Arte y Bachillerato Artístico de Granada.

Todas las actividades tienen entrada libre y gratuita, sujeta al aforo limitado de la sala. Tendrán lugar a las 20 horas, excepto el ciclo de música íntima del mes de octubre que comienza a las 20.30 horas.

Fuente: Granada Digital.com

Fecha: 9/10/2012

El CEMCI organiza un curso de estudios superiores sobre saneamiento de deudas en las entidades locales

Continúa impartiendo formación especializada para gestores políticos y administrativos

Viernes, 12/10/12 18:08
GD

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación de Granada, dentro de su programa de formación superior, impartirá los próximos días 15 y 16 de octubre un curso sobre medidas de saneamiento de deudas en las entidades locales.

La dirección académica recae en una especialista de la intervención de fondos de la administración local, Josefa Domínguez Cremades, profesora mercantil e interventora del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid).

El curso está distribuido en dos jornadas con veinte horas de aprovechamiento, estando destinado a cargos electos, directivos, funcionarios con habilitación nacional y empleados públicos de las entidades locales. Tiene como objetivos estudiar la situación actual de los ayuntamientos detectando los principales problemas que pueden ocasionar una situación de desequilibrio presupuestario y financiero, analizar las políticas posible en ahorro de gastos, optimizar los recursos de estas administraciones, y estudiar las vías de financiación, el endeudamiento local y la estabilidad presupuestaria.

Durante el desarrollo de este curso se profundizará en el análisis de la situación económica derivada del estudio de las liquidaciones de los ejercicios presupuestarios; el crédito local y las normas de estabilidad; las medidas de carácter tributario, gestión de ingresos y establecimiento de medidas para mejorar la financiación local; otras para la implantación de políticas de ahorro, control y fiscalización del gasto; así como los instrumentos que, según la normativa, tienen las corporaciones locales para hacer frente al saneamiento de sus deudas. Finalmente, el programa incluye la adaptación de las medidas a adoptar en la elaboración de los presupuestos.

El CEMCI radicado en Granada depende del área de Presidencia de la Diputación Provincial y es hoy un referente para las entidades locales y los funcionarios municipales por su profesionalización y especialización en impartición de enseñanzas en el ámbito de la administración local.

Fuente: Granada Digital.com
Fecha: 12/10/2012

El arte emergente granadino se expone en Condes de Gabria

La sala Ático acoge una exposición individual de Paco Montañés

3/10/2012



Dieciocho jóvenes artistas de la provincia, alumnos de último curso de Bellas Artes, exponen sus primeras obras hasta el próximo 25 de noviembre, en la sala Alta del Palacio de los Condes de Gabria dentro de la muestra titulada Emporio celestial de conocimientos benévolos. Esta propuesta expositiva, que surgió en 1991, se mantiene un año más -pese a la crisis- y gracias a la colaboración estable de dos instituciones: la Diputación Provincial de Granada, a través de su delegación de Cultura y la Universidad de Granada, por medio de la Facultad de Bellas Artes Alonso Cano.

El objetivo principal de la propuesta continúa siendo dar visibilidad al arte emergente granadino mediante la selección de trabajos realizados por los alumnos de la promoción del año 2012 de la Facultad de Bellas Artes de Granada. La novedad de esta edición es que a pesar de la ausencia de un hilo conductor, las obras pueden dividirse temáticamente en tres categorías: las que elaboran algún tipo de abstracción geométrica u orgánica; las que ensayan figuraciones animales y las que tratan de la identidad de género. En cuanto al origen del curioso título, Emporio celestial del conocimientos benévolos, procede de un texto original de Jorge Luis Borges, El idioma analítico de John Wilkins que hace referencia a una cierta enciclopedia china ficcionada por el escritor argentino para ordenar el universo.

El diputado provincial de Cultura, José Antonio González Alcalá, ha manifestado durante la presentación de la muestra que “la Diputación de Granada continúa apostando un año más por los jóvenes talentos y artistas formados en nuestra Facultad de Bellas Artes, con la que mantenemos una larga y estrecha colaboración”. González Alcalá ha calificado la exposición como “una manifestación variada y sin hilo conductor, de lo que se trabaja en dicho centro, que a su vez, es el reflejo de la sociedad actual, una sociedad múltiple y variada”. También ha destacado la colectiva como “una buena fórmula para iniciar a los alumnos en el terreno profesional” y la elevada presencia femenina en la exposición, puesto que de los dieciocho artistas, 11 de ellos son mujeres.

La muestra reúne una selección de 18 obras individuales de jóvenes artistas, seleccionados entre un centenar alumnos que presentaron sus trabajos ante una comisión mixta, compuesta por profesores de la Facultad de Bellas Artes y técnicos de la Diputación. El requisito principal era “la excelencia del trabajo y los aspectos técnicos que lo hicieran posible pase ser expuestos” ha manifestado Paco Baena, coordinador del proyecto. Baena ha confesado que “lo único en común es estar matriculados en la misma facultad, pero no hay temas comunes y algunos alumnos ni tan siquiera se conocen, por ello es difícil articular un discurso único con un material tan heterogéneo”. La técnica y el tema de las piezas de la exposición son libres, aunque destaca la predilección de los participantes por la pintura con técnicas mixtas, las esculturas y el videoarte. En este sentido, la vicedecana de Bellas Artes, Belén Mazuecos, ha afirmado que “la exposición es un muestrario donde el público visitante podrá tantear las últimas tendencias en el arte contemporáneo, que incluye variadas técnicas, desde la artesanía del pan a las nuevas tecnologías”.

Cabe mencionar, por su gran atractivo visual y originalidad, algunas de las obras seleccionadas: La ley no escrita de Oihana Cordero, una escultura para ser intervenida por el público que simboliza la identidad de género como un contrato atravesado por una espada sobre una peana de madera. Asta horizontal de Noelia Cobo, una escultura realizada con piedra caliza de Sierra Elvira. O la escultura de poliéster Atlas, obra de Juan Raúl Rodríguez, que sorprende gratamente al visitante.

La pincelada única de Paco Montañés.

El pintor jienense Paco Montañés (Alcalá la Real, 1980) estudió en la Facultad de Bellas Artes de Granada y expuso por primera vez en la colectiva de Bellas Artes de los Condes de Gabia de la promoción 2003. Desde entonces es uno de los pocos jóvenes artistas que ha encontrado su lugar y ha podido vivir de su obra, a pesar de no estar integrado plenamente en los circuitos comerciales.

Montañés expone en un mismo espacio, la Sala Ático, y bajo un solo título, La pincelada única, dos proyectos realizados en Asia. El primero de ellos es El libro de Japón (2008), un libro plisado con 25 retratos realizados con tinta sobre papel de arroz. Esta técnica impide la corrección en la pintura una vez ejecutada la pincelada y exige en esencia rapidez y precisión. El segundo es la serie de porcelanas JDZ, realizadas en 2010 en la ciudad china de Jingdezhen, lugar de nacimiento de este arte. Al igual que ocurre con la tinta sobre papel de arroz, cada mancha de azul cobalto sobre la porcelana es única y no puede ser corregida.

Para Montañés “la pincelada única es un estado mental, algo parecido a la inspiración, que consiste en la alineación de tus capacidades mediante la quietud y el silencio. En este proceso de ascendencia oriental “es imprescindible la sencillez y el abandono de lo accesorio y cada pincelada cuenta o empeora el resultado final”.

Ambas muestras se inauguran mañana jueves, día 4 de octubre, a las 20 horas y finalizan el próximo 25 de noviembre de 2012.

Fuente: [Diputación de Granada](#)

Fecha: 3/10/2012

La Junta solicita formalmente al Gobierno acogerse al Fondo de Liquidez Autonómico

Martínez Aguayo anuncia que se ha alcanzado un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para situar entre el 15,1 y el 15,3% el límite de endeudamiento de la comunidad para 2013

08/10/2012

La consejera de Hacienda y Administración Pública, Carmen Martínez Aguayo, ha anunciado que la Junta de Andalucía ya ha solicitado formalmente al Gobierno acogerse al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) por un montante de 4.906 millones de euros, y que se ha cerrado un acuerdo sobre el límite de endeudamiento de la comunidad para el año 2013.

Martínez Aguayo ha explicado que, una vez realizada la petición formal al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, primer paso exigido en este proceso, éste tendrá que aceptarla y, posteriormente, se avalará por parte del Consejo de Gobierno. Ha precisado además que la condición es el cumplimiento del plan de reequilibrio financiero.

Respecto al tope de endeudamiento, Martínez Aguayo ha valorado que se haya acordado con el Ministerio de Hacienda que el nivel que tendrá Andalucía en 2013 sea la cifra que reclamaba la Junta, entre el 15,1 y el 15,3% del Producto Interior Bruto (PIB). La consejera ha expresado así que cuenta con el compromiso del ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, para que se sitúe en esa horquilla, aunque ha señalado que la cifra final tendrá que cerrarse próximamente.

Asimismo, ha destacado que, a partir de esa cantidad, se puede comenzar a elaborar el presupuesto andaluz, "no sin dificultades porque el objetivo de déficit sigue siendo muy exigente" -del 0,7% para las comunidades- por lo que la Junta continúa en desacuerdo con él, aunque ha reconocido que la cifra de deuda responde a criterios de "racionalidad".

La consejera ha afirmado que esa cifra de endeudamiento supone que la Junta ya no tendrá que devolver 2.700 millones, ya que anteriormente "se pretendía que se hiciera un presupuesto que devolviera en un año casi dos puntos del PIB". En sus palabras, "esto ha desaparecido completamente de las perspectivas" y lo que tendrá que hacer ahora Andalucía es "acomodarse" en la cifra de deuda al plan de reequilibrio financiero, aunque la nueva cifra ya estará "en consonancia" con lo que se incluye en ese plan.

Ha manifestado que Andalucía era la única comunidad que se veía afectada por el cambio de criterio del Gobierno central sobre el techo de endeudamiento y que, a pesar de ser la región menos endeudada, tenía que "recudir su endeudamiento en un año en casi dos puntos del PIB".

La consejera de Hacienda ha admitido que, pese a que han sido unas "negociaciones difíciles", finalmente "se ha escuchado a Andalucía" y se ha tomado una decisión que es "racional" desde el punto de vista económico y de endeudamiento. Asimismo, sobre la posibilidad de que el objetivo de déficit se retrase un año, ha indicado que lo ve "difícil" pero que el Gobierno andaluz lo seguirá intentando.

Fuente: [Junta de Andalucía.es](http://Junta.de Andalucia.es)

Fecha: 8/10/2012

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

El Festival Internacional de Jóvenes Realizadores de Granada presenta un avance de contenidos y la imagen de su edición número 19

El diputado delegado de Cultura, José Antonio Gonzalez Alcalá, ha participado hoy en la presentación del festival en el Ayuntamiento de Granada

1/10/2012



En la mañana del lunes 1 de octubre se ha presentado en rueda de prensa la 19 edición del Festival Internacional de Jóvenes Realizadores de Granada (FIJR). En esta rueda de prensa se ha presentado la imagen del cartel del FIRJ 2012 y se ha adelantado un avance de algunos de los contenidos que el Festival tendrá en esta edición de 2012. Este año el Festival Internacional de Jóvenes Realizadores llega a su decimonovena edición con el deseo de seguir creciendo un año más, ofreciendo importantes novedades respecto de anteriores ediciones, que se irán desvelando poco a poco.

El Festival Internacional de Jóvenes Realizadores de Granada llega este 2012 a su 19ª edición, que este año estará marcada por el ajuste pero que mantiene su espíritu y la calidad de su programación, algo que le ha distinguido dentro del panorama nacional e internacional de festivales de cortometraje. El Ayuntamiento de Granada desde sus Concejalías de Juventud y Cultura, la Diputación de Granada desde su Área de Cultura y la Junta de Andalucía desde el Instituto Andaluz de la Juventud hacen posible esta gran cita del cine en formato corto.

El decano de los festivales de cine de la ciudad de Granada será una vez más el escaparate para las producciones más frescas e innovadoras del panorama del cortometraje internacional y nacional.

Del 19 al 27 de octubre, la programación del Festival mostrará una selección de casi un centenar de cortometrajes -llegados de países de los cinco continentes-, que cubren el mayor abanico posible de técnicas, formatos y propuestas cinematográficas, desde grandes producciones seleccionadas para los Oscar hasta arriesgados trabajos de bajo presupuesto, pasando por cortometrajes estereoscópicos. Se trata, en definitiva, de un

crisol de interesantes propuestas que solo se podrán ver en nuestra ciudad durante la semana del festival.

LA PROGRAMACIÓN

Competición Oficial

La espina dorsal del Festival continúa siendo su competición internacional, repartida en la categorías de Acción Real, en la que disfrutaremos de lo mejor que se ha producido en cortometraje de ficción en el último año y algunas pinceladas del mejor documental y de Animación, sección que año a año se consolida en el Festival y que expondrá un sinfín de muestras de genialidad con trabajos de la talla de "The Fantastic Flying Books of Mr Morris Lessmore", corto estadounidense ganador de Oscar 2012.

La competición se completa con el Certamen Internacional, Nacional, Certamen Animación y Certamen Granadino o Premio RTVA, todos compitiendo por unos premios que irán de los 3.000 a los 500€ en metálico.

Y no olvidemos que la mejor muestra de cortometrajes procedentes y premiados en los Oscars y grandes festivales como Cannes, Sundance, Annecy o Clermont-Ferrant se podrán ver en la sesión inaugural de competición el día 24 de octubre en el Teatro Isabel la Católica, la incomparable sede oficial del FIJR.

Sesiones no competitivas

La selección de trabajos se completa con ciclos y sesiones no competitivas. Entre otros, destaca la "La noche más Freak", una selección de los cortometrajes más disparatados e irreverentes del panorama internacional.

También podremos ver, por segundo año, una selección de cortometrajes estereoscópicos, realizados y exhibidos en 3D. Será, como siempre, en el Parque de las Ciencias. Y no podemos olvidarnos de la sección "Made In Granada", que dará visibilidad a dos largometrajes granadinos de bajo presupuesto y de mucho compromiso.

Actividades Paralelas

Además, gracias al Área de Cultura de la Diputación de Granada, se contará con la presencia del prestigioso realizador Jaime Rosales, director de obras multipremiadas como "La Soledad" o "Tiro en la Cabeza", quien presentará su última película, "Sueño y Silencio", que le llevó a ser el único representante nacional en el último Festival de Cannes.

Como siempre, el Festival acogerá con interesantes actividades paralelas como un homenaje a José Val del Omar, organizado la Diputación de Granada; la mayor competición de 'Cine a contrarreloj' del mundo, The 48 Hour Film Project; los Ciclos

Formativos FIJR en colaboración con la Facultad de Comunicación de la Universidad de Granada, y un gran concierto inaugural de la competición oficial el miércoles 24 de octubre a cargo de Iván Ferreiro en el Teatro Isabel la Católica.

Apoyo institucional y declaraciones de los representantes de las distintas instituciones involucradas

La presentación, que ha tenido lugar en el Salón de Comisiones del Ayuntamiento de Granada, ha corrido a cargo del Concejal Delegado de Juventud del Ayto. de Granada, D. Juan Francisco Gutiérrez; el Concejal Delegado de Cultura Ayuntamiento de Granada y portavoz del equipo de gobierno municipal, D. Juan García Montero; el Diputado Delegado de Cultura de la Diputación Provincial de Granada, D. José Antonio González Alcalá; el coordinador provincial del Instituto Andaluz de la Juventud en Granada, D. Guillermo Quero; y el director del Festival Internacional de Jóvenes Realizadores de Granada, D. Emilio Egea.

La rueda de prensa de presentación ha comenzado con la intervención de D. Juan Francisco Gutiérrez, Concejal Delegado de Juventud del Ayto. de Granada, quien ha destacado el carácter participativo del Festival, que en esta decimonovena edición está “más abierto que nunca a la juventud, buscando involucrar a los jóvenes con el objeto de generar y contribuir a una gran cantera de cine”. El concejal también ha animado a los jóvenes a que “acudan, participen y disfruten de este Festival, que es en gran parte para la juventud”.

El Concejal Delegado de Cultura Ayuntamiento de Granada y portavoz del equipo de gobierno municipal, D. Juan García Montero, ha resaltado el mensaje de continuidad y apuesta para el futuro que hay explícito en el cartel del FIJR 2012, en el que se muestra el mensaje “Sin fin”, en alusión a a la figura del gran cineasta granadino Val del Omar, muy presente de nuevo en esta edición del Festival. El concejal ha mostrado el apoyo del consistorio municipal al Festival y ha señalado que “Granada es una ciudad abierta a la cultura que debe mantener sus actividades culturales a pesar de los tiempos difíciles en los que vivimos”.

La tercera intervención era para D. Guillermo Quero, el coordinador provincial del Instituto Andaluz de la Juventud en Granada, quien ha remarcado la afinidad en cuanto a objetivos entre el I.A.J. y el FIJR: “El Festival de Jóvenes Realizadores conjuga a la perfección muchos de los objetivos que tiene el Instituto Andaluz de la Juventud como el apoyo a los jóvenes creadores, la promoción de la cultura y creación de nuevos modelos de ocio saludables para la juventud granadina y extranjera, y la apuesta por la formación mediante los ciclos formativos en colaboración con la UGR”.

D. José Antonio González Alcalá, Diputado Delegado de Cultura de la Diputación Provincial de Granada, ha incidido en el homenaje, en el marco del XIX Festival Internacional de Jóvenes Realizadores, que organiza la Diputación de Granada a José Val del Omar, por el trigésimo aniversario de su desaparición, que incluirá

“proyecciones de varios de sus cortometrajes, algunas inéditas, mesas redondas y conferencias con importantes personalidades conocedoras de su obra y su legado”.

Finalmente, D. Emilio Egea, director del Festival Internacional de Jóvenes Realizadores de Granada, ha señalado que “el FIJR 2012 se ha reestructurado para que, a pesar de los ajustes, mantenga su calidad y carácter internacional, primando, como siempre, una programación por todo lo alto en la que se dará visibilidad a lo internacional conjugado, por supuesto, con lo local”.

Créditos: la Imagen del Festival 2012 ha sido desarrollada por la empresa granadina Inoff Comunicación.

Fuente: [Diputación de Granada](#)

Fecha: 1/10/2012

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Sanidad y la FEMP entregan a las Entidades Locales una guía para evitar casos de discriminación



Con el objetivo de mejorar la lucha contra las prácticas discriminatorias, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la FEMP han redactado la “Propuesta metodológica para el trabajo contra la discriminación en el ámbito local”, un documento de casi 180 páginas que recopila la base legal existente en España y el acervo internacional contra la discriminación para plantear nuevas líneas de actuación.

La Directora General de Políticas de Igualdad y del Instituto de la Mujer, Carmen Plaza, y el Secretario General de la FEMP, Ángel Fernández, han enviado una carta a las Entidades Locales para informarles de la publicación y divulgación de este texto que pretende erigirse en referencia contra la discriminación por sexos, por edad o por raza en España.

Ha sido un trabajo arduo, pues, como recuerdan los firmantes en la carta, “a partir de una labor de diagnóstico, de la identificación de buenas prácticas y del desarrollo de programas piloto”. El documento plantea tres ejes de actuación: coordinación, transversalidad y participación.

Precisamente, la “Propuesta” nace de estas vocaciones: coordinación administrativa para afinar la lucha contra la discriminación; transversalidad por la necesidad de recoger los diversos ámbitos (educación, laboral, igualdad de género...) y participación, por cuanto resulta imprescindible la implicación de las administraciones y la voluntad de la sociedad. Además, el documento reúne todo el trabajo legislativo y conceptual relacionado.

El objetivo que mueve este proyecto es “la convicción de que existe en nuestros pueblos y ciudades la voluntad de construir un futuro integrador y respetuoso con la diversidad”, según señalan Carmen Plaza y Ángel Fernández en la misiva remitida a los Entes Locales antes de recalcar: “Este documento puede contribuir a la construcción de espacios de convivencia en los que se garantice el disfrute efectivo de los derechos de todas las personas y se combata toda clase de discriminación”.

“La Propuesta metodológica” está disponible en las páginas web de la FEMP y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Fuente: [Femp.es](http://femp.es)

Fecha: 3/10/2012

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA

Yolanda CRUCES ZARZUELA

Asesora jurídica del Ayuntamiento de El Coronil (Sevilla).
Abogada en ejercicio perteneciente al "Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla".

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del VIII Curso de Especialización en Disciplina Urbanística, celebrado durante los meses de septiembre a diciembre de 2011, en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

SUMARIO:

- I.- Concepto.
- II.- Marco normativo.
- III.- Competencias en materia de inspección urbanística.
- IV.- Fines de la inspección urbanística.
- V.- Planes de Inspección: Naturaleza jurídica, contenido y publicidad.
- VII.- Principios Generales de las Actuaciones Inspectoras.
- VIII.- Sujetos de la inspección.
- IX.- Actas de Inspección.
- X.- Actos de obstaculación de la inspección.
- XI.- Bibliografía.

I.- CONCEPTO

La inspección urbanística se puede definir como la potestad administrativa ejercida por los órganos municipales y autonómicos competentes, dirigida a la comprobación de los actos realizados en materia de edificación y uso de suelo, con ajuste o no a la legalidad urbanística y territorial. Esta definición se puede extraer del contenido del artículo 168.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA).

II.- MARCO NORMATIVO

El régimen jurídico de la inspección territorial y urbanística, está circunscrito al marco competencial de cada Comunidad Autónoma de conformidad a lo dispuesto en el artículo 148.1.3 de la Constitución Española. En este sentido, el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, atribuye la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de urbanismo, enumerando sus competencias, y entre ellas, la inspección urbanística.

En virtud de esa competencia exclusiva, nuestra Comunidad, ha articulado la regulación de la inspección urbanística a través de la LOUA, la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, y el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, Reglamento de Disciplina Urbanística en Andalucía.

Las Comunidades Autónomas han venido realizando reglamentos propios de la organización y funcionamiento de la inspección territorial y urbanística. En el caso de Andalucía, el *Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 225/2006, de 26 de diciembre*¹. Todo ello, sin perjuicio a la aprobación de planes de inspección, en este caso, podemos nombrar el Plan General de Inspección de Urbanismo y Vivienda para el cuatrienio 2009-2012, que ve la luz merced a la Orden de 11 de Noviembre de 2008 (BOJA de 12 de Diciembre), y por parte de municipios, están realizándose sus Planes Municipales de Inspección Urbanística, entre otros municipios, Granada.

III.- COMPETENCIAS EN MATERIA DE INSPECCIÓN URBANÍSTICA Y COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Al hilo de lo relatado en el punto anterior, las competencias administrativas de intervención en materia de inspección están compartidas entre municipios y los órganos correspondientes de la Administración autonómica (que las ejerce, a través de la Consejería competente en materia urbanística). En consecuencia, se contempla la inspección como una función “compartida, municipal y autonómica”, sin perjuicio de la participación a otros Entes supramunicipales² que pudieren concurrir en virtud de la legislación autonómica.

¹ Publicado en el BOJA número 11 de 16 de enero de 2007.

² Alguna Comunidad Autónoma amplía el grupo de Administraciones con responsabilidades y competencias en la materia, como el Principado de Asturias, que contempla a las Mancomunidades de municipios y demás entidades con competencias urbanísticas en el ámbito comarcal o supramunicipal (artículos 256 a 258 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias). En la Comunidad Autónoma de Aragón, las competencias en materia de inspección urbanística se atribuyen

En nuestra legislación urbanística, el artículo 91.4 de la LOUA, permite que las Administraciones competentes descentralicen a las Gerencias urbanísticas, entre otras facultades, el ejercicio de la inspección urbanística. Esta delegación en la Gerencia será factible cuando fuesen creadas por municipios y en algún caso por Comunidad autónoma, dado que la inspección urbanística conlleva ejercicio de autoridad. En consecuencia, en la práctica, difícilmente se podrá facultar al desarrollo de ese ejercicio de autoridad a Gerencias de Urbanismo de titularidad de otros entes públicos, ya sean Mancomunidades, Diputaciones, etc³.

En consecuencia, se establece la necesidad de la colaboración entre las administraciones concurrentes, de acuerdo con el principio de colaboración interadministrativa, postulado por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativas concurrentes, y que se recoge de forma expresa en el artículo 179.2 LOUA y 30.2 del *Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Andalucía, Decreto 60/2010, de 16 de marzo* (RDUA).

A pesar de lo relatado anteriormente, el tema de la competencia compartida es, a mi humilde entender, al menos discutible, puesto que la potestad de policía le corresponde primigeniamente al municipio. Es más, del contenido del artículo 188.1 LOUA, podemos extraer que la Comunidad Autónoma interviene en supuestos tasados (los más graves), y una vez requerido al municipio en cuestión para que adopte una serie de medidas. Transcurrido los plazos correspondientes y ante la inactividad del municipio, la Comunidad actuará por subrogación⁴.

IV.- FINES DE LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA

Los fines de la inspección urbanística están plenamente definidos por nuestra legislación autonómica, tanto en el artículo 179 LOUA como en *el Reglamento de*

a los municipios, la Administración autonómica, las Mancomunidades y, en su caso, las Comarcas (art. 16.c) del Decreto Legislativo Aragón 1/2006. Por su parte, Illes Balears, dispone que las Administraciones competentes son los Ayuntamientos y los Consells Insulares, si bien, se tiene que regular mediante Convenio entre el Ayuntamiento y el Consell insular, que sea éste quien ejerza dichas funciones dentro del ámbito territorial del Municipio. La Rioja atribuye la competencia de inspección a la Comunidad Autónoma, si bien, las Entidades locales tienen el deber de colaboración con la Comunidad Autónoma. La Comunidad Valenciana es la única que otorga competencias a las Diputaciones (Decreto 36/2007; Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística, artículos 257 y 258; Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, artículos 514 a 520). En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la inspección urbanística es ejercida por la Administración autonómica, la Administración de los territorios históricos y los Ayuntamientos, de acuerdo con sus competencias, prestando las dos primeras ayuda a los últimos (artículos 217, 218 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo). Vid. *Estudios de Actas de Inspección* de D. Carlos BULLEJOS CALVO y D. Eduardo ORTEGA MARTÍN.

³ Véase sobre el tema *Comentarios a la LOUA*, Editorial Aranzadi 2ª Edición.

⁴ RIVERO YSERN mantiene que la garantía constitucional de la autonomía local limita el control de la administración local a *un control puntual, jurisdiccional y de estricta legalidad*, basándose entre otras en SSTC 213/1988; 4/1981; 214/1989; 148/1991; 6/1992 Y 11/1999.

Disciplina Urbanística de la Comunidad de Andalucía, Decreto 60/2010, de 16 de marzo, lo recoge en el artículo 31, a razón de:

- a. *Velar por el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística.*
- b. *Vigilar, investigar y controlar la actuación de todos los implicados en la actividad de ejecución y de edificación y uso del suelo, e informar y asesorar a los mismos sobre los aspectos legales relativos a la actividad inspeccionada.*
- c. *Denunciar cuantas anomalías observe en la aplicación o desarrollo de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística.*
- d. *Informar a las Administraciones y autoridades competentes sobre la adopción de las medidas cautelares y definitivas que juzgue convenientes para el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística.*
- e. *Colaborar con las Administraciones competentes, los órganos judiciales, y con el Ministerio Fiscal, y en particular haciendo cumplir efectivamente las medidas cautelares y definitivas que, para el cumplimiento de la ordenación urbanística, aquéllos hayan acordado.*
- f. *Desempeñar cuantas otras funciones asesoras, inspectoras y de control le sean encomendadas, y aquéllas que le sean asignadas reglamentariamente.*

A juicio del profesor RIVERO YSERN, el apartado d, anteriormente transcrito es innecesario facultar a los inspectores urbanísticos para informar a las Administraciones y autoridades competentes sobre la adopción de medidas cautelares y definitivas, puesto que esas funciones de asesoramiento deben ser atendidas por el Secretario de la Corporación y/o los servicios jurídicos municipales.

V.- PLANES DE INSPECCIÓN: NATURALEZA JURÍDICA, CONTENIDO Y PUBLICIDAD

Los planes de inspección nacen con la vocación de establecer los criterios, objetivos y principales líneas de actuación en el ejercicio de las funciones de inspección en el ámbito de sus correspondientes competencias, así lo ha definido el Plan General de Inspección de Urbanismo y Vivienda para el cuatrienio 2009-2012, que ve la luz merced a la Orden de 11 de Noviembre de 2008 (BOJA de 12 de Diciembre), por remisión del art. 179.2 LOUA y 30.2 RDUA.

Por su parte, la Ley 5/2010 de 11 de junio, de Entidades Locales de Andalucía (BOJA 23 de junio), ha atribuido, en su artículo 9.1.f), a los Municipios la competencia para la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Inspección Urbanística.

- Naturaleza jurídica de los Planes de Inspección.

Teniendo en cuenta la finalidad de estos planes es básicamente programar la actuación interna de esa concreta Administración que dicta ese plan, esos planes no tienen eficacia normativa, siendo meras instrucciones internas de funcionamiento.

. Contenido.

El plan de inspección deberá contener unas determinaciones mínimas para programar debidamente las actuaciones inspectoras. Establecerá criterios, líneas de actuación, fijando unas prioridades en función a los medios materiales y personales.

El Reglamento de Inspección Urbanística en Andalucía, recoge en su artículo 17.1, que las inspecciones se ejecutarán por una programación interna en función a los siguientes criterios, sin que tengan una prelación entre sí:

- a) La trascendencia o repercusión jurídica, social y económica.
- b) El efecto de prevención general y especial que pretenda obtener.
- c) Consideración territorial de las actuaciones a desarrollar.
- d) El beneficio económico perseguido por las infracciones de ordenación, del territorio, urbanismo y vivienda.

Publicidad.

Los planes municipales de inspección deberán someterse a la aprobación del Pleno municipal o el órgano correspondiente de la Gerencia urbanística, y se deberá publicar en el BOP.

Si bien, dada la finalidad del plan de inspección, podría ser contraproducente la publicación de ese plan de inspección, puesto que, cualquier persona que pudiese verse afectada por dicha actuación y conocer íntegramente el plan, podría dar lugar a acción inspectora ineficaz, frustrando los objetivos del mismo.

Por ello, sería conveniente mantener determinada confidencialidad sobre los métodos de trabajo, las localizaciones que se pretendan inspeccionar y la programación temporal de las mismas.

VI.-PRINCIPIOS GENERALES DE LAS ACTUACIONES INSPECTORAS

Los principios generales de derecho, son fuente de derecho, en defecto de ley o de costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico, según dispone el artículo 1 del Código Civil.

Como principios generales aplicables a las actividades inspectoras podemos requerir, los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, celeridad, congruencia, proporcionalidad, transparencia y secreto en la inspección urbanística.

- Principio de legalidad.

El artículo 25.1 de la Constitución establece que *«nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento»*. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

del Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC), dispone en su artículo 127.1 que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley. Es decir, la Constitución cuando remite al término "legislación" se está refiriendo a ley formal. Así lo había recogido la jurisprudencia en STC de 23 de febrero de 1984; SSTs de 24 de marzo y 10 de diciembre de 1986; 8 de febrero de 1988; 28 de septiembre de 1989, entre otras. Claro está que todo ello sin perjuicio de las remisiones a normas reglamentarias que complementen, desarrollen a la ley, siempre y cuando, en ésta queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza de las sanciones.

El principio de legalidad en materia disciplinaria muestra una doble vertiente: una formal, la reserva de ley y la vertiente material, el principio de tipicidad. La Sentencia del Tribunal Constitucional 133/1987, de 7 de abril, reseñó que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa exige, la previa existencia de una norma habilitadora, y la prohibición de analogía en materia sancionadora. Es más, esta sentencia declaró la admisibilidad de las remisiones a normas reglamentarias por leyes que reconocieran la potestad sancionadora de la Administración.

En la actuación de inspección, dada su naturaleza de actividad de policía, está sometida irremediabilmente al principio de legalidad, en tanto, que toda actuación debe de estar amparada en una disposición legal.

- Principio de objetividad

Principio consagrado por nuestra Constitución, en su artículo 103.1, textualmente dispone,

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Si coordinamos este principio, con la necesidad de la cualificación del personal al servicio de la inspección y su necesidad al sometimiento del Estatuto funcional, se entenderá la necesidad de pertenecer a dicho cuerpo, en tanto que garantiza su imparcialidad, debiéndose someter a la recusación, en el caso de tener intereses contrapuestos (art. 28 Ley 30/92).

- Principio de eficacia y celeridad

El principio de eficacia aparece especialmente recogido en el apartado 1 del artículo 103 CE, que ha sido transcrito anteriormente, el de celeridad en el artículo 75 de la Ley 30/92, como principio ordenador del procedimiento administrativo. Ambos principios está íntimamente ligados y son esenciales para llevar a cabo las acciones de inspección. Una actuación inspectora necesariamente debe ser célere so pena de ser ineficaz.

Pongamos por caso una infracción en suelo no urbanizable, como por ejemplo el nacimiento de una parcelación ilegal. Si esa infracción se consuma, dará lugar a prescripciones de infracciones urbanísticas, como pueden ser las construcciones de viviendas en ese tipo de suelos.

Por ello, es de vital importancia la cualificación del personal adscrito a las funciones inspectoras y procedimentales, en aras al correcto impulso de los trámites oportunos, rigiendo los principios de economía procesal y de conservación de los trámites, con la finalidad de ahorrar trámites inútiles e innecesarios.

- Congruencia y proporcionalidad

La inspección urbanística como actividad administrativa de intervención que es, se someterá los principios de congruencia y proporcionalidad. «El principio de proporcionalidad apuntado ya en el artículo 106.1 de la Constitución —la referencia al "fin" de la actuación administrativa no se refiere sólo a la desviación de poder— es plenamente aplicable en materia de intervención» (STS de 22 de abril de 1992).

El RDU se refiere de manera indirecta a estos principios, en su artículo 32.3.a), cuando menciona que los inspectores *“En el ejercicio de sus funciones, y sin merma del cumplimiento de sus deberes, observarán la máxima corrección con las personas inspeccionadas y procurarán perturbar en menor medida posible el desarrollo de sus actividades”*.

En consecuencia, el RDU impone a los inspectores el deber de guardar proporcionalidad a los fines buscados las actuaciones realizadas por estos en el curso de una inspección, en aras a causar el mínimo perjuicio al administrado.

Es de señalar el **ATC 258/1990, de 18 de junio**, que remite a las actuaciones recogidas en el artículo 552 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que dice textualmente:

“al practicar registros deberán evitarse inspecciones inútiles, procurando no perjudicar ni importunar al interesado más de lo necesario, y se adoptaran todo género de precauciones para no comprometer su reputación, respetando sus secretos si no interesaren a la instrucción”.

e) Transparencia y secreto en la inspección urbanística.

Estos dos principios contrapuestos, como son el de transparencia y el de secreto en la inspección urbanística, es básicamente lo mencionado anteriormente para los planes de inspección, por un lado está el derecho de los interesados en un procedimiento, a conocer los pormenores de un expediente, y por otro, la necesidad imperiosa de guardar secreto en actuaciones de inspección so pena de poder devenir ineficaz⁵.

⁵ El artículo 17.2 del Reglamento de Inspección Urbanística (BOJA 16 febrero 2007), dispone que “...en atención a la labor inspectora, las órdenes de servicio dictadas en desarrollo de la planificación general no serán objeto de publicación.

Conjugar estos dos principios es una tarea ardua, si bien, deberemos ir caso por caso, y con sentido común a la hora de posicionar la balanza a favor de uno u otro.

El artículo 105 b) CE establece que *“La ley regulará... b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”*.

La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, ha regulado tal menester y ha acotado la exposición de los expedientes, en sus artículos 84.1 en relación con al 37.5, denegando la consulta de un expediente en esos determinados supuestos.

Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros.

1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completadas, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

A) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.

B) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.

C) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

D) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

E) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

A) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.

B) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.

C) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.

D) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.

E) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.

F) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.

G) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.

10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.

En la inspección, siempre surge la duda si un tercero interesado puede conocer o no la identidad del denunciante, en estos casos, entiendo, que la balanza debe recaer en el principio de salvaguarda y mantenimiento del secreto de la identidad del denunciante, si bien, en estos casos, será la Administración responsable la que tendrá que rechazar la consulta mediante una resolución motivada.

Otro de los casos en los que se podrá impedir su consulta, será en expedientes que contenga algún contenido protegido por secreto comercial o industrial, en este caso, se podrá impedir el acceso a la documentación inspectora, o bien, en el caso que una consulta pudiese poner en peligro o perjudicar el normal desenvolvimiento del servicio de inspección.

VII.- FACULTADES Y DEBERES INSPECTORES

Las facultades y deberes de los inspectores urbanísticos vienen definidas por lo dispuesto en el artículo 179 LOUA y su desarrollo reglamentario, por el RDU, artículo 32.

Artículo 32. *Facultades y deberes de los inspectores e inspectoras.*

1. En el ejercicio de sus funciones, los inspectores e inspectoras gozarán de plena autonomía y tendrán, a todos los efectos, la condición de agentes de la autoridad, y estarán facultados para:

- a. Entrar en el lugar objeto de inspección y permanecer en él. Cuando tal lugar constituya domicilio, el inspector o inspectora habrá de recabar el consentimiento de su titular o resolución judicial que autorice la entrada en el mismo. El personal de apoyo sólo podrá entrar libremente en los lugares inspeccionados cuando acompañe al personal inspector en el ejercicio de sus funciones. La identificación de los inspectores e inspectoras podrá efectuarse al inicio de la visita de*

comprobación o con posterioridad a dicho inicio, si así lo exigiera la eficacia de la actuación inspectora. Cuando la actuación lo requiera, el inspector o inspectora actuante podrá requerir la inmediata presencia de quien esté al frente de la obra o actividad inspeccionada en el momento de la visita.

- b. Hacerse acompañar durante la visita por el personal de apoyo preciso para la actuación inspectora.*
- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesario.*
- d. Recabar y obtener la información, datos o antecedentes con trascendencia para la función inspectora, respecto de quien resulte obligado a suministrarlos.*

La información será facilitada por la persona o entidad requerida mediante certificación de la misma o mediante acceso del inspector o inspectora actuante, que podrá ser acompañado por el personal de apoyo preciso, a los datos solicitados en las dependencias de aquella, según se determine en el requerimiento, levantándose la correspondiente diligencia.

- e. Adoptar, en supuestos de urgencia, las medidas provisionales que considere oportunas al objeto de impedir que desaparezcan, se alteren, oculten o destruyan pruebas, documentos, material informatizado y demás antecedentes sujetos a examen, en orden al buen fin de la actuación inspectora, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*
- f. Proponer a las Administraciones y autoridades competentes para su adopción, las actuaciones o medidas que juzguen convenientes que favorezcan el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística.*
- g. Emitir los informes que procedan en relación con el cumplimiento de la normativa en materia territorial y urbanística.*

2. La negativa no fundada o el retraso injustificado a facilitar la información solicitada por los inspectores e inspectoras constituirá obstaculización del ejercicio de la potestad de inspección y tendrá la consideración de infracción administrativa, en su caso disciplinaria. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las consecuencias que, en su caso, se derivaran en el orden penal.

3. Los inspectores y las inspectoras tendrán los siguientes deberes:

- a. En el ejercicio de sus funciones, y sin merma del cumplimiento de sus deberes, observarán la máxima corrección con las personas inspeccionadas y procurarán perturbar en la menor medida posible el desarrollo de sus actividades.*
- b. Guardarán el debido sigilo profesional respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, así como sobre los datos, informes,*

origen de las denuncias o antecedentes de que hubieran tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.

- c. Se abstendrán de intervenir en actuaciones de inspección, comunicándolo a su superior inmediato, cuando se den en ellos cualquiera de los motivos a que se refiere el artículo 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y quedarán afectados por el régimen general de incompatibilidades de la función pública.*
- d. Quedarán sujetos a los mismos deberes de sigilo respecto de lo que conozcan por razón de su puesto de trabajo.*

4. Los inspectores y las inspectoras ejercerán sus funciones provistos de un documento oficial que acredite su condición.

De la lectura del artículo transcrito, podemos resaltar dos aspectos de suma importancia, una es que en nuestra legislación urbanística andaluza, se les dota a los inspectores de autonomía (art. 179 LOUA en los términos de la redacción dada por el artículo 28 de la Ley 13/2005), y la otra, es que se le otorga la condición de agente de autoridad.

Se les faculta la entrada en lugar objeto de inspección, con los límites inviolabilidad de domicilio y toda la extensa jurisprudencia que existe en este campo; práctica de diligencias, recabar y obtener datos, adoptar medidas provisionales oportunas si existe urgencia, proponer medidas que juzgue por convenientes, emitir informes, etc.

Las facultades de los agentes se pueden clasificar en:

- 1.-Facultades Informativas: Examinar, previo requerimiento, los documentos urbanísticos relacionados con la actividad que se ejecuta, obteniendo toda la información necesaria.
- 2.-Facultades Asesoras: Se le tendrá que informar a los implicados en una actuación de los aspectos legales de la inspección.
- 3.-Facultades Acusadoras: consistente en denunciar las anomalías existentes
- 4.-Facultades de vigilancia: tanto preventiva como ejecutiva, preventiva con relación a la comprobación de lo ejecutado se realiza de acuerdo con el título administrativo correspondiente y de acuerdo con este; ejecutiva, en tanto que se inspeccione que se llevan a cabo las medidas acordadas para el cumplimiento de la ordenación urbanística.

Se les exige una serie de deberes: máxima corrección, sigilo profesional y deber de abstención en caso de entrar en conflicto con el administrado (art. 28 LRJyPAC).

Para el ejercicio de las facultades y labores de inspección, y para garantizar la seguridad jurídica correspondiente a esta materia, algunas Comunidades Autónomas han aprobado el modelo de acreditación del personal inspector (a tal efecto, Orden

de 5 de noviembre, de 2007, por la que se aprueba el formato de la acreditación del personal inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía)⁶.

VIII.- SUJETOS DE LA INSPECCIÓN

La potestad de inspección, como hemos referido anteriormente, la ostentan los entes territoriales correspondientes al municipio y a la comunidad autónoma.

El personal inspector.

El inspector es el sujeto legitimado por excelencia de esta potestad, dado que realiza en primera persona la actuación administrativa, en el ejercicio de sus funciones, entre ellas, está la autonomía en el ejercicio de las mismas, siempre condicionada a las actuaciones dentro del expediente concreto en el que interviene, por lo tanto sujeto a unas directrices y objetivos que le se marquen.

Por otro lado el inspector está dotado de la condición de agente de la autoridad, así lo recoge el párrafo primero del apartado número 3 de la Disposición Adicional cuarta de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo que crea el cuerpo de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía.

En este sentido, la mayoría de la doctrina, entiende que, para ostentar la condición de agente de la autoridad, es imprescindible la condición de funcionario público. Así lo manifiesta el artículo 195.2 LOUA.

Puntualizar que la instrucción de los procedimientos disciplinarios corresponderá a funcionarios que ocupen puestos de trabajo en las unidades administrativas dedicadas al ejercicio de las funciones de inspección, de conformidad a lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 195 de la LOUA.

Precisamente por esa condición de funcionario público, el personal inspector se presume imparcialidad (art. 103.3 CE) y goza de los derechos y prerrogativas propias de la función pública.

Como anteriormente se ha mencionado, los inspectores urbanísticos tienen a todos los efectos condición de agente de la autoridad, si bien, hay que diferenciar quienes ostenta dicha condición, en virtud de facultades propias de los que reciben el "tratamiento" de agentes de la autoridad, es decir, aquellos funcionarios que por ley o por nombramiento de la autoridad competente se le inviste de dicha condición.

⁶ El párrafo 2 del apartado 3 de la Disposición Adicional cuarta de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo que crea el cuerpo de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía, dispone: "*el personal inspector estará provisto de la correspondiente acreditación, con la que se identificará en el desempeño de sus funciones*".

IX.- ACTAS DE INSPECCION

Las actas de inspección vienen reguladas actualmente por la legislación urbanística, artículo 180 LOUA y artículos 33 a 35 del RDUJA, además de la normativa concordante.

Con carácter general, y según se desprende de dicha legislación, las actas de la inspección gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en las mismas. Dicha afirmación se refuerza por el RDUJA, al calificar las actas de inspectores urbanísticos como documentos públicos y valor probatorio de los hechos que motiven su formalización, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los interesados (art. 33.1 RDUJA).

Se exige una formalización de la actividad inspectora, en aras a la publicidad y transparencia, debiendo tener cada unidad administrativa con funciones inspectoras un libro de actas y otro de visitas (art. 180.3 y art. 33 RDUJA).

¿Qué contenido tiene las actas de inspección? Pues el Reglamento de Disciplina Andaluz, ha despejado la incógnita (art. 34.1), y en ese sentido, recoge que deberá reflejar los siguientes datos:

- a. *Fecha, hora y lugar de la actuación, así como número de acta.*
- b. *Identificación y firma del personal inspector actuante, del personal de apoyo, y de las personas ante las cuales se extiendan.*
- c. *Identificación, en la medida de lo posible, del inmueble o uso objeto de la inspección, de su titular o titulares, así como la de aquellas personas directamente relacionadas con el objeto de la inspección.*
- d. *Motivo de la inspección.*
- e. *Hechos sucintamente expuestos y elementos esenciales de la actuación inspectora realizada.*
- f. *Las manifestaciones o aclaraciones realizadas por las personas ante las que se entiendan las actuaciones, o por sus representantes.*
- g. *La diligencia de notificación.*

Permite ese mismo artículo en su apartado 5, para una mejor acreditación de hechos, adjuntar documentos, planos y fotografías.

La formalización de las actas exige que se extiendan por triplicado, que estén firmadas por el personal inspector o de apoyo, y por la persona inspeccionada, si bien, ésta firma no implica aceptación del contenido por presunto responsable y ni la falta de su firma destruye valor probatorio del acta en sí.

Las actas de inspección gozan de presunción de veracidad respecto a los hechos que contienen y siempre realizadas dentro del procedimiento y con las formalidades y garantías que debe acompañar a la función inspectora, y si bien estos efectos se circunscriben a la vía administrativa.

Tan importante es el tema de las formalidades y garantías del administrado, especialmente en la propia inviolabilidad del domicilio cuando las obras se realicen en el domicilio habitual. El Tribunal Constitucional en este punto tiene una postura protectora y expansiva del concepto de domicilio. En el caso de no obtener el consentimiento para dicha labor inspectora, habrá que acudir a la vía judicial para legitimar la entrada.

Carácter de prueba documental pública.

El RDU ha reforzado el acta de inspección, invistiéndole como documento público con los requisitos referidos con anterioridad, la LRJyPAC desarrolla que se entiende como documento público, en su artículo 46.4 *“tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas”*. Por su parte, el artículo 137.3 de la misma dispone que *“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*.

Requisitos documento público:

A) Elemento subjetivo:

El acta para que goce de la condición de documento público deberá estar suscrita por funcionario público al que se le reconoce condición de autoridad, así lo han venido reconociendo la extensa jurisprudencia al respecto.

En nuestro ordenamiento el estatuto funcional debe estar regulado en virtud de ley (art. 103 CE). La ley que encargada es la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública*, con sus múltiples modificaciones sufridas.

Tanto en vía administrativa como penal no todo funcionario público es agente de autoridad, pero si el agente de la autoridad debe ser funcionario público. Es más, la jurisprudencia ha venido definiendo al agente de autoridad con aquel funcionario que ejecuta una orden de la autoridad competente.

En la práctica municipal, normalmente venía extendida por un policía local acompañado por técnico cualificado, arquitecto municipal en la mayoría de los casos, con objeto de conjugar la condición de agente con los conocimientos y formación adecuada.

B) Elemento objetivo:

El único órgano competente será el que tenga atribuidas esas funciones de inspección y control en ese ámbito determinado (municipal o autonómico).

C) Elemento Formal:

Según lo dispuesto en el artículo 137.3 LRJyPAC, *“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*. En consecuencia de lo anterior, para que el acta se considere documento público será necesaria su formalización con los requisitos legales.

La Dirección General de Inspección de la Ordenación del Territorio de Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, aprobó mediante Orden de 28 de septiembre de 2007 (BOJA nº 210 de 24 de octubre), un modelo de acta de inspección.

La presunción de veracidad de las actas alcanza a hechos reconocidos pero no a las valoraciones emitidas.

Como se ha referido anteriormente, las actas de inspección gozan de una presunción de veracidad circunscrita a la vía administrativa, a los hechos contenidos en las mismas, y dentro del procedimiento, con las formalidades y garantías que deben acompañar a la labor inspectora. Si bien, y como reza el contenido del artículo 137.3 LRJyPAC existe una presunción *iusuris tantum*.

Es destacable la siguiente jurisprudencia de los más altos tribunales:

STJ de 25 de noviembre de 1.997 (EDJ 1997/10173) (en otras muchas de idéntica doctrina) ha establecido la siguiente doctrina:

“ A) Que la presunción de veracidad atribuida a las Actas de Inspección que se encuentra en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse al Inspector actuante (Sentencias, entre otras, de 18 de enero y 18 de marzo de 1991).

B) Que la presunción de certeza es perfectamente compatible con el derecho fundamental a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE), ya que el citado artículo 38 se limita a atribuir a tales actas el carácter de prueba de cargo, dejando abierta la posibilidad de practicar prueba de contrario.

C) Que reiterada jurisprudencia de este Tribunal ha limitado el valor atribuible a las Actas de la Inspección, limitando la presunción de certeza a sólo los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector, o a los inmediatamente deducibles de aquéllos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma (Sentencia de 24 de junio de 1.991).

D) Que en cualquier caso, esta presunción de certeza desplaza, como se acaba de señalar, la carga de la prueba al administrado, de suerte que es éste quien debe acreditar con las pruebas precisas que no se ajustan a la realidad los hechos descritos por la Inspección (Sentencia de esta Sala de 9 de julio de 1.991). La sentencia de 30

de noviembre de 1998 ha sentado que la expresada presunción juega respecto a los hechos consignados en el acta, no respecto a los juicios de valor que pueda expresar el inspector”.

El TS requiere “*pruebas indubitadas, incontestables y fehacientes*” para doblegar la presunción de veracidad de las actas de la inspección administrativa.

En ese sentido, se ha pronunciado, entre otras, **TSJ Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, § de 25 Feb. 2010:**

“... ese acta de inspección goza de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en la misma (artículo 180.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía); presunción iuris tantum que puede ser desvirtuada por la parte actora mediante la aportación de prueba que debe ser indubitada, incontestable y fehaciente (STS 25-10-88 y 25-4-97), lo que en este caso no ha sucedido. Esa presunción de legalidad y acierto de que gozan los informes de los técnicos de la Administración viene dada por su fuerza de convicción en razón a las garantías que ofrecen los conocimientos técnicos de los mismos, y la imparcialidad y objetividad que deriva de su nombramiento y de su específica función (SSTS de 7 de Abril, 11 de Mayo y 6 de Junio de 1990 y de 30 de Noviembre de 1992, entre otras).

Presunción de veracidad versus presunción de inocencia.

La normativa andaluza establece el carácter de las actas como documentos públicos, sin perjuicio de las pruebas que puedan señalar o aportar las personas interesadas.

Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que “*ha limitado el valor atribuible a las actas de la Inspección , limitando la presunción de certeza a sólo los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector , o a los inmediatamente deducibles de aquéllos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta, sin que se reconozca la presunción de certeza a las simples apreciaciones jurídicas, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples apreciaciones que los Inspectores consignen en las actas y diligencias*” (sent. del T.S. de 24 de junio de 1991)”, **Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 7ª, § 10-11-2006, rec. 131/2006.**

El TSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, § 10-3-2006, nº 296/2006, rec. 700/2001, en su Fundamento de Derecho Tercero, justifica adecuadamente que, el conflicto entre los principios de veracidad y presunción de inocencia, recogiendo la doctrina del Constitucional y del Supremo:

“TERCERO.- Que este Órgano Judicial tras valorar con detenimiento las alegaciones formuladas por las partes litigantes en este proceso, debe manifestar que el art. 137.3 de la Ley 30/1992 del PAC y RJAP establece la presunción de veracidad de las actas levantadas por los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones

por lo que los hechos constatados en las mismas gozan de esa presunción veracidad y acierto.

*Esta previsión normativa ha de conciliarse con la contenida en el artículo 24 de la Constitución y transpuesta a la legalidad ordinaria y, más en concreto, a la norma básica en materia sancionadora, en el artículo 137 de la Ley 30/1992 del P.A.C. y R.J.A.P., por lo que los problemas sobradamente conocidos surgen de la conciliación de la presunción constitucional de inocencia y de la presunción de veracidad de las Actas que el propio artículo 137 de la Ley 30/1992 recoge también en su apartado tercero. En este sentido, la cuestión ha sido tratada por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, mereciendo especial atención los argumentos manejados por el **Tribunal Constitucional en su conocida sentencia 76/1990, de 26 de abril**, que aunque referida a las Actas de la Inspección de Tributos, es perfectamente trasladable en su argumentación al supuesto aquí litigioso.*

*Sostiene el Tribunal Constitucional en aquella sentencia que la presunción de veracidad de los hechos constatados y reflejados en las Actas de la Inspección se circunscriben exclusivamente a esos elementos fácticos, sin que pueda afectar a razonamiento de carácter jurídico alguno contenido en los mismos, y limitándose también a aquellos elementos de hecho que son o fueron directamente observados por el funcionario actuante. La presunción de veracidad de las Actas es perfectamente conciliable con el principio constitucional de presunción de inocencia, y para ello sostiene el Alto Tribunal, en primer lugar, que estamos ante una presunción *iuris tantum* y no *iuris et de iure*, es decir, la presunción de veracidad de las Actas admite prueba en contrario, y de otro lado la veracidad predicada no puede entenderse de forma absoluta e indiscutible, lo que no sería admisible, pues aquella puede y debe ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas. Además, la presunción de veracidad de la actuación administrativa no hace imposible la formación de una convicción contraria por parte del Órgano Judicial actuante si la valoración conjunta de todo lo actuado puede llevar a una conclusión distinta en base a las reglas de la lógica y de la razonabilidad. El Alto Tribunal llega a señalar que las Actas incorporadas a un expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que otros medios de prueba en derecho, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas en base a la ya anunciada convicción sobre una valoración o percepción razonada de todas las pruebas practicadas.*

De igual manera, el Tribunal Supremo, refiriéndose ya a las Actas de la Inspección de Trabajo, señala en su jurisprudencia - valgan por todas las sentencias de 19 de julio de 1999, 9 de marzo de 1999, 5 de octubre y 29 de junio de 1998 - que la presunción de veracidad de las Actas de la Inspección de Trabajo no es absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que el valor probatorio que de ellas se deduzca puede ser enervado por otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas. En consecuencia, no hay una inversión de la carga de la prueba, en el sentido de que el ciudadano sancionado deba de probar su inocencia que constitucionalmente se presume, sino que es necesario actuar contra el acto de prueba aportado por la Administración, siempre y cuando éste reúna los requisitos que permitan otorgarle la presunción de veracidad, insistiendo también el

Tribunal Supremo en la necesidad de una valoración conjunta de todo lo actuado realizada por el Órgano Judicial en base a las reglas de la lógica y la sana crítica”.

En conclusión, el TS establece prevalencia la presunción de inocencia del administrado en los supuestos dudosos será de la aplicación el “principio *in dubio pro reo* o *pro administrado*”.

TSJ Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, § de 27 Jul. 2009,

“...Y es sabido que la jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye a los informes y actas de los agentes de la autoridad y dependientes administrativos un principio de veracidad y fuerza probatoria al responder a una realidad apreciada directamente por los agentes, todo ello salvo prueba en contrario, de tal manera que la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, incluso a sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse tanto en vía administrativa como contencioso- administrativa, estando este principio actualmente recogido en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 17.4 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto , mediante el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y en el artículo 180.2 de la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (“Las actas de la inspección gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en las mismas”). Dicho principio no significa que la presunción de veracidad lo sea iuris et de iure, de manera que excluya toda posibilidad de valorar, bien en vía administrativa, bien en vía jurisdiccional, las versiones enfrentadas, lo que sería contrario al principio constitucional de presunción de inocencia, aplicable al Derecho administrativo sancionador, sino que se trata de una presunción iuris tantum de veracidad de las denuncias formuladas por agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y las circunstancias que en las mismas concurren, que ha sido considerado jurisprudencialmente, no en el sentido de otorgársele una fuerza de convicción privilegiada que haya de prevalecer a todo trance, pero sí en el de atribuirle relevancia probatoria en el procedimiento administrativo sancionador en relación a la apreciación racional de los hechos y de la culpabilidad del expedientado.”

Principio de contradicción y Defensa. Prohibición de indefensión.

El TC en STC 77/1990, de 26 de abril y ATC 7/1989, 13 de enero, entre otras, ha sentado que la presunción de certeza no es una presunción "iuris et de iure" ya que se admite prueba en contrario. A las denuncias de los agentes no se les puede otorgar una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas

TSJ Sala 3ª de 26 octubre 1992, dispone que,

“las actas de infracción levantadas no son el único elemento de cargo aportado al expediente administrativo, sino que las mismas vienen complementadas por otros

importantes elementos documentales, con fuerza probatoria intrínseca, que la sentencia recurrida resume acertadamente. No está en juego, pues, la presunción de inocencia sino la eficacia que deba concederse al material probatorio aportado para la fijación del hecho infractor. A este respecto, recuerda la sentencia del Tribunal Supremo 4 a de 23 de junio de 1987 que la doctrina general elaborada respecto de la carga de la prueba y que encuentra expresión en el art. 1.214 del Código Civil, puede sintetizarse señalando que cada parte ha de probar el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor. Esta regla puede intensificarse o alterarse, según los casos, aplicando el criterio de la facilidad, en virtud del principio de la buena fe en su vertiente procesal: hay datos de hecho fáciles de probar para una de las partes que sin embargo pueden resultar de difícil acreditamiento para la otra (fundamento de Derecho cuarto)”.

En conclusión, las actas de inspección aunque rija el principio de veracidad en los hechos, podrán ser rebatidas mediante actividad probatoria conforme a derecho, puesto que, lo contrario sería totalmente inconstitucional.

La libre valoración de la prueba. El Acta de inspección en el proceso contencioso-administrativo.

Tal y como se ha recogido en los puntos anteriores, las actas ostentan presunción *iuris tantum*, puesto que ya que expresamente admite acreditación en contrario. **STJ Sala 3ª de 26 octubre 1992, dispone en su fundamento** Cuarto que, *“El juicio de reproche inherente a la actividad sancionadora puede tener que formularse a partir de una prueba indiciaria, siempre que ésta cumpla las condiciones señaladas por la jurisprudencia constitucional: los indicios han de estar plenamente probados -no puede tratarse de meras sospechas- y el órgano judicial debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta tipificada (sentencia del Tribunal Constitucional 229/1988, de 1 de diciembre, fundamento jurídico segundo)”.*

En este sentido, el juez deberá atemperar el principio de veracidad de las actas de inspección con la actividad probatoria del administrado, y con todo lo obrante en el expediente administrativo junto con las pruebas de parte, y decantará la balanza de un lado u otro en función a la sana crítica.

X.- ACTOS QUE SUPONEN OBSTACULACION A LA LABOR INSPECTORA

La normativa autonómica, ha dispuesto como infracción grave, la obstaculación de la labor inspectora (art. 207.3 c) LOUA y 78.3 c) RDUA).

Se considera como actos obstaculizadores de la labor inspectora la negativa infundada a facilitar información solicitada en relación con el objeto de inspección, el identificar los procedimientos de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado, ante la administración actuante, a las otras personas interesadas que no hayan comparecido, o bien, el no permitir el acceso a los inspectores o a su personal de apoyo al ámbito de una inspección.

La STS de 12 de abril de 1999, dispone que no es constitutiva de infracción la negativa a firmar el acta. En nuestro reglamento de disciplina, incluso no es necesaria la rúbrica en el acta para desplegar su valor probatorio.

XI.- BIBLIOGRAFÍA

ARREDONDO GUTIÉRREZ, José Manuel, *Las infracciones Urbanísticas en la legislación de Andalucía*, Comares, 2004.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de la Administración Local*, El Consultor. *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. 2ª ed., Aranzadi.

Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos. Madrid: Abella, 1987.

Derecho Urbanístico de Andalucía, El Consultor-La Ley, 2004.

Derecho Urbanístico de Andalucía, Marcial Pons, 2003.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1992.

Manual de Urbanismo, 1ª ed., INAP. 2001

PÉREZ MARTÍN, Antonio. *Estudios de Derecho urbanístico*, Granada, editorial Comares.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

POLÍTICAS DE EFICACIA, SIMPLIFICACIÓN Y AHORRO EN EL AYUNTAMIENTO DE LAS TORRES DE COTILLAS

Laura MARTÍNEZ PRETEL.
Secretaría General del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas.
Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas (Murcia).

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado con Aprovechamiento del Curso Monográfico de Estudios Superiores sobre “Eficacia, simplificación y ahorro en el gasto de las Administraciones Locales”, celebrado durante los días 13 y 14 de febrero de 2012, en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

SUMARIO:

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- MEDIDAS EN MATERIA ECONÓMICA.

- 1.- FINES DE LA UNIDAD CENTRALIZADA DE COMPRAS.
- 2.- FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD CENTRALIZADA DE COMPRAS.
- 3.- RESULTADOS DE LA UNIDAD CENTRALIZADA DE COMPRAS.

III.- MEDIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

- 1.- ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.
- 2.- FORMACIÓN.
- 3.- DIFUSIÓN.

IV.- MEDIDAS EN MATERIA DE PERSONAL.

- 1.- PLAN DE EMPLEO.
- 2.- EFECTOS DE LA SENTENCIA
- 3.- PRINCIPIOS GENERALES.
- 4.- MEDIDAS A ADOPTAR.

V.- CONCLUSIONES.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

I.- INTRODUCCIÓN

Cuando reiterados estudios advierten acerca de la clara y persistente ineficacia e ineficiencia de la actuación de la administración local, como la de cualquier administración, tenemos que tener en cuenta su propia naturaleza y su razón de ser; esto es, son instituciones que no han sido creadas como entes destinados a la obtención de un lucro, sino que están al servicio de los ciudadanos. De esta forma lo recoge la Constitución Española, en su artículo 103, al encomendarles que sirvan con objetividad a los intereses generales. Casi desde su creación, y más aún hoy, con el estado de bienestar en el que nos encontramos, la sociedad actual entiende que la función de la administración, para servir a estos intereses generales, pasa por realizar una serie de actividades en beneficio de los ciudadanos, fundamentalmente, de forma directa mediante la prestación de servicios. De esta forma se ha pasado de una administración que ejerce potestades, dictando normas y controlando su cumplimiento, a una administración que presta bienes y servicios a los ciudadanos, que ahora se consideran clientes. Por otra parte, al ser estos servicios, en su mayoría, gratuitos para los receptores finales, y financiados mediante impuestos, los vecinos desconocen su coste real, por lo que no demandan que los mismos sean prestados con criterios de eficiencia y de ahorro, sino que lo que les interesa es un mayor estándar de calidad. Por ello, ha sido difícil la aplicación de los criterios de economía del ámbito privado a la Administración.

Por otra parte, cuando analizamos las empresas privadas observamos que los dueños de las mismas, que obtendrán los beneficios finales, tienen el control de aquellas; por el contrario, en el sector público, los dueños (si este término puede utilizarse para definir la relación de la sociedad con la administración) somos todos los ciudadanos, quienes encomendamos a un representante democráticamente elegido, la gestión directa de los fondos públicos, respondiendo éste por la eficacia y ahorro de su gestión, normalmente de forma indirecta, frente al titular impreciso, la ciudadanía, de la que él mismo también forma parte.

Además, podemos afirmar que cuando aludimos a la voluntad de que la administración actúe con eficacia y eficiencia, concluimos que estas características de actuación no son sinónimas ni van necesariamente unidas. Y esto es así porque cuando el responsable se preocupa por hacer correctamente las cosas, esto es, gestionando convenientemente los recursos existentes, hablamos de eficiencia; y cuando utiliza herramientas para evaluar los resultados, cumpliendo con sus objetivos mediante los recursos existentes, entonces se dirige hacia eficacia. De esta forma, una organización puede ser eficiente en su desempeño, pero no eficaz, o viceversa.

El Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas no es inmune a las consideraciones que hemos realizado anteriormente por lo que, para analizar cómo se han desarrollado diferentes políticas para fomentar la eficacia, la simplificación y el ahorro en sus actuaciones, estudiaremos, con carácter previo, los antecedentes que sirven de base del estado y la idiosincrasia municipal.

Las Torres de Cotillas es un municipio que ha experimentado en los últimos quince años un aumento considerable de población, pasando de 17.000 a 22.000 habitantes, estructurándose en dos tipos de vecinos claramente diferenciados: los del casco tradicional y los de las urbanizaciones. Los primeros desean mantener la identidad de pueblo que hasta el momento ha existido, demandando servicios, vida social y cultural de esta naturaleza. En cuanto a los segundos, venidos fundamentalmente de la capital de la Región, atraídos por una zona elevada, forestal y tranquila, donde se han construido urbanizaciones de vivienda aislada, hasta ahora no estaban integrados en la vida municipal, ni demandaban servicio alguno, ya que trabajan y desarrollan sus inquietudes en la ciudad de Murcia, a 15 Km. de distancia.

Por otra parte, debemos destacar la insuficiencia de medios personales y materiales de los que ha dispuesto el ayuntamiento. Éste es un problema generalizado para un alto porcentaje de corporaciones locales, a las que de poco sirve la elaboración de un estudio sobre las causas de las deficiencias de su gestión, y en especial de la eficiencia; si, después, no se les dota de los medios necesarios y suficientes para atender a la precisa modernización del Servicio Público. En concreto nos referimos a la escasez de personal cualificado y transversal, y a medios materiales que permitan elaborar, desarrollar, aplicar y controlar esa planificación. De ésta forma, seguimos confiando algunas de las tareas y trabajos a empleados que no cuentan con el grado de formación requerido para el desempeño de su puesto, asumiendo competencias superiores a las que les corresponderían.

En resumen, hasta hace poco tiempo, nuestra administración municipal desconocía cualquier política de mejora de la eficacia, de simplificación o de ahorro, desarrollando su actividad como si nos encontrásemos a mediados del siglo pasado, prestando servicios que los vecinos demandaban pero sin planificación alguna, sin control del gasto, ni de la eficiencia y sin articular mecanismos que fomentasen el ahorro en las arcas municipales.

Con la situación anteriormente descrita, el equipo de gobierno que entra con ocasión de las elecciones municipales celebradas en mayo del año 2003, realiza una apuesta seria por la modernización del ayuntamiento. Para ello encarga la elaboración de un plan estratégico que incluye un análisis DAFO (Deficiencias, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) y un plan de actuación para el conjunto de la actividad del municipio. El Plan se dimensiona para los años 2005-2010, habiéndose revisado y elaborado la versión 2010-2015.

En esta situación, podemos estudiar las medidas que en distintos servicios está adoptando el ayuntamiento para la modernización de su actividad, y fundamentalmente en las siguientes materias: materia económica, de gestión de expedientes (administración electrónica) y de personal.

II.- MEDIDAS EN MATERIA ECONÓMICA

Son numerosas las medidas adoptadas en relación con la gestión de los recursos económicos que han intentado siempre la obtención de un ahorro en el gasto, pero, de todas ellas, vamos a destacar la creación de la Unidad de Compras.

Podemos definir la Unidad Centralizada de Compras como la unidad responsable de la gestión económica y administrativa de las compras, con el fin de agilizar y simplificar el procedimiento de contratación de bienes y servicios susceptibles de ser contratados, con carácter general, por todas las Concejalías del Ayuntamiento, minimizando el gasto en las compras públicas y garantizando la transparencia en la contratación de las mismas.

1.- FINES DE LA UNIDAD CENTRALIZADA DE COMPRAS

Se establece como primera finalidad de la unidad la gestión de las compras con eficacia, eficiencia, transparencia y seguridad. Cuando se propone su creación se marcan como objetivos a cumplir:

- La centralización de todas las compras que realice el ayuntamiento. Tradicionalmente, al tratarse de un municipio pequeño, en el que todos se conocen, las compras necesarias para la actividad cotidiana de los trabajadores del ayuntamiento, y en especial, las pequeñas adquisiciones relativas a ferretería o papelería, eran directamente realizadas por los empleados municipales, sin procedimiento ni control alguno. De esta forma, si el fontanero o el oficial de albañilería precisaba de algún suministro durante la jornada y no se encontraba en el almacén municipal, lo adquirían, sin atender a criterio alguno, más que su leal saber y entender, y con posterioridad el suministrador presentaba la factura al consistorio.
- El control y gestión del gasto. Como consecuencia de la situación referida anteriormente, se desconocía con la suficiente anticipación quién compraba, a qué establecimiento, por qué importe,... cuestiones fundamentales todas ellas para una adecuada gestión del presupuesto y de la actividad económica del municipio. Por ello, en ocasiones se excedía de los límites legalmente establecidos para los contratos menores, en las compras realizadas durante un año a un determinado establecimiento.
- El evitar la adquisición de bienes y servicios sin la previa supervisión del técnico competente, y de la fiscalización de la Intervención. La falta de control aludida provocaba el desconocimiento por los técnicos de las compras efectuadas por el personal de ellos dependientes. De esta forma, no podían, ni querían responsabilizarse de los gastos ejecutados, que aunque, en el día a día, eran reducidos, en su importe anual consumían grandes recursos de la hacienda pública.

- El normalizar los contratos de suministro y de servicios prestados al ayuntamiento. La situación descrita se complicaba como consecuencia de la contratación sucesiva de servicios, concatenando contratos menores anuales, por ejemplo en alarmas o ascensores, disponiendo de un contrato para cada edificio sede de una dependencia municipal, desde la fecha de su inauguración.

2.- FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD CENTRALIZADA DE COMPRAS

Con estos ambiciosos propósitos se crea el órgano, integrado en la Intervención municipal, dirigido por la Interventora, asistida por personal de la misma y compuesta por miembros permanentes y no permanentes. Los primeros son: el Alcalde, el Concejal de Hacienda, la Secretaria General, la Interventora y la Tesorera Municipal. En cuanto a los no permanentes, nos encontramos con el Concejal de Presidencia, la Concejal de Personal, el Arquitecto Jefe Municipal y determinados técnicos de las concejalías.

Para el cumplimiento del objeto de la referida unidad, en primer lugar se propone la normalización del procedimiento de gasto del ayuntamiento, que dé seguridad de los trámites a seguir a cada uno de los empleados públicos afectados por un expediente administrativo que implique recursos económicos. De esta forma, se produce un ciclo de mejora de las actuaciones realizadas, que se resumen en:

1.- Se organiza el trabajo del departamento de Intervención en esta materia. Por ello se propone un único día a la semana para atender a los responsables del gasto de cada servicio o departamento, en el que podrán acudir a la Intervención Municipal para presentar propuestas de gastos o solicitudes de retención de crédito; recoger facturas para conformarlas; y facilitar las facturas conformadas y cualquier otra documentación necesaria para la tramitación de los expedientes.

2.- Se elaboran modelos de la documentación a presentar para realizar las propuestas, los informes de conformidad de facturas y cualquier otra que sea precisa para la realización del gasto.

3.- Se crean protocolos de actuación según el importe de los gastos. Así, si el gasto es de 0,01 a 3.000 € el procedimiento contiene una propuesta de gastos, firmada por el Concejal Delegado del área, el informe de necesidad y el presupuesto (en determinados casos la UCC podrá pedir más de un presupuesto, fundamentalmente, cuando advierta, de acuerdo con los presupuestos recibidos en el pasado, que el actual no cumple con el principio de ahorro). En los gastos de 3.000,01 a 18.000 €, se obliga a la presentación de tres presupuestos y se hace necesario la aprobación por decreto.

4.- Se realiza una formación previa a la implantación del procedimiento, destinada a todos los agentes afectados por la gestión de los gastos: concejales delegados, técnicos y, fundamentalmente, al personal que tradicionalmente compraba sin procedimiento, para advertir de la prohibición de tal proceder. De la misma manera, se contacta con los principales proveedores del ayuntamiento para

explicarles el nuevo sistema, mostrándoles los modelos aprobados y señalándoles las consecuencias de admitir la contratación prohibida.

Las reuniones de la Unidad se celebran, semanalmente, los jueves, coincidiendo con el día de sesión de la Junta de Gobierno Local, de manera que tras ésta, se despachan los asuntos que atañen a la gestión de los gastos. La Interventora informa, en primer lugar, de las propuestas de gasto que reúnen todos los requisitos, en segundo lugar, de aquellas que adolecen de algún trámite, y, por último, presenta las facturas que hayan llegado sin el procedimiento descrito. En los dos primeros casos, el Alcalde, asistido por el resto de miembros y atendiendo a criterios económicos y de oportunidad política, decide sobre su realización. En relación con las facturas extraprocedimentales, se toma nota a los efectos de su consideración como reconocimiento extrajudicial de crédito y del empleado o concejal responsable del gasto efectuado, que es llamado a la reunión. Actualmente cuando un técnico se excede de sus competencias, eleva reiteradamente propuestas denegadas o no las cumplimenta adecuadamente, u ordena gastos sin propuesta; se le recuerda sus funciones y se le advierte sobre lo incorrecto de su conducta; pero se está planteando que, de persistir, se le incoe expediente disciplinario.

3.- RESULTADOS DE LA UNIDAD CENTRALIZADA DE COMPRAS

La Unidad Centralizada de Compras, cuya implantación fue acordada en el año 2009, ha hecho un largo recorrido consistente en la elaboración de los procedimientos y los modelos, la necesaria formación de los implicados, y la superación de la razonable resistencia de los trabajadores que tradicionalmente realizaban las compras. Una vez asentada en la cultura del ayuntamiento, podemos analizar las consecuencias en la eficacia, la simplificación y el ahorro en esta administración, siendo las siguientes:

A. Se ha logrado la normalización de los contratos de suministros y de servicios que se prestan al Ayuntamiento, tales como: ascensores, extintores, fotocopadoras, material de oficina, material informático no inventariable, material eléctrico para mantenimiento de edificios, material eléctrico para instalaciones semafórica, teléfono, correo electrónico, alarmas, servicio de grúa y mantenimiento de vehículos municipales. Tras el estudio de los contratos suscritos con las distintas empresas, incluidos los verbales y sin procedimiento, se ha sacado a licitación los contratos cuyo objeto tenía un carácter unitario, ampliando en muchos casos el plazo de uno a cuatro años, límite máximo de adjudicación por la Junta de Gobierno Local, atendiendo a su delegación.

Por otra parte, se han contratado prestaciones que antes no lo estaban, por lo que ahora sabemos lo que nos cuesta cada uno de los suministros por pequeños que sean, desapareciendo el gasto del control previo de la Unidad, al estar incluidos en contratos.

El resultado es la homogenización de la contratación, la reducción del número de procedimientos de licitación y del desgaste del personal administrativo que tramitaba anualmente varios contratos para la prestación del mismo servicio en

distintas dependencias; por ello, se ha mejorado la eficacia del servicio de contratación, lo que ha supuesto un gran ahorro.

B. Se ha elaborado un análisis de los costes de los suministros y servicios en los que había menos supervisión, para comparar su importe una vez consolidada la Unidad. Los resultados son abrumadores, tomando como ejemplos los más significativos:

- El gasto en material de oficina que en 2007 era de más de 37.000 €, pasa en 2011 a casi un 70% menos, 10.370 €.
- En material eléctrico pasamos de 53.000€ en 2007 a 42.000 en 2008, a 23.000 € en 2009 y a poco más de 8.000 en 2011.
- El gasto de ferretería alcanzaba los 71.000 € en 2007, pasando a los 11.936 € en 2011.

Así, podemos observar que se ha conseguido un ahorro manifiesto, desde un 56% en material de oficina, hasta un 85% en los gastos de ferretería. Este resultado, por significativo que sea a efectos económicos, lo es en mayor medida por destacar lo equivocado de la conducta anterior. Esto no supone una actuación futura basada en la desconfianza hacia el trabajador público, sino la constatación del ahorro que supone la centralización de las necesidades de compra.

Actualmente se ha comenzado con la segunda fase de la intervención del gasto a los efectos de reducir los importes de ciertos suministros y servicios. Para ello, nos centramos en el gasto por departamentos y por empleado. Así, como ejemplo, a cada trabajador se le ha asignado una clave de acceso a la fotocopidora. La sola implantación de la clave ya ha dado resultados en la modificación del comportamiento del personal de los departamentos que más utilizaban estos dispositivos. De esta forma se ha podido comprobar que la comunicación de que se está realizando un estudio para la minoración del gasto en un elemento, da como resultado inmediato la propia rebaja de su importe. Así ha ocurrido con la facturación de los teléfonos móviles corporativos, donde el aviso sobre la posible revisión de la factura ha hecho que, en la mayoría de los casos se reduzca.

III.- MEDIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La administración electrónica es un proceso imparabile que afecta a todas las administraciones para el cumplimiento de las obligaciones marcadas por la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. No obstante lo anterior, debemos poner de manifiesto el enorme esfuerzo que esta transformación está suponiendo para las entidades locales de mediana o pequeña población ya que, en conjunto, desarrollan el mismo número de procedimientos que las grandes ciudades, por lo que la aplicación de medios electrónicos a la gestión de sus procedimientos supone, en porcentaje, un gran gasto para el presupuesto municipal.

Para paliar, en la medida de lo posible, la gran inversión que supone el cumplimiento de las exigencias de la administración electrónica, la CCAA de la Región de Murcia, desarrolló un programa, "Ciudades Digitales Electrónicas",

acogiéndose nuestro ayuntamiento al III Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información de la Región de Murcia, dentro del Programa Ciudades Digitales 2007-2010, en el marco del Plan Avanza. La financiación de este proyecto corrió a cargo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de la Unión Europea a través de los fondos FEDER y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, así como del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas. Cuenta con una subvención de un millón de euros, cantidad a la que el Ayuntamiento torreño añade 211.000 € de fondos propios.

Cada vez está más de moda escuchar el término “Ciudad Digital”. Desde hace unos años esta expresión es muy utilizada en los medios de comunicación y se ha convertido en una herramienta de medida del desarrollo económico y tecnológico de las ciudades actuales, denominándose así a las que disponen de una plataforma de estas características con un conjunto de servicios y facilidades en la gestión del ciudadano.

El proyecto de Las Torres Digital que se presentó pretendía definir lo que será la Ciudad Digital de Las Torres de Cotillas; un entramado tecnológico con solidez y lógica suficientes para obtener la mayoría de servicios que presta esta administración sin tener que realizar ningún desplazamiento físico al lugar donde en la actualidad se oferta ese servicio. También pretende acercar las nuevas tecnologías al ciudadano y a las empresas del municipio, ofreciendo programas dirigidos a estos sectores.

El proyecto aprobado por la CCAA de la Región de Murcia constaba de los siguientes elementos objeto de subvención: servicios y aplicación electrónica, que comprende la adecuación de hardware y software, la auditoría de ficheros para la Ley de Protección de Datos, el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y la implantación del sistema GPS para la seguridad ciudadana; servicios digitales dirigidos a ciudadanos y empresas, tales como paneles y kioscos digitales de información, la implantación de la e-factura y el proyecto de empresas digitales; y actuaciones de formación, incluida la creación de un aula de formación y programas de alfabetización digital. Por último, se le da especial importancia a la difusión del proyecto.

1.- ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Este tipo de acción se cimienta en el acercamiento de la administración pública al ciudadano y a las empresas, ofreciendo servicios de información y gestión a través de Internet, desligando a los usuarios de las instalaciones municipales y consiguiendo que la tramitación de los expedientes administrativos sea posible desde cualquier punto. De esta forma, lo que para el ciudadano es un derecho, para nosotros, como administración pública, es una obligación.

Se establecen como objetivos de la implantación electrónica los siguientes:

- Permitir el acceso de los ciudadanos al ayuntamiento de Las Torres de Cotillas las 24 horas del día.
- Crear una gran cartera de servicios cuya prestación pueda realizarse por medios electrónicos.

- Incrementar la eficacia, la comodidad y la reducción de costes al ciudadano, evitando desplazamientos y ausencias de sus puestos de trabajo para la cumplimentación de trámites.
- Ofrecer seguridad en la tramitación digital al vecino, accediendo a la “carpeta ciudadana” con certificado digital y con DNI electrónico, pudiendo éste ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones con las máximas garantías.
- Hacer asequible esta actuación para cualquier ciudadano estableciendo condiciones que garanticen el fácil acceso y la simplicidad, con aplicaciones intuitivas, e implantando kioscos digitales en determinadas instalaciones municipales, desde los que se pueda acceder a la carpeta ciudadana y realizar los trámites pertinentes.
- Reducir el gasto público, pudiendo almacenar los expedientes en formato electrónico, contribuyendo de esta forma también al cuidado del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Una vez que se implantan los soportes técnicos necesarios para el desarrollo de la prestación de servicios electrónicos, tales como la sede electrónica, es preciso dotar de contenido al proyecto, esto es, transformar la tramitación tradicional de los expedientes administrativos por procedimiento telemático.

El reto de la informatización de los procedimientos se ha acogido como una oportunidad de mejorar y de caminar hacia la eficacia de la administración. Contra el recurrente argumento de que faltan medios, debe enfrentarse el demostrable convencimiento de que, a medio plazo, la implantación de la administración electrónica es la medida más eficiente que jamás se va a aplicar en la Corporación.¹

Para el cumplimiento del objetivo marcado, con carácter previo a la implantación informática se está procediendo al rediseño de los procesos y procedimientos a los efectos de su simplificación, incluyendo la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación; así como la reducción de los plazos y tiempos de respuesta, en los términos establecidos en el art. 34 de la Ley 11/07, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Actualmente nos encontramos en pleno desarrollo de esta fase del proyecto aprobado, de forma que se están elaborando las cartas de servicio de las áreas y departamentos, el mapa de procesos de éstos y la subsiguiente informatización de los expedientes, una vez definidos y rediseñados. Por ello, no podemos obtener conclusiones sobre la mejora que para la eficacia o simplificación supone tal actuación. No obstante, ya se encuentran recogidos en el propio proyecto los indicadores de medición de su impacto, mediante los que van a poder calcularse los registros de entradas y salida telemáticos al sistema de aquellos documentos o trámites solicitados, el número de expedientes tramitados, o el tiempo de tramitación.

¹ ALMONACID LAMELAS, VICTOR; CUBILLO ROGRIGUEZ, CARLOS; RODRIGUEZ CASTAÑO, ANTONIO RAMÓN; SÁNCHEZ SÁNCHEZ ZULIMA *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*, Editorial El Consultor.

2.- FORMACIÓN

Cuestión fundamental para el éxito del proyecto de las Torres de Cotillas como ciudad digital es el desarrollo de los planes de formación, que tienen como objetivo fundamental dar a conocer el proyecto y las consecuencias de su implantación, como una herramienta que va a transformar la manera de hacer las cosas, de una forma decidida y prolongada en el tiempo, por lo que no debe ceñirse solo en dar a conocer el funcionamiento de los aplicativos.

Esta formación se está realizando en las dos partes implicadas: la externa o del usuario y la interna o empleado municipal. Entendemos que si ambos elementos involucrados no toman conciencia de la necesidad de adaptación, no puede producirse la revolución que se pretende.

a) La formación realizada para el administrado se ejecutó, en una primera fase, dirigida a la llamada "alfabetización digital", con el objetivo de fomentar el uso de las nuevas tecnologías en empresas, asociaciones, colectivos y ciudadanos en general, y de esta forma poder reducir la denominada "brecha digital".

Las acciones formativas se orientaron a colectivos con menos posibilidad de acceso a las nuevas tecnologías como son las amas de casa, personas mayores, discapacitados, inmigrantes,... mediante cursos presenciales, que se impartían, para hacerlos más asequibles, incluso en instalaciones de asociaciones o colectivos municipales, tales como el centro de día de personas mayores, peñas locales, asociaciones culturales, o colegios del municipio.

En una segunda fase, la formación se dirigió a personas con ciertos conocimientos mínimos, mediante el sistema e-learning, que será objeto de explicación más adelante. Estos cursos se destinaron a todo ciudadano de Las Torres de Cotillas y al resto de la Región de Murcia.

En el proyecto se establecen los indicadores de medición de su impacto, referentes a los cursos realizados, el número de inscripciones a los cursos, y los resultados de cuestionario de satisfacción de los usuarios de la formación impartida.

b) No obstante todo lo anterior, es en la administración donde debe producirse el mayor cambio. Éste es la que debe liderar el proceso de transformación, ya que la modernización afecta a todos los departamentos y dependencias municipales, y más aún cuando hablamos de administración electrónica, pues la aspiración última de ésta es que la tramitación pueda realizarse y recibirse vía telemática. De esta forma, los funcionarios no podemos defender que dentro de nuestras funciones no se encuentre la realización de actuaciones informáticas.

De lo expuesto anteriormente se deriva la necesaria formación de los trabajadores públicos, para garantizar que posean conocimientos actualizados de las condiciones de seguridad precisas en la utilización de medios electrónicos en la actividad administrativa, así como de protección de los datos de carácter personal, y gestión de la información. Así lo recoge la Disposición Adicional Segunda de la Ley

11/07 para los funcionarios de la Administración General del Estado, pero esta formación debe hacerse extensible al conjunto de los empleados públicos.

El resultado es que el conocimiento, tanto teórico como práctico de las aplicaciones informáticas y de su normativa debe exigirse a todo empleado público, a cada uno en función de las tareas que desempeña en su puesto, al igual que se le requiere el conocimiento del resto de legislación esencial para el funcionamiento de la administración, como pueden ser la Ley de Bases de Régimen Local o el Reglamento de Organización y Funcionamiento.

En consecuencia, el ayuntamiento está exigiendo a los aspirantes a ingresar en la organización, y se está valorando, a efectos de provisión de puestos de trabajo, ciertos conocimientos en esta materia, mediante la incorporación de contenidos en relación a las nuevas TIC en las bases de las convocatorias de los procesos selectivos.

Para la formación del personal existente, y dentro del proyecto financiado, se utiliza el sistema e-learning, basado en el uso de Internet y de un ordenador como medio de transmisión de conocimiento. Las ventajas del e-learning sobre la formación tradicional en un aula son las siguientes:

-Mayor flexibilidad y facilidad de acceso. Una vez ofertado un curso, los empleados pueden recibirlo en cualquier franja horaria, pudiendo fijar sus propios ritmos de aprendizaje, según el tiempo de que disponga y de los objetivos que se hayan fijado.

-Comodidad para formadores y empleados al evitar desplazamientos.

-Accesibilidad. Se mejora y potencia la accesibilidad para personas discapacitadas mediante el establecimiento y desarrollo de ciertas herramientas adecuadas para ello.

-Reducción de los tiempos de aprendizaje y aumento de la retención. Los tiempos de aprendizaje pueden ser reducidos entre un 40% y 60%, y la información asimilada es retenida un 25% más.

-Posibilidad de actualización inmediata de los contenidos de los cursos. Se puede incorporar cualquier modificación que se produzca, manteniendo la información siempre actualizada.

-Seguimiento exhaustivo del proceso de formación. La dirección de recursos humanos tiene la posibilidad del seguimiento del proceso de aprendizaje de cada uno de los empleados mediante el acceso a las huellas electrónicas que éstos dejan al realizar el e-learning. Así, se puede conocer el número de veces de conexión, fecha y hora, ejercicios realizados, grado de satisfacción de los empleados con cada curso, etc.

-Reducción de costes. El importe de estos cursos puede ser inferior, hasta en un 30%, que la formación convencional en el aula, ya que no es preciso atender a gastos de alquiler de local, ni invertir en el transporte y alojamiento de los empleados.

De todo lo anterior podemos deducir algunas conclusiones. En primer lugar, la metodología de formación elegida, el e-learning, no supone que deba eliminarse por completo la formación convencional presencial, pues se trata de metodologías de aprendizaje muy diferentes, de tal manera que se suelen complementar. Por otra parte, atendiendo al resultado de los indicadores de medición de eficacia y eficiencia establecidos en estas actuaciones, tales como la afluencia a los cursos impartidos en este aula, con encuestas antes y después de los cursos, incluyendo la discriminación por grupos sociales, edades, sexo, y situación geográfica de los asistentes, así como el coste por curso realizado; se ha constatado la gran difusión de la formación puesta en marcha y el ahorro que supone frente a la formación tradicional.

3.- DIFUSIÓN

Las actuaciones previstas en el proyecto van a suponer una modificación sustancial en la forma de relacionarse de los vecinos con la Administración, por ello se ha planteado como elementos fundamentales para su éxito la formación aludida anteriormente y la difusión del proyecto de las Torres Digital. No solo tenemos que ser innovadores, y actuar eficientemente en el cambio de sistema, sino que tenemos que dar a conocer los referidos avances a la ciudadanía a los efectos de ir modificando sus conductas, ajustándolas a los nuevos tiempos. Para ello es prioritaria la difusión de todas las actuaciones que se vayan a realizar relacionadas con la administración electrónica.

Con la difusión se pretende:

1.- Concienciar a ciudadanos y empresas de la importancia del uso de las nuevas tecnologías, en cuanto a la gran proyección e implantación que representan los avances en las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para la vida, tanto a nivel privado como empresarial.

2.- Crear un hábito tecnológico en la ciudadanía de las Torres de Cotillas, con el que concienciar que el uso de las TIC le puede suponer una mejora en su calidad de vida.

3.- Educar al ciudadano en las TIC de forma amena e intuitiva, formándolos para afrontar los nuevos retos tecnológicos que van surgiendo día a día en nuestra sociedad.

4.- Impulsar el uso de las nuevas tecnologías para el intercambio comercial e industrial entre las distintas empresas del municipio.

Con el fin de transmitir el proyecto por todo el municipio se abrió un local físico céntrico, y se encargó un stand para promocionar el proyecto en ubicaciones alejadas del centro del pueblo. Las funciones que se le asignaron se referían, en primer lugar, a resolver dudas del ciudadano relacionadas con el mismo; pero también, se le encargó de la e-Ayuda, esto es, dar soporte vía foro de todas las dudas de los ciudadanos de las Torres de Cotillas y municipios colindantes sobre temas generales de informática que pueda facilitarles el acceso al uso de las tecnologías, como problemas con el sistema operativo, ofimática, consultas tecnológicas, etc.

Por otra parte, se adquirió una unidad móvil que acercó el proyecto a la ciudadanía de las Torres de Cotillas y municipios limítrofes, mostrando a la población las ventajas de las distintas acciones que se proponen, expidiendo certificados de la formación realizada, inscripción en los cursos de formación,...

Además, se han realizado actuaciones divulgativas concretas, tales como:

- Jornada “Ciudades Digitales de Las Torres de Cotillas”, invitando a todos los municipios de la Región de Murcia al acto de presentación del proyecto, con exposición de su contenido y explicación de sus distintas áreas.
- Posteriormente se creó un foro de “Ciudades Digitales” con la participación de Molina Digital, CiezaNet y otras ciudades digitales invitadas.
- Jornada e-Policía, invitando a los organismos de seguridad de la Región de Murcia para la demostración del funcionamiento del sistema e-Policía y la valoración de su funcionamiento y de las ventajas de tener un sistema de información inmediata como herramienta para mejorar la seguridad ciudadana.
- Foros de e-Factura para empresas, invitando a las empresas de la Región de Murcia para compartir las experiencias de las empresas de nuestro municipio vinculadas al proyecto.
- Party “Las Torres Digital”. Celebración del I Party “Las Torres Digital” a nivel regional para la presentación y acceso a los servicios ofertados en el proyecto. Incluye talleres demostrativos de las diferentes actuaciones contempladas en el proyecto, así como zonas de ocio, recreo, juegos, descanso, montaje de equipos informáticos, concursos, etc.
- Merchandising. Distribución de reclamos publicitarios con el logotipo de “Las Torres Digital”.

IV.- MEDIDAS EN MATERIA DE PERSONAL

Cuando hablamos de eficacia y ahorro de una administración, estamos hablando de la eficacia y la eficiencia de sus trabajadores. A éstos se les debe dotar de los medios técnicos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones, pero, a cambio, se les debe exigir, cada vez más, que su actuación se encuadre dentro de los estándares de eficiencia que haya desarrollado la propia administración.

Por otra parte, en momentos de crisis económica siempre se plantea la adopción de medidas de recorte de personal y salarial, ya que los resultados para las arcas públicas por la reducción del capítulo I es inmediato y apreciable. Entendemos que la partida de personal representa un gran porcentaje dentro del presupuesto municipal, pero determinar si el gasto es o no proporcionado constituye un problema de difícil solución, pues hay que atender a distintos elementos que combinados, afectan a las necesidades de disponer de un mayor o menor número de efectivos; como es la población, el nivel de externalización de servicios, o las condiciones sociales o económicas del municipio.

Pero además, las dificultades económicas hacen que deba estudiarse la necesidad de redimensionar los servicios públicos que se prestan, lo que supone la reordenación del personal afecto.

Como consecuencia de todo lo anterior, y más aún tras la obligada redacción del Plan de Ajuste, la Corporación entendió necesario hacer un esfuerzo tendente a diagnosticar la situación actual del personal funcionario y laboral que presta sus servicios en el Ayuntamiento para, con posterioridad poder adoptar las medidas de ajuste adecuadas. Se entendió pertinente que el documento procedente para ello era el Plan de Empleo.

1.- PLAN DE EMPLEO

Consideramos el Plan de Empleo como un instrumento para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos, adecuando el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia administración, con el fin de incrementar la eficacia de la misma. Su contenido puede variar en función de los objetivos concretos planeados y de las medidas a aplicar para su obtención. No debemos olvidar que el fin último de la administración, y más concretamente de la administración local, por su cercanía, es la prestación de servicios al ciudadano. Por ello, el aumento de personal no es un fin en si mismo, sino un medio para la mejor satisfacción de las demandas vecinales.

Para poder desarrollar este Plan de Empleo, el primer paso que debemos realizar es un diagnóstico de la situación del ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, en su vertiente de administración integrante de una superior, el Estado español, y en especial, analizaremos las características y condición del personal que presta sus servicios en el mismo.

El referido estudio se basa en cuatro pilares fundamentales:

En primer lugar, el rápido aumento de población en el municipio, anteriormente descrito, ha provocado un incremento considerable de los servicios que tenía que prestar el ayuntamiento. De estos servicios, que en un principio se podrían considerar de carácter coyuntural, se ha demostrado con el transcurso del tiempo, que en la mayoría de los casos, son de carácter estructural.

La concepción de la temporalidad de los servicios en su inicio, generó que las necesidades de personal también se considerarán de forma temporal. Por ello, se alcanzaron niveles de temporalidad en las contrataciones no deseados ni por la Corporación, ni por la parte social.

En segundo lugar, durante el año 2009 y 2010 se iniciaron los trámites necesarios para poder reducir estos índices de temporalidad, en aquellos puestos que se preveían la existencia de servicios de carácter permanente, a través de la inserción de plazas vacantes en los presupuestos municipales y publicación de la correspondiente oferta de empleo público.

Pero, por una parte, la fuerte crisis económica en la que estamos inmersos ha obligado a la amortización de las plazas vacantes que se contemplaban en los presupuestos del año 2011. Y, por otra, la imposibilidad de realizar oferta de empleo público, por la imposición normativa estatal de carácter básico, al establecer como tope máximo de la referida Oferta el 10% de la tasa de reposición de efectivos, que en el caso del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, supone un 10% de las 3 jubilaciones que se efectuaron en el año 2010.

En tercer lugar debe añadirse la anulación, por sentencia judicial, de la tabla salarial establecida en el Convenio Colectivo, negociado y aprobado por los sindicatos, por lo que se hace necesaria la adaptación de los conceptos salariales del personal laboral temporal a los requisitos establecidos en la normativa y en la relación de puestos de trabajo para los funcionarios públicos. Este punto merece una consideración y estudio independiente, que se realizará más adelante.

Por último, la crisis económica ha supuesto una disminución drástica de los ingresos municipales, por lo que se ha hecho necesaria la elaboración de un plan de estabilidad presupuestario y un plan de ajuste para poder hacer frente al desequilibrio económico generado en el presupuesto municipal y acogernos al pago de proveedores establecido por el Estado. A este respecto, debemos recordar que una de las medidas que se incluyen ineludiblemente es la reducción de gastos del ayuntamiento.

2.- EFECTOS DE LA SENTENCIA

Con fecha 8 de mayo de 2009, tras la oportuna negociación efectuada, se firma el Convenio Colectivo de personal laboral de este ayuntamiento por los representantes de la Corporación y el Comité de Empresa y los representantes de los sindicatos FSP-UGT, CSI-CSIF y CCOO. En el mencionado Convenio se incluía un Anexo I, donde se establecía la tabla salarial para cada uno de los subgrupos/categorías aplicable a los laborales temporales.

En fecha 17 de junio de 2009, mediante sesión extraordinaria y urgente celebrada por el Pleno de este Ayuntamiento, se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo del mismo. En el apartado donde se recoge ámbito de aplicación de ésta, expresa literalmente *La presente Relación de Puestos de Trabajo se aplicará a todos los empleados municipales excluidos el personal laboral temporal y el personal eventual o de confianza*. Este personal se retribuye de acuerdo con la tabla salarial establecida como Anexo I

Con fecha 8 de septiembre de 2010, el sindicato CSI-CSIF presenta demanda en el Juzgado de los Social nº 3 sobre impugnación de Convenio Colectivo, resuelta mediante sentencia número 583/2010 de dieciocho de noviembre de 2010, en cuyo fallo se estima la demanda y se ordena la anulación de ciertos artículos o partes de los mismos, en los que se hacía alusión a los trabajadores laborales temporales, así como el Anexo I, relativo a la tabla salarial.

La anulación de la referida tabla salarial conlleva la necesidad de determinación de las retribuciones del personal temporal, que, de acuerdo con lo

establecido en el art. 41 del Estatuto de los Trabajadores, supone una modificación sustancial de las condiciones de trabajo, en concreto, del apartado d) sistema de remuneración. La modificación se concreta en la necesaria justificación, de acuerdo con la sentencia, de las retribuciones en función de las tareas concretas desempeñadas y, lo que es más importante, en los conceptos retributivos, que ahora deben ajustarse a los establecidos en la RPT, que es un documento para los funcionarios. Así, la Relación de Puestos se elabora de conformidad con lo previsto en el RD 861/1986 por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local; de esta forma cobrarán sueldo base, y complementos de destino y específico, todos ellos conceptos retributivos que, en origen, no son propios del personal laboral, y que, hasta ahora, han sido inéditos para los laborales temporales.

En virtud de lo anterior, y atendiendo a que se produce una modificación sustancial de las condiciones de trabajo y que debe ajustarse la remuneración de cada puesto de trabajo en función de las tareas efectivamente desarrolladas, entendemos necesaria la revisión y adecuación de la RPT.

La obligada adecuación de la RPT y negociación de las nuevas condiciones de trabajo de los trabajadores laborales temporales requiere de un proceso que no podemos obviar. Éste consiste, en términos generales, en la negociación y acuerdo con los representantes de los trabajadores de las referidas condiciones, la emisión de los informes jurídicos y económicos al respecto, y la aprobación por el Pleno, único órgano competente en la materia, para proceder a la modificación.

No obstante lo anterior, en cumplimiento de la sentencia, cualquier modificación de las condiciones de trabajo que se apruebe por el Pleno de la Corporación, tendrá carácter retroactivo, desde la fecha de la misma.

Por otra parte, no podemos desconocer lo previsto en el art. 173 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, apartado tercero “el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de las entidades locales o de sus organismos autónomos corresponderá exclusivamente a aquéllas, sin perjuicio de las facultades de suspensión o inejecución de sentencias previstas en las leyes”; apartado cuarto “la Autoridad administrativa encargada de la ejecución acordará el pago en la forma y con los límites del respectivo presupuesto”, y apartado quinto “no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

Como podemos colegir la sentencia ha dificultado en gran medida las relaciones de los trabajadores de ayuntamiento y de los sindicatos con la administración. Por otra parte, ésta se ha producido en el peor momento, ya inmersos en la crisis, con las reducciones de presupuesto exigidas por el Estado. A la vista de la imposibilidad de cumplimiento íntegro y automático de la misma, se ha llegado al acuerdo, incluido en el Plan de Empleo, para que el posible incremento salarial establecido en la sentencia sea asumido de forma que no genere un gran

desequilibrio presupuestario, por lo que se propone un plan de etapas de, como mínimo, dos años y, como máximo, cuatro años.

3.- PRINCIPIOS GENERALES

El Plan de Empleo debe contener unos principios inspiradores del mismo, y que deben ser los que lo regulen, siendo los principales:

Principio de legalidad, supone el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, la sujeción de la administración al bloque normativo.

El principio de legalidad implica, en primer lugar, la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general, frente a todos los poderes públicos.

Principio de jerarquía normativa. Supone la ordenación jerárquica o escalonada de las normas jurídicas de modo que las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior.

Principio de Estabilidad Presupuestaria, fundamentado en el principio constitucional de estabilidad económica. Supone la situación de equilibrio o superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Principio de Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante la gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración, los actos administrativos, los contratos y convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las administraciones públicas que afecte a los gastos públicos, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria.

Principio de Eficacia y Eficiencia. Contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

4.- MEDIDAS A ADOPTAR

Una de las principales medidas que pueden adoptarse contra la crisis es la revisión de las funciones de todo el personal. De esta forma se analiza la estructura de las tareas por departamentos, la carga de trabajo de cada uno de los empleados públicos; y se puede concluir, en caso de que sea necesario, la reordenación a través de los distintos sistemas de provisión de puestos previstos legalmente.

El establecimiento de nuevos servicios, la implantación de nuevos sistema de gestión de los mismos, así como la situación de crisis económica actual han llevado al desequilibrio entre las tareas asignadas a distintos puestos.

Este desequilibrio ha generado que determinados departamento hayan visto reducido el número de expedientes que se tienen que tramitar, y otros por el contrario, han visto aumentado el mismo, sin que por ello se haya realizado una reasignación de efectivos global que suprima ese desequilibrio.

Se han adoptado algunas medidas puntuales, que han solucionado los problemas más urgentes de una forma temporal, siendo necesaria la adopción de medidas definitivas.

La situación económica ha generado un aumento de las demandas ciudadanas en las áreas de Política Social y Cooperación al desarrollo y Promoción Económica.

Las áreas que han visto reducido su número de demandas ciudadanas han sido fundamentalmente, en Arquitectura, Urbanismo, Vivienda, Transportes, Obras Públicas y Servicios Municipales y Medio Ambiente.

Determinadas áreas han visto reducida la programación de las actividades que desarrollaban debido a la reducción de las partidas presupuestarias del último presupuesto municipal y la previsión que se tiene que realizar a tres años, siendo Cultura y Festejos; Deportes; Igualdad de Oportunidades y Mujer y Juventud.

Esta reducción de las demandas ciudadanas y de las actividades programadas por las distintas área municipales, ha conllevado igualmente una disminución de las tareas que deben realizar los departamentos de administración general, como son Economía y Hacienda y Secretaría General, Personal, Régimen Interior y Calidad, y Nuevas Tecnologías.

Si bien es cierto que se ha sufrido esa disminución, también lo es, que se están implantando nuevos sistemas de gestión, como la administración electrónica, la gestión por procesos, la calidad, etc. Que suponen un aumento de las tareas en dichas especialidades. Por otra parte, aunque parezca un contrasentido, la crisis ha aumentado la gestión administrativa como consecuencia de los incumplimientos de las obligaciones de empresas contratistas y concesionarias que tienen dificultades económicas, incluso que están en situaciones concursales.

Este desequilibrio debe ser solucionado a través de las medidas legales establecidas para ello, considerándose conveniente establecer varias fases en el procedimiento, que sean correlativas, están fases serán las siguientes:

- A.- Redistribución de efectivos.
- B.- Amortización de plazas.
- C.- Reasignación de efectivos.
- D.- Cambio de adscripción de puestos de trabajo.
- E.- Medidas temporales:

- a.- Adscripción provisional.
 - b.- Comisión de Servicios.
 - c.- Atribución temporal de funciones.
- F.- Necesidades de Personal de Nuevo Ingreso.

Actualmente nos encontramos negociando el texto del Plan de Empleo, en relación con las posibles medidas a adoptar. No obstante, se ha llegado a un acuerdo sobre el plan de etapas de cumplimiento de la sentencia y se va a llevar a Pleno las fichas de los puestos de trabajo del personal afectado, para su inclusión en la R.P.T.

V.- CONCLUSIONES

La Constitución Española, en el art. 103, establece el pleno sometimiento de la actuación de las Administraciones Públicas a la Ley y al Derecho, sirviendo con objetividad a los intereses generales, y de acuerdo con los principios de eficacia. Pero además, el art. 3.2 de la Ley 30/92 añade como criterios de su actuación los de eficiencia y de servicio a los ciudadanos.

En virtud de lo anterior, no es suficiente con que actuemos legalmente, debemos hacerlo eficientemente. Ahora más que nunca, en una situación de crisis, cuando nos encontramos con un gran déficit y la falta de recursos, es hora de reducir los gastos sin que mermen los servicios que debemos prestar, y digo bien, ya que habremos de replantearnos las competencias de las Administraciones para evitar las consabidas duplicidades y la excesiva acaparación de servicios por parte de las Entidades Locales. La administración local es, por su cercanía, la más próxima a los ciudadanos, por lo que tradicionalmente ha prestado más servicios que los establecidos legalmente como de prestación obligatoria. La reducción de servicios, al afectar a la calidad de vida de los vecinos-votantes del municipio, no es grato, y poco rentable, desde el punto de vista político.² No obstante lo anterior, el Equipo de Gobierno, auxiliado por los funcionarios, deben establecer un orden de prioridad de los gastos a realizar, que incluya el pago de nóminas y de las facturas por trabajos y servicios ya prestados, así como revisar la carta de servicios y, en su caso, la carga de los gastos que estos supongan, trasladando al usuario parte de su coste.

Por otra parte, debemos abandonar el pesimismo que nos invade por el necesario ajuste a que nos está obligando la situación económica, así, podemos atender al sentido que tiene en japonés la palabra "crisis" como oportunidad. Oportunidad de revisar las políticas que hemos hecho, de liberar a las maltrechas Haciendas Locales de servicios impropios, de redimensionar la prestación de los propios y de analizar las cargas de trabajo del personal y de los departamentos del Ayuntamiento.

² CANTOS SALA, SALMA. "Medidas anticrisis en la Administración Local: eficacia y reinención; reto y oportunidad" publicado en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 23, diciembre 2011, tomo 2.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V.; CUBILLO ROGRIGUEZ, C.; RODRIGUEZ CASTAÑO, A. R.; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*. Editorial El Consultor.

BALAGUER PALLÁS, E. "Optimización en las formas de gestión de los servicios públicos", publicado en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 23/2001.

CANTOS SALA, S. "Medidas anticrisis en la Administración Local: eficacia y reinención; reto y oportunidad", publicado en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 23/2011.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

BREVE ANÁLISIS SOBRE LAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES DE AHORRO, EFICIENCIA Y SIMPLIFICACION EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE LA CRISIS ACTUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA.

Caridad RUIZ BARBADILLO.
Adjunta al servicio de Contratación y Patrimonio.
Ayuntamiento de Vélez Málaga.

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado con Aprovechamiento del Curso Monográfico de Estudios Superiores sobre "Eficacia, simplificación y ahorro en el gasto de las Administraciones Locales", celebrado durante los días 13 y 14 de febrero de 2012, en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

SUMARIO:

I.- INTRODUCCION.

II.-REAL DECRETO-LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS, DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

III.- REAL DECRETO-LEY 7/2012, DE 9 DE MARZO, POR EL QUE SE CREA EL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES.

IV.-PLAN DE SOSTENIBILIDAD LOCAL: LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.

V.- LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR ALGUNA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

VI.- MEDIDAS DE AHORRO EN MATERIA DE CONTRATACION.

VII.-BIBLIOGRAFIA

Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa.
Caridad RUIZ BARBADILLO

I.- INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la crisis financiera internacional y sus consecuencias en España han llevado al Gobierno, durante todos estos años, a adoptar diversas medidas para reforzar la capacidad de respuesta de la economía española, cuya trayectoria comenzó a través de la adopción de diversas medidas que se ven plasmadas entre otros instrumentos en el Real Decreto Ley 5/09, de 24 de Abril de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales y el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. Quizá por su coincidencia con los comienzos de la actual crisis económica, el legislador estatal, consciente del peso de la contratación pública dentro de la economía española ha realizado numerosas modificaciones en la misma con el objetivo de combatirla (y de ahí la importancia de querer dedicarle un apartado especial en esta materia) : el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre por el que se creó el Fondo Estatal de Inversión Local, el Real Decreto Ley 13/2009, de 26 de octubre el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, etc.

A continuación vamos a comentar alguna de las medidas plasmadas en estos instrumentos legislativos y que se adoptan como consecuencia de una serie de factores tales como el comportamiento de los mercados de deuda pública, la desconfianza internacional en la economía española, la escasa liquidez de las pequeñas y medianas empresas o de nuevos proyectos empresariales, dificultad para quienes contrajeron préstamos hipotecarios en los momentos de mayor valoración de los inmuebles y se encuentran ahora con la imposibilidad de satisfacer sus obligaciones de pago, depreciándose el valor de mercado de la vivienda por las ejecuciones hipotecarias... etc.

II.- REAL DECRETO-LEY 8/2011, DE 1 DE JULIO, DE MEDIDAS DE APOYO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS, DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y CANCELACIÓN DE DEUDAS CON EMPRESAS Y AUTÓNOMOS CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES, DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL E IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Sin entrar en un análisis pormenorizado de las medidas adoptadas por el RDL 8/11, se enumeran sucintamente las medidas más importantes adoptadas por el Gobierno para combatir la crisis:

- Se eleva el umbral del salario mínimo inembargable de forma que cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado en un procedimiento de ejecución hipotecaria, los deudores hipotecarios que hayan perdido su vivienda habitual tendrán derecho a percibir una cantidad superior a la mínima establecida (fijado con carácter general en 961 euros como SMI) hasta el 150% del SMI y un 30% adicional por cada miembro del núcleo familiar que no disponga de ingresos propios regulares, salario o pensión superiores al salario mínimo interprofesional.
- Se garantiza que las ejecuciones hipotecarias por impago, los deudores reciban una contraprestación adecuada (como forma de limitar los abusos) de modo que la adjudicación del acreedor en subasta por un inmueble nunca podrá ser inferior al 60% del valor de tasación.
- Se imponen limitaciones al gasto de las administraciones públicas (modificado la Ley de Estabilidad Presupuestaria) de modo que éste no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de la economía española, que se define, con carácter general y sin perjuicio de mas detalles, como el crecimiento medio del PIB durante nueve años expresado en términos nominales.
- El objetivo de estabilidad presupuestaria de las Entidades locales, se fijará teniendo en cuenta que el crecimiento de su gasto computable no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española.
- Se prevén reglas respecto a la evolución del gasto de modo que cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes en la recaudación, la tasa de crecimiento podrá incrementarse en cuantía equivalente. (Y lo mismo cuando haya disminuciones en la recaudación de forma que la tasa de crecimiento habrá de reducirse en cuantía equivalente).
- Los ingresos que se obtengan por encima de lo proyectado se dedicarán a reducir el nivel de deuda pública.

Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa.
Caridad RUIZ BARBADILLO

- Cuando, excepcionalmente, se presente o se liquide un presupuesto con déficit que suponga la adopción de un plan económico financiero de reequilibrio, de acuerdo con la normativa presupuestaria o con el Procedimiento de Déficit Excesivo, la evolución del gasto deberá cumplir rigurosamente con la senda prevista en dicho plan.
- El Ministro de Economía y Hacienda, elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución cíclica real del ejercicio y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe.
- En caso de incumplimiento de la tasa de incremento de gasto, la administración pública responsable deberá adoptar medidas extraordinarias de aplicación inmediata que garanticen el retorno a la senda de gasto acorde con la regla establecida.
- Con carácter excepcional, las Entidades locales, podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo para poder cancelar sus obligaciones pendientes de pago con empresas y autónomos a 30 de Abril de 2011, derivadas de la adquisición de suministros, realización de obras y prestación de servicios, con arreglo al acuerdo que, deberá adoptar la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por el que instruirá al Instituto de Crédito Oficial para la puesta en marcha de la correspondiente línea financiera. Esto se hace con la finalidad de dar liquidez a este colectivo por las deudas que tengan pendientes con las Entidades Locales.

Las garantías de estas líneas de crédito no podrán superar el 25% del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la Entidad Local en tributos del Estado a 2011. A este tipo de operaciones podrán acudir las Entidades Locales que tengan obligaciones reconocidas, vencidas, líquidas y exigibles pendientes de pago, u obligaciones vencidas, líquidas, y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto 2010. En cualquier caso, las citadas obligaciones deben tener su soporte material en certificaciones o documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, correspondientes a suministros, obras o servicios entregados con anterioridad a 30 de abril de 2011, y reunir cuando se trate de contratos sujetos a la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público los requisitos exigidos por aquella legislación. Señalar que la línea financiera se diseñará de forma que posibilite preferentemente la cancelación de las deudas con los autónomos y las pequeñas y medianas empresas, considerando la antigüedad de las certificaciones o documentos antes citados.

- Se establece un tope máximo de endeudamiento a las Administraciones Públicas (incluyendo, en su caso, sus organismos autónomos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a aquéllas) de modo que el

importe susceptible de financiación estará constituido por el principal de las obligaciones reconocidas, vencidas, líquidas y exigibles pendientes de pago y por el de las vencidas, líquidas y exigibles que quedaron pendientes de aplicar al presupuesto del ejercicio de 2010, o por la suma de ambos. Este importe, junto con los intereses estimados que la operación de crédito generaría, no podrá exceder, en ningún caso, el veinticinco por ciento del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la entidad local en tributos del Estado del año 2011, una vez descontados los reintegros correspondientes a las liquidaciones definitivas de aquella participación del ejercicio 2008 y anteriores.

- Se establecen unos requisitos para concertar las operaciones de endeudamiento.
 - Con carácter previo a la concertación de las operaciones de endeudamiento, las Entidades locales deberán aprobar la liquidación de sus presupuestos generales del año 2010.
 - Aprobada la citada liquidación de presupuestos, las Entidades locales que se pretendan acoger a aquella línea financiera deberán solicitar, antes del 1 de diciembre de 2011, al Instituto de Crédito Oficial la aceptación para concertar operaciones de endeudamiento. El procedimiento se inicia mediante solicitud aprobada por el Pleno de la Corporación local, con el informe favorable de la Intervención de la Entidad Local que deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta norma y con el informe de la Tesorería de la misma entidad.
 - Obtenida esta aceptación, y de acuerdo con los términos de la misma, las Entidades locales podrán formalizar con las entidades de crédito las operaciones financieras correspondientes, las cuales actuarán por cuenta del Instituto de Crédito Oficial en la materialización del pago a las empresas y autónomos.
- Se establece un plazo de cancelación para las operaciones de endeudamiento:
 - El plazo de cancelación de las operaciones de endeudamiento no podrá ser superior a tres años ni éstas podrán concertarse con períodos de carencia, debiendo quedar cerrada el 31 de diciembre de 2014 la línea financiera que se ponga en marcha por el Instituto de Crédito Oficial.
 - Las operaciones se amortizarán por el método de anualidad constante y se concertarán con la flexibilidad necesaria para poder efectuar cancelaciones anticipadas, cuando los resultados de los ejercicios económicos durante el periodo de vigencia de aquella línea financiera así lo permitan.

- Se establece la obligación de comunicar las operaciones de endeudamiento aunque no estarán sujetas a autorización administrativa al Ministerio de Economía y Hacienda incorporándola en el plazo máximo de un mes a contar desde la fecha de su formalización, en la Central de Información de Riesgos de las Entidades locales.
- La generación de remanente de tesorería negativo para gastos generales en el período de amortización de las operaciones de endeudamiento comportará la prohibición de realizar inversiones nuevas en el ejercicio siguiente financiadas con endeudamiento.
- Garantía para la línea: Se garantiza la línea de crédito facilitada por el ICO para dar liquidez a las empresas y autónomos sea mediante las retenciones en la participación en los tributos del Estado. En todo caso esta garantía no podrán superar el veinticinco por ciento del importe anual de las entregas a cuenta de la participación de la entidad local en tributos del Estado del año 2011, una vez descontados los reintegros correspondientes a las liquidaciones definitivas de aquella participación del ejercicio 2008 y anteriores.
- Se aplica el *sentido positivo del silencio administrativo*: En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se citan en el Anexo del citado RDL, el vencimiento del plazo máximo fijado, sin que se haya notificado resolución expresa, legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo, en los términos previstos en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por el contrario, se aplica el sentido del silencio negativo en determinados procedimientos administrativos (Disposición Adicional cuarta del RDL 8/11).
- Se incorpora como registro administrativo a efectos de que los ciudadanos puedan presentar solicitudes, escritos y comunicaciones el de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. (Modificando la redacción inicial del art 38.4.b de la LRJAP-PAC) aunque no hubiese suscrito el oportuno convenio administrativo con la Administración destinataria, requisito este último que sólo se mantiene para el resto de las entidades Locales.

III.- REAL DECRETO-LEY 7/2012, DE 9 DE MARZO, POR EL QUE SE CREA EL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES

La finalidad de este instrumento legislativo es regular las condiciones de ejecución de las operaciones destinadas al pago de las obligaciones pendientes de las Entidades locales y de las Comunidades Autónomas que se hayan acogido al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores creado en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero. A tal efecto, se establecen las condiciones que permiten la obtención de recursos financieros suficientes para la financiación de

Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa.
Caridad RUIZ BARBADILLO

las operaciones de endeudamiento que pueden concertarse para el pago de las obligaciones pendientes, si bien la eficacia de todas estas medidas que a continuación se mencionan descansa, de manera esencial, en la sostenibilidad del mecanismo que se articula:

- Las Administraciones Públicas, dispondrán de un plazo de diez años con 2 de carencia para atender los compromisos de la realidad financiera.
- Se permite que el pago de los vencimientos se realice de modo agregado.
- Se crea el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores como entidad de derecho público, como garante de la eficacia de los mecanismos adoptados en dicha disposición normativa. (Con capacidad para concertar en los mercados de capitales de toda clase de operaciones de endeudamiento así como las necesarias para con las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas cuando se traten de operaciones de crédito para el pago de sus obligaciones y para satisfacer directamente las obligaciones pendientes de pago subrogándose en el derecho de crédito frente a la Administración territorial deudora.
- Asimismo el Fondo podrá realizar operaciones de cancelación de obligaciones pendientes de pago las Administraciones territoriales por instrucción del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- En todo caso, la disposición de la financiación concedida a las Administraciones territoriales se hará mediante el pago directo a los proveedores, subrogándose el Fondo en los derechos que a dicho proveedor correspondieran frente a dichas Administraciones territoriales por el importe efectivamente satisfecho conforme al Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.
- Mediante este real decreto-ley, se concede un crédito extraordinario al presupuesto en vigor ascendiente a 1.500.000 miles de euros, cuya financiación es con Deuda Pública.
- Las operaciones de crédito previstas en el presente RDL concertadas por las Entidades locales estarán garantizadas por las retenciones previstas en el RDL 4/12 , de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Para ello, el Estado transferirá al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores las participaciones en los ingresos del Estado retenidas a las Entidades locales para la satisfacción de las obligaciones derivadas de la operación.

- Se le encomienda al Instituto de Crédito Oficial la administración y gestión de las operaciones que se concierten al amparo de este real decreto-ley mediante el pago de la correspondiente compensación económica.
- Las Entidades locales que concierten las operaciones de endeudamiento previstas en este real decreto-ley, deberán presentar anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un informe del interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste contemplados en el artículo 7 del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero. Del informe del interventor se dará cuenta al Pleno de la Corporación Local y el mismo será informado y valorado por el Ministerio de Economía y Hacienda.
- Con el fin de garantizar el reembolso de las cantidades derivadas de las operaciones de endeudamiento concertadas, las Entidades locales que las hayan concertado podrán ser sometidas a actuaciones de control por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, las cuales serán diferentes en función del riesgo que se derive del resultado de la valoración de los informes de seguimiento.

VI.- PLAN DE SOSTENIBILIDAD LOCAL: Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

Esta Ley tiene por objeto introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible.

El Plan de Sostenibilidad Local es un instrumento de planificación orientado a alcanzar el crecimiento duradero y equilibrado de la calidad de vida mediante una correcta priorización de las políticas y asignación de recursos; la estabilidad de las finanzas municipales y el fomento de un entorno público eficiente para el desarrollo económico y la competitividad de la ciudad. En particular, la Ley 2/11 regula la sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros aplicando una política de racionalización de modo que los actos administrativos, los contratos, los convenios y disposiciones reglamentarias deben valorar sus repercusiones y efectos de modo que sean eficientes e incentiven el sector público.

Así para las Entidades locales esta racionalización consiste en que si las Entidades Locales no remiten al Ministerio de Economía y Hacienda la documentación relativa a la liquidación de sus presupuestos contenida en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 5 de marzo de 2004 (LHL), se procederá a retener a partir del mes de septiembre las entregas a cuenta mensuales de participación en los Tributos del Estado hasta tanto no se remita dicha liquidación (art. 36 LES).

Por ello, a continuación se analizan aquellos artículos de la Ley que contienen referencias a las Entidades Locales y aquellas otras que se dirigen a todas las Administraciones Públicas:

- Se establece la obligación por parte de las Administraciones Públicas de revisar periódicamente su normativa con dos finalidades. Una, adaptarla a los principios de buena regulación; lo que se traduce en que deberá responder a los principios de necesidad, simplicidad, transparencia, seguridad jurídica, accesibilidad, proporcionalidad y eficacia; y otra, crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible.
- En el ámbito de la contratación pública se potencia la figura de la colaboración financiera público-privada mediante los contratos de colaboración a fin de conseguir financiación privada.
- Tratan de simplificar administrativamente trámites cambiando la configuración del silencio positivo, en cuanto que el Gobierno en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la LES remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación del silencio en los procedimientos administrativos no cubiertos por razones imperiosas de interés general.
- Se incluyen dos artículos, el art. 84 bis y el art. 84 ter a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, señalando que con carácter general el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. Sin perjuicio de lo anterior, algunas actividades que necesitarán someterse serán aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente, patrimonio histórico, la seguridad o la salud pública, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público. En el caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Administración y una Entidad Local, ésta deberá motivar expresamente la necesidad de la autorización o licencia y el interés general concreto a proteger y que no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización existente. Es decir, con esta medida de lo que se trata es evitar dilaciones y trabas a la actividad empresarial, limitando la posibilidad de que las Entidades locales establezcan licencias de apertura, actividad, utilización o funcionamiento a determinados supuestos (cuando esté justificado y sea proporcionado atendiendo a determinadas razones de interés general, como son la seguridad, la sanidad, la protección del medio ambiente o la del patrimonio histórico artístico) y se refuerzan los mecanismos de control a posteriori.
- Se establece la necesidad de cooperación entre Administraciones Públicas en lo que se refiere al modelo energético sostenible, debiendo aprobarse programas con esta finalidad así como informar a los consumidores sobre los costes del modelo energético y simplificando los trámites administrativos.

- Se obliga a las Administraciones Públicas a incorporar a su actividad principios de ahorro y eficiencia energética y la utilización de energías renovables.
- Todas las Administraciones Públicas habrán de colaborar en la reducción de emisiones.
- Las Administraciones Públicas deberán fomentar los medios de transporte de menor coste ambiental y energético y de intermodalidad.
- Las Administraciones Públicas deberán garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras y con el mínimo impacto ambiental y social posible.
- En la Ley General Tributaria se regula la notificación por comparecencia cuando no sea posible efectuar la notificación al interesado o a su representante por causas no imputables a la Administración Tributaria e intentada al menos dos veces en el domicilio fiscal o en el designado por el interesado si se trata de un procedimiento iniciado a solicitud del mismo.
- La Administración podrá ordenar la realización de obras de mejora además de por motivos turísticos y culturales, en aquellos casos en que la construcción o edificio quede afectado por un programa, plan o cualquier instrumento legal de rehabilitación de viviendas aprobado y en vigor y se refieran a obras que sirvan para garantizar los derechos reconocidos a personas, especialmente a los que padezcan alguna discapacidad, o sean impuestas por razones de seguridad, servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía.
- En los contratos de las Administraciones Públicas debe valorarse sus repercusiones y efectos de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria, extendiéndose esta garantía a los actos administrativos, los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las Administraciones Públicas. Además todo gasto debe evaluarse atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público. De esta forma deberá quedar justificado en el expediente de contratación el cumplimiento de estos principios.
- Regula la constitución de sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato público como fórmula de colaboración del sector público y privado de carácter institucional. Esta fórmula de colaboración institucional permite que a dichas sociedades de capital mixto puedan

adjudicársele directamente contratos públicos y concesiones cuya ejecución constituya su objeto, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en la LCSP.

- En los procedimientos de contratación las Administraciones Públicas deben incorporar los principios de ahorro y eficiencia energética y de utilización de fuentes de energía renovables. Dichos principios se materializan imponiendo a las entidades sujetas a la LCSP que cuando adquieran vehículos de transporte por carretera utilicen el consumo de energía bien como especificación técnica bien como criterio de adjudicación.
- Prevé que el Gobierno elabore en un plazo de tres meses un informe en el que se analice la posibilidad de incluir en el precio de los contratos públicos el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), actualmente excluido, cuando intervengan licitadores exentos de este impuesto, en particular entidades del tercer sector (DA 20.ª), servicios sociales.

V.- LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR ALGUNA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A continuación vamos a enumerar para después comentar alguna de las soluciones adoptadas por las Administraciones, si bien, la realidad es que muy pocas la han llevado a la práctica. Unas por la dureza que las mismas conllevan, y, otras por no ser conscientes todavía que hay que poner freno a la configuración de la Administración pública actual.

A) EN MATERIA DE ORGANIZACION

- . Cambiar el diseño de las estructuras administrativas.
- . Descentralización administrativa.
- . Reducir las personificaciones instrumentales creadas.
- . No crear nuevas estructuras ni organizaciones personificadas.
- . Suprimir organismos cuyo cometido puede ser realizado por otros.
- . Agrupar, refundir y cohesionar estructuras evitando duplicidades e ineficiencias.

B) EN LOS RECURSOS HUMANOS

- . Programas de reasignación de efectivos.
- . Puesta en valor del potencial de las personas mediante la formación, cambio de cometidos, motivación y compromiso.
- . Reducir las plantillas.

C) EN CONTRATACION, ADQUISICIONES Y CONSUMOS

- . Aplicar las economías de escala en los contratos celebrados (telefonía, comunicación postal, energía...etc.).
- . Crear consorcios para efectuar las compras o elaborando convenios mediante una reforma de la LCSP y la LPAP.

Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa.
Caridad RUIZ BARBADILLO

.Ejecutar programas de inversión dando prioridad a aquellas que son productivas.

- . Programas de optimización inmobiliaria.
- . Programas de optimización de suministros, adquisiciones y consumos.
- . Suprimir servicios que no son tan necesarios para no disminuir la calidad de los básicos.

D) EN CREAR ECONOMÍA Y EMPLEO

. Sustentar programas y proyectos tendentes a crear un entorno favorable al emprendedor y más competitivo a la ciudad (simplificando trámites administrativos hasta los servicios de calidad que resulten más atractivos)

. Crear programas para generar y atraer talento y convertir las ideas y la investigación en productos y servicios que se puedan llevar al mercado. (Por ejemplo, promoviendo el networking, promover la internacionalización de las empresas locales).

E) OTRAS

. Simplificación administrativa eliminando trámites innecesarios, inútiles y desproporcionados. Pero sobre todo hacer las cosas más fáciles. Esto ya se recogía en la Directiva de Servicios.

. Poner a disposición de los emprendedores toda la información necesaria en la Administración electrónica con herramientas innovadoras como "Plano ciudad" o "Mapa del innovador".

VI.- MEDIDAS DE AHORRO EN MATERIA DE CONTRATACION

La contratación pública es la principal actividad económica de España, y tiene una importancia equivalente en la Administración Local, a cuyo presupuesto de ingresos y gastos afecta notablemente. Por este motivo es necesario realizar la gestión contractual pública lo más eficientemente posible. De ahí la importancia de dedicarle expresamente este apartado.

La contratación pública es la principal actividad económica de España. En contratación pública se gasta aproximadamente el 20 por ciento del Producto Interior Bruto español. En la Unión Europea el volumen que alcanza la contratación pública llega a alcanzar el 16 por ciento del Producto Interior Bruto.

Uno de las causas que ha llevado a que la contratación pública no siga enteramente el camino marcado por los entes privados es la ingente y magnitud que ha alcanzado el gasto de los fondos públicos en adquisición de bienes y servicios por los entes del sector público.

Los entes privados buscan en su contratación, como en el resto de su actividad, el máximo beneficio, esto es adquirir la mejor prestación al menor precio posible, por el contrario, los entes del sector público han de tener como parámetro básico que

debe orientar su actuación en la adquisición de bienes y servicios, el permitir e incluso fomentar, que el libre mercado funcione lo más correctamente posible. Esto significa que en la contratación pública es tan importante la adquisición de la mejor prestación al mejor precio como el que los licitadores puedan participar en igualdad de condiciones (lo que implica proteger, la igualdad, la concurrencia y la no discriminación).

La configuración legislativa de la LCSP a la hora de tramitar un contrato administrativa hace antieconómica su gestión (no solo la modificación sino la resolución, la escasa o ninguna negociación llevada a cabo en los contratos...etc.). Sin embargo, y muy a pesar de ello, resulta relevante que podemos hacer para llevar a cabo una contratación eficiente.

1º.- Externalizar los procesos de compra y contratación permitiendo aliviar el trabajo de las plantillas de los Ayuntamientos (especialmente para los medianos y pequeños Ayuntamientos): Hoy las compras y contrataciones se realizan en mercados competitivos y profundos en los que la competencia en muchas ocasiones viene determinada por una amplia variedad de operadores y gamas de productos con multiplicidad de precios, que convierte en muy complejo el proceso de optimización de la asignación de los recursos. Este proceso de liberalización de los mercados de bienes y servicios en España no ha llegado al sector público. Las compras y contrataciones públicas siguen realizándose con los mismos procedimientos de antaño y por el mismo personal o, en todo caso, por funcionarios de nuevo cuño a los que no se les exigen cualificaciones específicas para realizar estas tareas. (Ejemplo el suministro eléctrico, las telecomunicaciones, los seguros o el combustible, etc.).

2º.- Adjudicar todos los contratos de las Administraciones Públicas utilizando exclusivamente el precio como criterio de valoración de las ofertas, esto es, como establece el art. 134 de la LCSP, adjudicarle el contrato al empresario que presente la oferta económicamente más ventajosa, en este caso, con un solo criterio, al precio más bajo. Sin embargo, este criterio significaría que estamos renunciando a otras muchas cuestiones que también pueden ser de nuestro interés, como por ejemplo la calidad, el plazo de ejecución o entrega, los criterios ambientales o sociales,...etc., pero que, en definitiva, no van a repercutir directamente en un ahorro de costes para la Administración. Sin embargo, obtendríamos ofertas económicamente muy competitivas que supondrían ciertamente una reducción de los gastos destinados por las Administraciones Públicas a sus contratos.

Esta reflexión es importante porque al impulsar esta medida se puede provocar una bajada incontrolada de precios a la baja por parte de los empresarios y, en consecuencia, un incremento importante de las ofertas incursas presuntamente en temeridad. Sin embargo, este hecho no debe ser un problema pues la LCSP en su art. 136 junto con el art. 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, configuran un sistema estable y preventivo que dota a los órganos de contratación de las herramientas suficientes para impedir que la escalada de precios a la baja a la que nos referíamos antes, lejos de ser un problema en las

adjudicaciones, se convierta en un objetivo controlado de las mismas, es decir, adjudicar los contratos a las ofertas justificadamente más baratas.

3º.- Ejecutar obras bajo una fórmula que posibilita la construcción de infraestructuras a costa del contratista y que le deja la puerta abierta a la Administración para que le abone a éste el precio de la misma en un tiempo futuro, que no se corresponde con el presente de la realización de contrato. El antecedente más cercano lo encontramos artículo 147.1 de la Ley 13/de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social que permitía que el precio del contrato fuera satisfecho por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de la obra, obligándose el contratista a financiar la construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada. En un contexto económico parecido al de entonces, la LCSP vuelve a relanzar la figura del contrato de obras con abono total del precio en su art. 111 (que hoy se corresponde con el art 127 del actual Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) al establecer que la Administración satisfará el precio mediante un único abono efectuado en el momento de terminación de la obra, obligándose el contratista a financiar su construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada. Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán incluir las condiciones específicas de la financiación, así como, en su caso, la capitalización de sus intereses y su liquidación, debiendo las ofertas expresar separadamente el precio de construcción y el precio final a pagar, a efectos de que en la valoración de las mismas se puedan ponderar las condiciones de financiación y la refinanciación, en su caso, de los costes de construcción.

4º.- Utilizar la subasta electrónica como mecanismo automático de selección de ofertas supone un avance considerable en la utilización de herramientas ofimáticas en beneficio de la contratación, derivando directamente en un ahorro de costes tanto para las Administraciones contratantes como para los empresarios interesados en sus contratos (Ejemplo; ahorro en los costes de correo, teléfono, desplazamientos, mensajería, etc.). Así la Comisión Europea, en una comunicación que remite al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con fecha 21.11.04 (13.12.04 en su versión en castellano), con el fin de desarrollar un plan de acción para la aplicación del marco jurídico de la contratación pública electrónica, explica que si se generaliza la contratación en línea, las administraciones pueden ahorrar hasta un 5% del gasto y hasta un 50-80% de los costes de operaciones tanto para los compradores como para los suministradores y lo cuantifica en la espectacular cifra de 19.000 millones de euros del año 2002 para una Unión Europea de 15 miembros.

5º.- Hacer uso de las Centrales de Compras: Las centrales de contratación son un medio para racionalizar la contratación pública y que adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores.

El art. 204.2 del TRLCSP dispone que en el ámbito de la Administración Local, las Diputaciones Provinciales podrán crear centrales de contratación por acuerdo del

Pleno sin mencionar la posibilidad de que las demás Entidades Locales también lo hagan. Ello quiere decir que para que las Entidades Locales puedan beneficiarse de este sistema de contratación, deberán adherirse al sistema de contratación centralizada del Estado o a los sistemas de adquisición centralizada creados por las Comunidades Autónomas u otras entidades locales.

Con este medio se consigue disminuir costes al centralizar la contratación de servicios, suministros y obras atribuyéndose a servicios especializados, en aras a la obtención de ofertas más económicas para los órganos de contratación, ya que con él es posible:

- Adquirir mayor cantidad de los productos demandados, lo que permitirá obtener una mejor oferta.
- Tener un conocimiento general y más profundo del mercado (conocimiento de proveedores, productos, precios, condiciones, etc.).
- Ampliar la competencia permitiéndonos la posibilidad de elegir la oferta económicamente más ventajosa.
- Abaratar los costes en el proceso de la licitación y adjudicación, y una agilización de los procedimientos.

6º.- Elaborar estudios de viabilidad y económicos previos a la licitación de los contratos: La incorporación de este documento es preceptivo solamente en los contratos de gestión de servicios públicos (art. 133.2 del TRLCSP cuando el contrato comporte la ejecución de obras), concesión de obra pública (art. 128.1 o 128.6 DEL TRLCSP) y colaboración público privada.

Es cierto que en nuestros Ayuntamientos excepcionalmente se dispone de personal cualificado para la redacción de estos documentos y que su contratación externa supone un gasto y que normalmente no estaba previsto, pero los beneficios que puede reportar la obtención de un estudio de viabilidad riguroso superan, especialmente en contratos de larga duración, sobradamente los costes.

Este tipo de estudios permitirá conocer con anticipación las previsiones sobre la viabilidad y oportunidad de contratar o no los servicios que se tenía previsto contratar y asentar las bases para obtener una definición más completa y precisa en virtud de las cuales se determinará el equilibrio económico del contrato. Además en estos documentos resulta muy recomendable la inclusión de estudios de mercado dirigidos a conocer la demanda ciudadana del servicio en cuestión como medio adicional de análisis.

A mi juicio, este dato resulta clave. De ahí que ahora nos encontremos con municipios que con la crisis actual que estamos atravesando no puedan sostener económicamente los servicios creados (ya que antes de sobrevenir la actual crisis, los déficits de explotación de los diferentes servicios se compensaban a través de los

impuestos municipales obligando actualmente a los Ayuntamientos que por la disminución de su recaudación se vean necesitados de adecuar los precios por la utilización de estos servicios a un coste real de prestación), unido al desconocimiento o imprudencia de haber creado servicios que generalmente ocasionan importantes déficits estructurales de explotación que los Ayuntamientos deberán compensar: piscina municipal, un aparcamiento subterráneo, una guardería o un polideportivo municipal, etc., y que en realidad, en mi opinión muchos de ellos no son útiles ni tan necesarios (en muchas ocasiones porque la creación de los mismos procede de una subvención, sin valorar los costes adicionales de mantenimiento que ello conlleva para los municipios ni sus consecuencias).

7º.- Trasladar en la realidad el riesgo y ventura al contratista (y no como una mera formalidad): Debemos evitar introducir estipulaciones en los pliegos de cláusulas administrativas que aseguran al contratista una determinada rentabilidad ya que con ello en lugar de mantener el equilibrio económico del contrato, estamos comprometiendo al Ayuntamiento no solo a asumir la compensación de los desequilibrios producidos por la alteración los factores que sirvieron de base a la licitación sino además beneficiamos al contratista a que se asegure en el riesgo.

8º.- Utilizar el pago en especie en los contratos de suministro: El art. 87 TRLCSP admite que la retribución del contratista además de hacerse en metálico pueda hacerse mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que esta u otras Leyes así lo prevean. Hasta ahora el actual TRLCSP mantiene la previsión expresa del pago en especie en los contratos de suministro (art. 294) y en los contratos de concesión de obra pública: «aportaciones públicas a la construcción» (art. 254.2).

En relación a los contratos de concesión de obra pública será posible pagar la totalidad del importe de la prestación con la entrega de bienes. En este sentido se pronuncia el Informe de la JCCAGE 1/06, de 24 de marzo y el Informe 17/2011, de 6 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como el Informe 12/2010, de 3 de noviembre, emitido también por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, que en este caso admite el pago del precio de una obra pública de un Ayuntamiento mediante la cesión de terrenos integrantes del Patrimonio Público del Suelo.

En los contratos de suministro se admite expresamente la posibilidad de utilizar el pago en especie en el art. 294.1 TRLCSP pero limita la proporción de la contraprestación en especie dentro del contrato al 50% del precio total. Esta es una opción interesante que permite reducir el pago en metálico de los productos a adquirir mediante la entrega de bienes de idéntica naturaleza. La utilización de esta posibilidad será beneficiosa en aquellos supuestos en los que exista un mercado de segunda mano respecto a los artículos objeto del contrato: vehículos, mobiliario, equipos informáticos, contenedores, papeleras, etc.

9º.- Utilizar la contratación separada de prestaciones diferenciadas para integrarse en una obra: Tal y como dice MARTÍNEZ VILA, el art. 86.3 segundo párrafo TRLCSP prevé la posibilidad de fraccionar el contrato de obras al objeto de contratar

directa y separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, tal y como ésta es definida en el art. 6, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación.

Las empresas contratistas de obras suelen acudir a la subcontratación para la ejecución de estos trabajos. La utilización de esta previsión permitirá a la Administración contratar directamente con las empresas habilitadas para realizar dichas prestaciones y conseguir así mejores precios que los que exigiría al Ayuntamiento el contratista principal.

10º.- Utilización de que el precio de un contrato consista únicamente en un porcentaje sobre los rendimientos obtenidos: Este asunto resulta últimamente de especial interés habida cuenta de las ingentes contrataciones de las entidades locales de servicios de colaboración privados en la inspección tributaria, los cuales utilizan este sistema de retribución que permite contratar dichos servicios sin realizar ningún desembolso inicial por parte de la Administración contratante.

Sobre si este sistema de retribución vulneraba la Ley de Contratos cuando habla de "Precio cierto" se pronuncia la JCCAGE en su Informe 52/2009, de 26 de febrero de 2010 cuando afirma que: *«precio cierto no es precio fijo, pues con referencia a aquél lo que ha dispuesto la legislación (administrativa o civil) es la certeza de la concurrencia del precio, no de sus contingencias (Consejo de Estado, dictamen, 4 de marzo de 1993). Así el principio del precio cierto admite un precio sujeto a variaciones, aunque determinable en todo caso».*

11º.- Utilización de las obras a tanto alzado: Este sistema de retribución constituye una excepción al general sistema de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación. Así el TRLCSP en sus arts. 87.2 y 233 prevé que excepcionalmente cuando la naturaleza de la obra lo permita, se podrá establecer el sistema de retribución a tanto alzado, sin existencia de precios unitarios, cuando el criterio de retribución se configure como de precio cerrado. La naturaleza excepcional de este sistema se confirma cuando el art 302 del TRLCSP prevé que en los contratos de servicios a la hora de determinar el precio, podrá fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición.

La posibilidad de utilizar esta modalidad de retribución se encuentra muy restringida, ya que según el art. 120 RGLCAP sólo podrá utilizarse cuando el órgano de contratación haya justificado con carácter previo su necesidad y no puedan establecerse precios unitarios para partidas que sumen más del 80 por 100 del importe del presupuesto. La ventaja que ofrece esta figura es que la retribución de las obras se realizará mediante un único pago a su recepción, aspecto que deberá constar expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, permitiendo de esta forma que la Administración pueda disponer de más de tiempo a la hora de efectuar el pago al contratista.

12º.- Incremento del número de candidatos a invitar en los procedimientos negociados sin publicidad e incluso en ocasiones promover una licitación simplificada

Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa.
Caridad RUIZ BARBADILLO

de los contratos menores: la aplicación de esta medida no debería generar retrasos relevantes en el procedimiento de licitación, ya que por ejemplo en los contratos menores podríamos limitarnos a generalizar la solicitud de varios presupuestos y desde luego se aumentaría las posibilidades de obtener mejores ofertas.

Esta medida se aplica en muchos Ayuntamientos contemplando a través de sus presupuestos esta "*especie de licitación simplificada*" de los contratos menores, lo que le da un carácter de obligado cumplimiento en la mayoría de los casos a la vista de los resultados positivos que se obtienen para la Administración cuando solicita varios presupuestos. Estas acciones pueden resultar interesantes puesto que la elevación de los umbrales numéricos por la LCSP para decantarnos por un procedimiento negociado y de los contratos menores hace que hayan adquirido mayor relevancia para la mayoría de los municipios.

13º.- No acudir al procedimiento negociado ante una licitación desierta y comenzar las contrataciones con bastante tiempo de anticipación con vistas a que si queda desierta, comenzar otro proceso de licitación que permita abrir el abanico de licitadores interesados en participar: antes de iniciar un procedimiento negociado puede ser conveniente valorar la posibilidad de mantener el procedimiento original con algunas modificaciones que permitan abrir la licitación a un número suficiente de licitadores. Para permitirnos esta posibilidad, sería necesario contar con tiempo suficiente para instrumentar la nueva contratación sin riesgo de perjudicar el fin perseguido y organizar anualmente en el Departamento de contratación las contrataciones previstas para el próximo año (una práctica que por falta de organización municipal no se hace y evitaría muchos reparos de la intervención por no seguir el cauce procedimental adecuado en materia de contratación, escudándose aquellos que no la cumplen que no se ha tenido el tiempo suficiente, en la mayoría de las ocasiones).

14º.- Negociar en el procedimiento negociado: El art. 169 del TRLCSP preceptúa que en el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.

La JCCA Cataluña señaló en su informe 4/2005, de 7 de julio, que se trata de un procedimiento excepcional y flexible y que tiene como rasgo característico, entre otros, el hecho que no están reglados la fase de consulta y de presentación de proposiciones, ni la fase de selección del contratista y los criterios para efectuarla.

La mayor ventaja de este procedimiento es la posibilidad de que vía negociación con los candidatos éstos mejoren sucesivamente sus ofertas, incluso a través del tradicional sistema de «pujas a la llana» si bien restringiéndolo a aspectos meramente cuantitativos de las ofertas. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica pocas Administraciones aprovechan todas las ventajas que proporciona este procedimiento, limitándose a reproducir el carácter estático de los procedimientos abierto o restringido donde las condiciones de las proposiciones económicas presentadas son inamovibles y se limita la posibilidad de la concurrencia.

En mi opinión, este sistema de negociación estaría bien enfocado si se hace un buen uso del mismo ya que su finalidad es abaratar costes o contratar con el que ofrece la oferta económicamente más ventajosa pero en la mayoría de las Administraciones este sistema no se utiliza por el riesgo que implica esta negociación ya en muchas ocasiones lo que se obtiene es precisamente todo lo contrario y el sistema se corrompe por las filtraciones de información.

15º.- Mayor control de la ejecución de los contratos por el responsable del contrato: Tal y como dice Ignacio MARTÍNEZ VILA y LOPEZ VILCHEZ (en su artículo de *La gestión de la contratación administrativa local ante la crisis*), la falta de una dirección y supervisión diligente de la ejecución de los contratos, la total ausencia de indicadores de gestión, el desconocimiento de la contabilidad de la concesión o simplemente del valor real de las inversiones realizadas por los concesionarios, facilita que se resienta la calidad de la prestación y también que se produzcan mayores gastos de los inicialmente previstos cuando se adjudicó el contrato. Algunos de los supuestos con los que habitualmente nos encontramos son los siguientes que se exponen a modo de ejemplo:

- Incumplimiento de la obligación de los directores de obra de medir mensual y personalmente las unidades de obra ejecutadas durante el período de tiempo anterior. Esta circunstancia motiva que tampoco se realice la redacción de las relaciones valoradas de la obra (art. 148 RGLCAP), documento crítico en base al cual el director de obra emitirá posteriormente las certificaciones correspondientes. Esta labor, que por razones obvias es de gran transcendencia, lamentablemente suele dejarse en manos del propio contratista, quien diligentemente las presenta con la periodicidad correspondiente en el Registro de Entrada Municipal.
- Ausencia real de un responsable del contrato en la supervisión y fiscalización de los servicios: La ejecución de las obras en la mayoría de las ocasiones carece de un control adecuado, pero esta situación es aún peor en el resto de contratos donde, salvo contadas excepciones, o no se designa responsable alguno de su supervisión o ya designado sus funciones se limitan a rubricar las facturas presentadas. Este escenario empeora cuando la gestión indirecta del servicio no comporta gastos para la entidad contratante aunque estos contratos superen en relevancia económica a todas las de obras que podamos ejecutar.
- Inexistencia de supervisión de las condiciones de subrogación del personal de las contrata municipales: En el ámbito laboral el cambio de titularidad de una empresa o unidad productiva de la misma no extingue la relación laboral de sus trabajadores puesto que el art. 44 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores dispone que: «*El nuevo empresario quedará subrogado en los derechos y obligaciones laborales o de la seguridad social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones...*». Además salvo pacto en contrario establecido, las relaciones laborales seguirán siendo las mismas que el convenio vigente en el momento de la cesión.

Este precepto resulta también de aplicación a la Administración cuando se produce una sucesión en los contratistas que gestionan servicios

públicos. En estos casos, el concesionario no adjudica nada al nuevo, puesto que quien lo hace es la Administración. No obstante la jurisprudencia ha venido interpretando que se aplica dicho precepto por entender que cuando se adjudica un nuevo contrato se ha entregado al contratista o concesionario la infraestructura u organización empresarial básica de explotación (por todas, STS de 23-2-1994) o se ha reconocido dicha posibilidad en el pliego de condiciones correspondiente (por todas, STS de 5/4/1993).

Hasta hace poco tiempo el personal con el que cargaba las diferentes contrataciones, se incrementaba sin control, produciéndose (principalmente cuando se acercaba la finalización del contrato) sospechosos cambios de categorías profesionales o la incorporación de nuevo personal que aún aumentaban más sus costes condicionando por añadidura la siguiente licitación. Sin embargo, la actual situación económica parece haber obligado a las Administraciones a revisar las importantes partidas de personal con las que cargan las diferentes contrataciones, condicionando el margen de maniobra de que la Administración Pública dispone para reducir costes en servicios tan importantes como los de limpieza de edificios, viaria, basuras, transporte o abastecimiento de agua potable....etc. Por ello sería aconsejable que se incluyese en los pliegos de condiciones la obligación del contratista a comunicar al Responsable Municipal del Contrato, la relación inicial y las variaciones que se produzcan durante la ejecución del contrato, al objeto de proveerle, previa y formalmente, de la oportuna autorización. Dicha relación debería presentarse nominal, de todo el personal que preste su trabajo en el Servicio, con indicación, en su caso, de categoría, horario y salarios.

Asimismo al contratista se le debería permitir únicamente realizar durante la prestación del contrato contrataciones al objeto de cubrir bajas o vacantes sobrevenidas, prohibiéndole modificar la composición de la plantilla prevista inicialmente, no sólo respecto a su estructura o número total sino incluso también respecto a las categorías profesionales existentes. Cualquier propuesta de modificación de estos aspectos debería partir del Ayuntamiento o ser siempre autorizada por éste. En cualquier caso toda modificación (tanto por incorporación de nuevo personal como por alteración de las condiciones del existente) que se pudiera producir en el último año del servicio únicamente debería poder realizarse excepcionalmente.

VII.- BIBLIOGRAFIA

ALONSO RIESGO, M.D. Y FERNÁNDEZ GANCEDO, I. *Preceptos de la Ley de Economía Sostenible de 4 de marzo de 2011 (BOE 05-03-2011) que afectan en el ámbito de la Administración local.* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

Breve análisis sobre las medidas gubernamentales de ahorro, eficiencia y simplificación en las administraciones públicas ante la crisis actual. Especial referencia a la contratación administrativa.
Caridad RUIZ BARBADILLO

BIOSCA LÓPEZ, F.J. *La apariencia de control en la Administración Local por los habilitados estatales.*

COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, B. “La contratación administrativa en tiempos de crisis: tres ideas útiles para ahorrar” en: *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2010.

MARÍN CÓZAR, M. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R. *El ahorro en los contratos.*

MARTÍNEZ VILA, I. y LÓPEZ VÍLCHEZ, J. *La gestión de la contratación administrativa local ante la crisis.*

SIGLAS:

Art. Artículo

RDL. Real Decreto Ley

LEC. Ley de Enjuiciamiento Civil

LEF. Ley de Expropiación Forzosa

LPAP. Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas

LRJAP-PAC. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

ICO. Instituto de Crédito Oficial

TRLHL. Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 5 de marzo de 2004

LES. Ley de Economía sostenible

LBRL. Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local

LGT. Ley General Tributaria

LCSP. Ley de Contratos del Sector Público

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Recopilación de Legislación Estatal

ADMINISTRACIÓN LOCAL

ENTIDADES LOCALES: PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS DEL ESTADO: RETENCIONES

Orden HAP/1465/2012, de 28 de junio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se desarrolla el procedimiento y condiciones de retención de la participación e los tributos de las Entidades Locales que no concierten las operaciones de endeudamiento, y se establece la remisión de información a las Comunidades Autónomas a estos efectos, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales y el Real Decreto-ley, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores ([BOE de 5 de julio de 2012, número 160](#)).

El período de amortización es, como máximo de cinco años, si no es suficiente continuará durante el período de tiempo adicional que resulte necesario hasta cancelar el total de la deuda.

El tipo de interés será el mismo que resulte aplicable a las entidades locales que concierten la operación de endeudamiento prevista en el Real Decreto-ley 4/2012.

COMISIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: MODIFICACIÓN COMPOSICIÓN

Real Decreto 1142/2012 de 27 de julio de 2012, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local ([BOE de 3 de septiembre de 2012, número 212](#)).

La modificación consiste únicamente en adecuar los titulares orgánicos de los representantes de la Administración General del Estado a la vigente estructura orgánica de los departamentos ministeriales.

AGRICULTURA Y GANADERÍA

AGRICULTURA: EXPLOTACIONES AGRARIAS DE TITULARIDAD COMPARTIDA: REGISTRO

Orden de 26 de junio de 2012, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se regula el Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida ([BOE de 29 de junio de 2012, número 155](#)).

El Registro queda adscrito a la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

SANIDAD ANIMAL: LENGUA AZUL

Real Decreto 1001/2012, de 29 de junio, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se establecen medidas específicas de lucha y erradicación de la fiebre catarral ovina o lengua azul (BOE de 19 de julio de 2012, número 172).

SANIDAD ANIMAL: SALMONELLA EN AVES REPRODUCTORAS: INDEMNIZACIONES POR SACRIFICIO

Orden AAA/1639/2012, de 18 de julio, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se modifica el anexo del Real Decreto 823/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los baremos de indemnización por el sacrificio obligatorio de los animales objeto de los programas nacionales de control de salmonella en manadas de aves reproductoras y ponedoras del género *Gallus gallus* y de manadas de pavos reproductores (BOE de 25 de julio de 2012, número 177).

CATÁSTROFES NATURALES

CATÁSTROFES NATURALES: AYUDAS

Real Decreto-ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas (BOE de 8 de septiembre de 2012, número 217).

Las medidas del Real Decreto-ley son de aplicación a las personas y bienes afectados por los incendios forestales acaecidos desde primeros del mes de junio hasta su entrada en vigor en aquellas Comunidades Autónomas que hayan resultado afectadas por los mismos.

La concreción de los términos municipales y núcleos de población afectados a los que se aplicarán las medidas se determinarán por Orden del Ministro del Interior, y el Gobierno, mediante real decreto podrá declarar la aplicación de las medidas previstas en el Real Decreto-ley a otros incendios y tormentas de características similares que sucedan o puedan suceder en cualquier Comunidad Autónoma hasta el 1 de noviembre de 2012.

Las ayudas a corporaciones locales por los gastos causados para hacer frente a estas situaciones de emergencia se regirán por lo dispuesto en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, sin que sea aplicable la cuantía prevista en el mismo, y las solicitudes se presentarán en el plazo de dos meses contados a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley.

En lo que se refiere a los proyectos que ejecuten las entidades locales en los términos municipales y núcleos de población, relativos a las obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, y a la red viaria de las diputaciones provinciales y cabildos, se les aplicará el procedimiento de urgencia, pudiendo concedérseles por el Estado una subvención de hasta el 50 % de su coste. La contratación de las obras,

servicios o suministros precisos podrán tener la consideración de emergencia, cualquiera que sea su cuantía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de Contratos del Sector Público, y se declara urgente la ocupación de los bienes afectados por las expropiaciones derivadas de la realización de las obras, a los efectos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa.

El Real Decreto-ley concede la exención de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondientes al ejercicio de 2012 que afecten a viviendas, establecimientos industriales, turísticos y mercantiles, explotaciones agrarias y forestales, locales de trabajo y similares, dañados como consecuencia directa de los siniestros, cuando se acredite que tanto las personas como los bienes en ellos ubicados hayan tenido que ser objeto de realojamiento total o parcial en otras viviendas o locales diferentes hasta la reparación de los daños sufridos, o los destrozos en cosechas constituyan siniestros no cubiertos por ninguna fórmula de aseguramiento público o privado, así como una reducción en el Impuesto sobre Actividades Económicas correspondiente al ejercicio de 2012 a las industrias de cualquier naturaleza, establecimientos mercantiles, turísticos y profesionales cuyos locales de negocio o bienes afectos a esa actividad hayan sido dañados como consecuencia directa de los siniestros, siempre que hubieran tenido que ser objeto de realojamiento o se hayan producido daños que obliguen al cierre temporal de la actividad. La disminución de ingresos en tributos locales que en aplicación de estas medidas, se produzcan en los ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos insulares y consejos insulares será compensada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

DEPENDENCIA

DEPENDENCIA: ACUERDO DEL CONSEJO TERRITORIAL

Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. (BOE de 3 de agosto de 2012, número 185).

DESARROLLO SOSTENIBLE

DESARROLLO SOSTENIBLE: CONVENIO COLABORACIÓN CON LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN RESERVAS DE LA BIOSFERA DE ANDALUCÍA

Resolución de 3 de julio de 2012, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo de modificación del Convenio de colaboración con la Junta de Andalucía de actuaciones de desarrollo sostenible en las reservas de la biosfera de Cabo de Gata-Níjar, Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, Dehesas de Sierra Morena, Doñana, Sierra de Grazalema, Intercontinental del Mediterráneo, Marismas del Odiel y Sierra Nevada (BOE de 27 de julio de 2012, número 179).

EDUCACION

EDUCACIÓN: ENSEÑANZA PRIMARIA: ENSEÑANZAS MÍNIMAS

Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por el que se modifican el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. (BOE de 4 de agosto de 2012, número 186).

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: MEDIDAS DIVERSAS

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria de fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio de 2012, número 168).

Corrección de errores, BOE de 19 de julio de 2012, número 172.

Resolución de 19 de julio de 2012, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 1 de agosto de 2012, número 183).

Destacamos los siguientes aspectos:

A) En materia de personal de las Administraciones Públicas.

Se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre. Las cantidades derivadas de esa supresión podrán destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, siempre que se prevea el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas se suspende o modifica los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral; en todo caso, se entenderá, que concurre esta circunstancia cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

Se reducen los días de libre disposición. Además, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones.

Se limita, asimismo, el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido las Administraciones Públicas y se adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones.

Igualmente, en materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se limitan los actualmente existentes a los estrictamente previstos por la normativa laboral.

Se modifica temporalmente el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que cada Administración Pública pueda determinar, respecto del personal a su servicio, los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de incapacidad temporal. En todo caso, cuando se trate de una incapacidad temporal por contingencias comunes, durante los tres primeros días, tanto para el personal funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social como para el personal laboral, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el cincuenta por ciento de las retribuciones. Asimismo, desde el cuarto día de la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes y hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el setenta y cinco por ciento de las retribuciones.

La edad de jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, será la que prevean en cada momento las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación ordinaria, en su modalidad contributiva, es decir, sin coeficiente reductor por razón de la edad.

Se prevé la posibilidad de que los funcionarios de la Administración General del Estado pertenecientes a los Subgrupos A1 y A2 soliciten la reducción, a petición propia, del complemento específico, a efectos de superar la limitación para la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas, de acuerdo con la Ley de Incompatibilidades.

Quedan sin efecto las cláusulas de los pactos y convenios que se opongan a la regulación del Real Decreto-ley.

B) En materia de dependencia.

Se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles.

Se regula un contenido común mínimo de intensidad y compatibilidad de las prestaciones para todas las administraciones actuantes.

Se reducen las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, así como las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

C) En materia tributaria.

Se elevan de los tipos impositivos general y reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido, que pasan del 18 y 8 por ciento al 21 y 10 por ciento, respectivamente.

Además, determinados productos y servicios pasan a tributar del tipo reducido del 8 por ciento y al tipo general. La aplicación de estas medidas se demora hasta el 1 de septiembre.

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con, se suprime en el período impositivo 2012 la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual aplicable a los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes de 20 de enero de 2006. Además, se eleva el porcentaje de retención o ingreso a cuenta aplicable a los rendimientos del trabajo derivados de impartir cursos, conferencias, coloquios, seminarios y similares, o derivados de la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas, siempre que se ceda el derecho a su explotación, y a los rendimientos de actividades profesionales, que se satisfagan o abonen a partir de 1 de septiembre de 2012, quedando fijado hasta el 31 de diciembre de 2013 en el 21 por ciento.

D) Libertad de horario comercial.

El horario global en que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de 90 horas. El número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de dieciséis, si bien las Comunidades Autónomas podrán incrementarlo o reducirlo, sin que en ningún caso pueda ser inferior a diez.

Los establecimientos de venta de cualquier clase, que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional

E) Régimen de ventas del comercio minorista.

Las ventas en rebajas podrán tener lugar en los periodos estacionales de mayor interés comercial según el criterio de cada comerciante, y su duración será decidida libremente por cada comerciante.

Las ventas en liquidación podrán tener una duración máxima de un año.

F) Vivienda.

Se suprimen las ayudas de subsidiación de préstamos previstas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Se reduce a 147 euros la cuantía mensual de la ayuda para facilitar el pago de los gastos relacionados con el alquiler de la vivienda habitual prevista en el Real Decreto 1472/2007.

Finalmente, de forma expresa, el Real Decreto-ley modifica, entre otras, las siguientes normas:

- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, de la Ley General de la Seguridad Social.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales.
- Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

TRATADO INTERNACIONAL: ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 (BOE de 26 de julio de 2012, número 178).

El Tratado obliga a los Estados firmantes a liquidar las cuentas públicas en equilibrio o con superávit, considerando tal si el saldo estructural anual alcanza el objetivo a medio plazo con un límite inferior del 0,5 por 100 del PIB, previendo mecanismos correctores de forma automática de observarse desviaciones significativas, y se obligan a incorporar estas medidas a los ordenamientos jurídicos nacionales a través de normas, preferentemente constitucionales.

EXTRANJEROS

EXTRANJEROS: ENTRADA, CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA EN ESPAÑA

Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo (BOE de 10 de julio de 2012, número 164).

La finalidad de la Orden es incluir la totalidad de las exigencias prevenidas en el artículo 7 de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento y del Consejo, de 29 de abril de 2004, y complete el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, en el sentido de garantizar el reembolso de los gastos ocasionados por la prestación de servicios sanitarios y sociales a ciudadanos europeos.

HIPOTECAS

HIPOTECAS: ENTIDADES ADHERIDAS AL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS HIPOTECARIAS

Resolución de 10 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se publican las entidades que han comunicado su adhesión voluntaria al Código de Buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (BOE de 12 de julio de 2012, número 166).

IMPUESTOS

IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS: PLAZO DE INGRESO: MODIFICACIÓN

Resolución de 8 de junio de 2012, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica el plazo de ingreso en periodo voluntario de los recibos del Impuesto sobre Actividades Económicas del ejercicio 2012 relativos a las cuotas nacionales y provinciales y se establece el lugar de pago de dichas cuotas (BOE de 15 de junio de 2012, número 143).

El plazo de ingreso es desde el 17 de septiembre al 20 de noviembre de 2012.

MEDIACIÓN

MEDIACIÓN: LEY

Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (BOE de 7 de julio de 2012, número 162).

Corrección de errores, BOE de 26 de julio de 2012, número 178.

Del ámbito de aplicación de la Ley queda excluida, expresamente, la mediación con las Administraciones Públicas.

La Ley deroga en su totalidad la anterior legislación constituida por el Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: ZONIFICACIÓN

Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas (BOE de 26 de julio de 2012, número 178).

En ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección Quinta de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de julio de 2010, se modifica el anexo, en el sentido de establecer que en los sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que lo reclamen, no podrán superarse, en sus límites, los objetivos de calidad acústica para ruido aplicables al resto de áreas acústicas que colinden con ellos.

PERSONAL

PERSONAL: FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

Resolución de 15 de junio de 2012, de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal (BOE de 26 de junio de 2012, número 152).

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2012

Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (BOE de 30 de junio de 2012, número 156).

Corrección de errores, BOE de 5 de julio de 2012, número 160.

Corrección de errores, BOE de 1 de agosto de 2012, número 183.

A) Personal.- Las retribuciones del personal del sector público, que comprende, entre otros, al personal de las entidades locales, no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011. Tampoco podrán realizarse aportaciones a planes de empleo ni contratos de seguros colectivos en materia de jubilación.

A lo largo de 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Públicos de ejercicios anteriores; sin embargo, por excepción, se permite hasta un 10 por 100 de tasa de reposición para el personal de la Policía Local y de los servicios de prevención y extinción de incendios. Tampoco se procederá a la contratación de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Limitación en materia de contratación que se hacen extensivas a las fundaciones del sector público y los consorcios participados mayoritariamente por las administraciones y organismos del sector público.

Asimismo, a partir de la entrada en vigor de la Ley, la jornada general de trabajo de todo este personal no podrá ser inferior a treinta siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

B) Tasas.- En materia de tasas por el canon de control de vertidos, el precio básico por metro cúbico para el agua residual urbana se fija en 0,01653 euros y para el agua residual industrial en 0,004132 euros.

C) Participación de las Entidades locales en los tributos del Estado.- A 1 de enero del año 2012 se revisará el conjunto de municipios que se incluirán en los ámbitos subjetivos de aplicación de los artículos 112 y 122 de la Ley de Haciendas Locales, teniendo en cuenta la población de derechos según el Padrón vigente a 1 de enero de 2012.

Asimismo, se revisará el conjunto de municipios que tendrán la consideración de municipios turísticos, teniendo en cuenta la población de derecho.

Se regula la determinación del Fondo Complementario de Financiación del año base 2004 de los municipios que se incluirán por vez primera en el modelo de cesión de recaudación de impuestos del Estado, así como la determinación de la participación total en los tributos del Estado del año base 2004 de todos los municipios no incluidos el 1 de enero de 2012 en el modelo de cesión de la recaudación de impuestos estatales.

Se regula la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado correspondiente al año 2010, y en caso de saldos deudores a favor del Estado, serán reembolsados por las Entidades Locales afectadas mediante compensación con cargo a las entregas a cuenta que, en concepto de participación en los tributos del Estado, se perciban con posterioridad a la mencionada liquidación, en un periodo máximo de tres años, mediante retenciones trimestrales equivalentes al 25 por ciento de una entrega mensual.

También regula las subvenciones del Estado a las Entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano.

Se prevé anticipos a favor de los Ayuntamientos por desfases en la gestión recaudatoria de los tributos locales cuando por circunstancias relativas a la emisión de los padrones no se pueda liquidar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles antes del 1 de agosto de 2012.

Para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los Ayuntamientos en los tributos del Estado correspondiente a 2012, éstos deberán facilitar antes del 30 de junio de 2012, en la forma que se indica, sobre la recaudación líquida obtenida en 2010 por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas y por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, bases imponibles del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y cuotas exigibles en el Impuesto de Actividades Económicas en 2010.

Las retenciones a aplicar a las Entidades locales en aplicación de la disposición adicional cuarta de la Ley de Haciendas Locales, para compensar las deudas que mantengan con acreedores públicos será del 50 por 100 de la cuantía asignada a la respectiva entidad local, tanto en cada entrega a cuenta como en la liquidación definitiva anual correspondiente a la participación en los tributos del Estado, excepto cuando la cuantía de la deuda sea inferior a esa cantidad, salvo cuando se trate de deudas derivadas de tributos del Estado que hayan sido legalmente repercutidos, de ingresos a cuenta correspondientes a retribuciones en especie, de cantidades retenidas o que se hubieran debido retener a cuenta de cualquier impuesto, o de cotizaciones sociales que hayan sido o hubieran debido ser objeto de retención, en cuyo caso, la retención a practicar será del 100 por ciento de la cuantía asignada a la respectiva entidad local, tanto en cada entrega a cuenta como en la liquidación definitiva anual correspondiente a la participación en los tributos del Estado, excepto cuando la cuantía de la deuda sea inferior a esa cantidad.

Los anteriores porcentajes de retención en el conjunto del ejercicio podría reducirse hasta el 25 por 100 del importe de la participación, cuando se justifique la existencia de graves desfases de tesorería generados por la prestación de las obligaciones relativas en materia de personal, a la prestación de los servicios públicos obligatorios en función del número de habitantes del municipio, y a la prestación de servicios sociales, protección civil y extinción de incendios. Estos porcentajes son de aplicación incluso en los supuestos de deudas contraídas por las Entidades locales con el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

D) Interés Legal del Dinero.- Queda fijado en el 4 por 100.

F) Modificaciones legislativas.-

a) Se modifica el artículo 112.1 de la Ley de Haciendas Locales, en el sentido de modificar al alza los porcentajes de cesión de los impuestos estatales a

favor de los Ayuntamientos, así como el 136.1, referente a las Provincias, así como el 113.1 y 115.5 de la Ley de Haciendas Locales

- b) Se modifica el artículo 6, que regula el régimen de reintegro, del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

PROTECCIÓN CIVIL

PROTECCIÓN CIVIL: RIESGO QUÍMICO: PLAN ESTATAL

Real Decreto 1070/2012, de 13 de julio, del Ministerio del Interior, por el que se aprueba el Plan estatal de protección civil ante el riesgo químico (BOE de 9 de agosto de 2012, número 190).

REFORMA DEL MERCADO LABORAL

TRABAJO: MERCADO LABORAL: REFORMA

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE de 7 de julio de 2012, número 162).

La Ley regula y modifica la intermediación laboral; la formación profesional; la contratación indefinida, así como otras formas de trabajo.

La Ley simplifica la distinción entre modificaciones sustanciales individuales y colectivas, incluyendo la modificación sustancial de funciones y de estructura y cuantía salarial como causa de extinción voluntaria del contrato de trabajo.

Como alternativa a los despidos contempla la suspensión del contrato de trabajo y reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, suprimiendo el requisito de la autorización administrativa.

Prioriza el convenio colectivo de empresa respecto al del sector, así como la suspensión del convenio colectivo en vigor.

Respecto al régimen de extinción de contratos de trabajo, es de destacar la supresión de la autorización administrativa para el despido colectivo, y la delimitación de las causas económicas, técnicas organizativas o productivas de estos despidos.

Fija a la indemnización en los supuestos de despido improcedente en 33 días de salario mensual, con un tope de 24 mensualidades. Los salarios de tramitación únicamente los ha de abonar el empresario en el supuesto de readmisión del trabajador en el supuesto de despido improcedente, o en todo caso si es declarado nulo.

Finalmente regula las condiciones de disfrute de determinados supuestos de permisos de los trabajadores.

La modificación afecta, entre otras, al:

- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo del Estatuto de los Trabajadores.
- Ley 14/1994, de 1 de junio, de Empresas de Trabajo Temporal.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

SANIDAD

AGUAS DE CONSUMO HUMANO: PARÁMETROS SANITARIOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 1120/2012 de 20 de julio de 2012, del Ministerio de la Presidencia, por la que se modifica el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano (BOE de 29 de agosto de 2012, número 207).

La modificación consiste en que la aplicación de las medidas del Real Decreto 140/2003, cuando afecten a unidades del Ministerio de Defensa, corresponde a la Inspección General de Sanidad de la Defensa en coordinación con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, las comunidades autónomas y los municipios.

SERVICIO JURIDICO DEL ESTADO

SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO: REGLAMENTO

Real Decreto 1003/2012, de 29 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (BOE de 10 de julio de 2012, número 164).

TURISMO

TURISMO: BIENES DE USO TURÍSTICO: REGULACIÓN

Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias (BOE de 7 de julio de 2012, número 162).

La Ley deroga en su totalidad la anterior legislación constituida por el Real Decreto 8/2012, de 16 de marzo.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Recopilación de Legislación Andaluza

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

CÁMARA DE CUENTAS: RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS LOCALES A TRAVÉS DE MEDIOS TELEMÁTICOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Resolución de 11 de junio de 2012, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se hace público el acuerdo del pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía de 29 de mayo de 2012, por el que se modifica el Acuerdo de 18 de junio de 2008, que regula la rendición de cuentas de las Entidades que integran el Sector Público local Andaluz a través de Medios Telemáticos (BOJA de 21 de junio de 2012, número 121).

La modificación consiste en incluir a las fundaciones locales como integrantes del Sector Público Local Andaluz, así como modificar el procedimiento a seguir para la rendición de cuentas a través de este medio.

AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE

CAZA: VEDAS Y PERÍODOS HÁBILES DE CAZA

Orden de 13 de junio de 2012, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 2011, por la que se fijan las vedas y períodos hábiles de caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 27 de junio de 2012, número 125).

La modificación afecta únicamente al período de caza de determinadas palomas, así como de los zorzales y estornino pinto.

TRANSPORTE: REGISTRO

Orden de 21 de junio de 2012, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se regula el Registro de Transportistas, Vehículos y Contenedores de Subproductos Animales No Destinados Al Consumo Humano en Andalucía y las condiciones de recogida de transporte de los mismos (BOJA de 29 de junio de 2012, número 127).

APICULTURA: SUBVENCIONES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 21 de junio de 2012, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden de 27 de abril de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la apicultura en el marco del Programa Apícola Nacional en la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2011, 2012 y 2013 (BOJA de 29 de junio de 2012, número 127).

La modificación afecta al régimen de tramitación de las ayudas.

MEDIO AMBIENTE: ENTIDADES COLABORADORAS: REGULACIÓN

Decreto 334/2012 de 17 de julio, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por el que se regulan las entidades colaboradora en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 23 de julio de 2012, número 143).

El Decreto desarrolla el artículo 129 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

El Decreto, en consecuencia, enumera los requisitos que debe cumplir una entidad para ser considerada e inscrita como entidad colaboradora, entidad, establece las actividades que pueden realizar y fija las garantías para el desempeño de sus funciones.

Las entidades colaboradoras pueden ser tanto públicas como privadas. Expresamente prevé el Decreto la posibilidad de establecer instrumentos de colaboración en materia de entidades colaboradoras entre la Consejería competente en materia de medio ambiente y los Entes Locales.

Los ámbitos de actuación y las funciones de las entidades colaboradoras son muy variados, y se regulan en los artículos 3 y 4 del Decreto.

Las tarifas que las entidades colaboradoras pretendan aplicar por la prestación de sus servicios deberán ser comunicadas previamente a la Consejería competente, y podrán aplicarse desde el momento de la comunicación.

PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS: CONVOCATORIA DE AYUDAS

Resolución de 20 de junio de 2012, de la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se convocan para los períodos 2012-2013 y 2013-2014 las ayudas previstas en la Orden de 18 de enero de 2008, por la que se establecen las bases reguladora para la concesión de subvenciones para la promoción de los productos agroalimentarios con calidad diferenciada, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (BOJA de 23 de julio de 2012, número 143).

El plazo de presentación de solicitudes para la convocatoria 2012-2013 es desde el día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOJA hasta el 7 de septiembre de 2012.

El plazo de presentación de solicitudes para la convocatoria 2013-2014 es desde el 15 de noviembre de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2012.

DENOMINACIÓN DE ORIGEN PROTEGIDA: "MONTES DE GRANADA"

Orden de 31 de julio de 2012, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de Origen protegida "Montes de Granada" y el Pliego de Condiciones de su producto (BOJA de 9 de agosto de 2012, número 156).

GANADERÍA: RETIRADA DE CADÁVERES

Orden de 30 de julio de 2012, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se establecen y desarrollan las normas para el proceso de retirada de cadáveres de animales de las explotaciones ganaderas y la autorización y Registro de los Establecimientos que operen con subproductos animales no destinados al consumo humano en Andalucía (BOJA de 13 de agosto de 2012, número 158).

AGRICULTURA: VIÑEDO: RECONVERSIÓN: SUBVENCIONES

Resolución de 3 de agosto de 2012, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se actualiza el Anexo II de la Orden de 22 de junio de 2009, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores y ganaderos que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de programas de apoyo a la reconversión y a la prima por arranque de viñedo (BOJA de 14 de agosto de 2012, número 159).

AGRICULTURA: AYUDAS AGROAMBIENTALES: CRITERIOS

Resolución de 3 de agosto de 2012, de la Dirección General de Fondos Agrarios de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se hacen públicos los criterios para la aplicación de las reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento de los criterios de admisibilidad en relación con las ayudas agroambientales, en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, para el período de 2007/2013 y gestionadas por la Dirección General de Fondos Agrarios (BOJA de 14 de agosto de 2012, número 159).

CALENDARIO LABORAL

FIESTAS LABORALES: CALENDARIO 2013

Decreto 310/2012, de 19 de junio, de la Consejería de Economía, Innovación y empleo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013 (BOJA de 2 de julio de 2012, número 128).

COMUNICACIÓN

MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUALES: CONSEJO AUDIOVISUAL: MODIFICACIÓN REGLAMENTO

Decreto 135/2012, 22 de mayo, de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, por el que se modifica el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía, aprobado por Decreto 219/2006, de 19 de diciembre (BOJA de 11 de junio de 2012, número 113).

En la modificación es de destacar que el Consejo puede adoptar las medidas que procedan para salvaguardar los derechos de los menores frente a la programación y las emisiones publicitarias.

DIRECTIVA DE SERVICIOS

SERVICIOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA DE DIVERSOS DECRETOS PARA SU ADAPTACIÓN A LA NORMATIVA DE SERVICIOS

Decreto 327/2012 de 10 de julio, de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios (BOJA de 13 de julio de 2012, número 137).

Por su relevancia para el mundo local, es de destacar la modificación de los siguientes Decretos:

a) Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua.

La modificación tiene una doble finalidad: adaptar el texto a la legislación posterior que le afecta, y reforzar los derechos de los consumidores y usuarios; así, adapta dicho texto a la política de calidad de los servicios, establecida en la Ley 1/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; adaptación a la normativa sobre instalaciones interiores de agua establecida por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; adaptación a la normativa de control metrológico establecida en la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología y en el Real Decreto 889/2006, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida; y eliminación de las referencias a la legislación derogada.

b) Decreto 9/2003, de 28 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación y mantenimiento de vehículos automóviles.

Es de destacar que previamente a la apertura de un taller de reparación de automóviles, el titular deberá presentar una declaración responsable, en la que indique la clasificación del taller, manifieste que cumple los requisitos establecidos en dicho Decreto, que dispone de la documentación que así lo acredite, que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad, y que se responsabiliza de que la ejecución de los trabajos se efectúa de acuerdo con las normas y requisitos que establece el Decreto.

c) Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

La modificación tiene por objeto superar la discordancia que en materia de visados obligatorios existe entre dicho Reglamento y el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto sobre visado colegial obligatorio.

Asimismo, establece el carácter de silencio administrativo negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa.

Se modifica, además el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable.

Adapta, el referido Reglamento a la Ley 2/2012, de 30 de enero, modificación de la LOUA.

Asimismo, tiene en cuenta las medidas de simplificación y agilización administrativa establecidas en la Ley 4/2011, de 6 de junio, y en este sentido es de destacar la sustitución de la autorización del inicio de obras por una declaración responsable en la que se declara la plena concordancia entre el proyecto básico y de ejecución.

Finalmente, da una nueva redacción a la Sección Cuarta del Capítulo Quinto del Título Primero, al objeto de modificar su sistemática.

ECONOMIA Y HACIENDA

REEQUILIBRIO ECONÓMICO FINANCIERO: NORMATIVA

Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía (BOJA de 22 de junio de 2012, número 122).

Convalidado por el Pleno del Parlamento, y publicado, mediante Resolución de 2 de julio de 2012 de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, en el BOJA de 12 de julio de 2012, número 126.

En materia tributaria, el Real Decreto-Ley establece nuevos tramos en la escala autonómica del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, en lo que se refiere a la base liquidable; incrementa el tipo de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, el tipo general de la modalidad de Actos Jurídicos Documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; establece nuevas cuotas fijas de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar; y establece nuevos tipo de gravamen sobre la Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

En materia de personal, reduce las retribuciones del personal, establece la jornada laboral en 37 horas y media semanales, reduce y limita las vacaciones y los permisos, entre otras medidas.

EDUCACIÓN

IDIOMAS: ESCUELAS OFICIALES: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Orden de 6 de junio de 2012, de la Consejería de Educación, por el que se regula la organización y el funcionamiento de las escuelas oficiales de idiomas, así

como el horario de los centros, del alumnado y del profesorado (BOJA de 21 de junio de 2012, número 121).

EMPLEO

EMPLEO: PLAN DE CHOQUE

Acuerdo de 26 de julio de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo en Andalucía (BOJA de 10 de agosto de 2012, número 157).

Se amplía en 100 millones de euros la dotación económica del Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía, aprobado por el Consejo de Gobierno el 6 de septiembre de 2011.

Se crea un programa de mejora forestar y regeneración medioambiental y rural, al que se le dota con 90 millones de euros, para la generación de empleo verde en el medio rural para fomentar las infraestructuras para la mejora de la competitividad forestal y agraria, la recuperación de montes dañados por incendios forestales, la recuperación de potencial forestal, prevención de procesos erosivos, conservación de flora y fauna silvestre y sus hábitats, del paisaje y de los acuíferos y la conservación y mejora del patrimonio rural.

Finalmente, se amplía en 10 millones de euros los recursos destinados al programa de Rehabilitación Autonómica del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

ORGANIZACIÓN

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA E IGUALDAD: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 146/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia e Igualdad (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

La Consejería establece su estructura periférica, contando con una Delegación en cada una de las provincias de la Comunidad.

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

Corrección de errores BOJA de 5 de julio de 2012, número 131.

El Decreto atribuye a esta Consejería, entre otras funciones, la de coordinación y asistencia al Consejo de Gobierno en sus relaciones con las Administraciones Locales de Andalucía, sin perjuicio de las competencias de otras

Consejerías, así como la propuesta, desarrollo, ejecución, coordinación y control de las directrices generales del Consejo de Gobierno en relación con las competencias asignadas en régimen local, voluntariado y participación social, consumo.

La Consejería se estructura, en lo siguientes órganos, entre otros:

- La Secretaría General de Consumo.
- La Dirección General de Administración Local.

CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 148/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

El Decreto atribuye a esta Consejería, entre otras funciones, la propuesta, desarrollo, ejecución, coordinación y control de las directrices generales del Consejo de Gobierno en relación con las siguientes competencias:

- El régimen jurídico y registro de los Colegios Profesionales, Fundaciones y Asociaciones.
- Desarrollo, coordinación, promoción de iniciativas e impulso de las actuaciones que se realicen en materia de violencia de género en el ámbito jurídico y de seguridad, sin perjuicio de las competencias derivadas de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, atribuidas a la Consejería competente en materia de igualdad.
- La coordinación de las políticas migratorias.
- Policía Andaluza, coordinación de Policías Locales, emergencia y Protección Civil, seguridad, elecciones y consultas populares.
- Las potestades administrativas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Las atribuidas a esta Consejería en materia de protección de los animales de compañía y animales potencialmente peligrosos.

La Consejería se estructura, en lo siguientes órganos, entre otros:

- Dirección General de Infraestructuras y Sistemas.
- Dirección General de Violencia de Género y Asistencia a Víctimas.
- Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.
- Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil.

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 155/2012, de 12 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 149/2012, de 5 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

El Decreto atribuye a esta Consejería, entre otras, las siguientes competencias:

- El impulso de la actividad económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la elaboración de las directrices de política económica y de empleo, la coordinación de su ejecución y cumplimiento y la internacionalización de la economía. Asimismo, tiene atribuida la coordinación y el impulso de la política de diálogo y concertación social.
- La planificación económica.
- La coordinación y el impulso de las políticas activas de empleo y de intermediación laboral
- La programación, seguimiento, evaluación, coordinación y verificación de las actuaciones de contenido económico y financiero que, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se derivan de las intervenciones de los Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, otros instrumentos financieros no estructurales establecidos por la Unión Europea y Banco Europeo de Inversiones, actuando como órgano técnico en las relaciones que, para el ejercicio de dicha coordinación, se hayan de establecer entre los órganos de la Administración autonómica, la Administración General del Estado y la Unión Europea, exceptuando las relaciones que corresponden a otros órganos de la Administración autonómica en virtud de las competencias que ostentan.
- El Impulso, coordinación y desarrollo de las políticas para la implantación de la Sociedad de la Información en Andalucía.
- El desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones en Andalucía.
- Las actividades industriales, energéticas y mineras, así como la cooperación económica y el fomento de las iniciativas y acciones en dicho campo.
- La economía social y, en especial, las cooperativas y las sociedades laborales.
- La prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud laboral.

- Las políticas favorecedoras de la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral.
- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia laboral.
- La coordinación de la actividad estadística y las competencias en materia de cartografía e información geográfica en la Administración de la Junta de Andalucía.

La Consejería, se estructura, entre otros, en los siguientes órganos directivos:

- Secretaría General de Economía.
- Secretaría General de Innovación, Industria y Energía.
- Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología.
- Secretaría General de Empleo.
- Dirección General de Fondos Europeos y Planificación.
- Dirección General de Economía Social.
- Dirección General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
- Dirección General de Industria, Energía y Minas.
- Dirección General de Investigación, Tecnología y Empresa.
- Dirección General de Relaciones Laborales.
- Dirección General de Seguridad y Salud Laboral.

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

El Decreto atribuye a esta Consejería, entre otras, las competencias en materia de juego, la aplicación y gestión de la participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, así como la gestión de la participación de aquellos en los ingresos del Estado y la tutela y cooperación financiera con los mismos, la coordinación y supervisión de los distintos instrumentos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía que supongan la asunción de riesgos financieros que puedan afectar al déficit y al endeudamiento de la Comunidad Autónoma, las funciones de supervisión y control público sobre fundaciones.

La Consejería, se estructura, entre otros, en los siguientes órganos:

- Dirección General de Presupuestos.
- Dirección General de Financiación, Tributos y Juego.
- Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales.
- Dirección General de Tesorería y Deuda Pública.
- Dirección General de Patrimonio.
- Dirección General de Política Financiera.
- Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.
- Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública.
- Intervención General de la Junta de Andalucía.

CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 150/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Vivienda (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

El Decreto atribuye a esta Consejería, entre otras, las competencias en materia de:

- Vivienda, suelo, arquitectura e inspección en materia de vivienda.
- Movilidad e infraestructuras viarias y de transportes.
- La superior inspección y el control de la calidad de la edificación, construcción y obra pública.

La Consejería, se estructura, entre otros, en los siguientes órganos:

- Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura.
- Dirección General de Vivienda.
- Dirección General de Rehabilitación y Arquitectura.
- Dirección General de Infraestructuras.
- Dirección General de Movilidad.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 151/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

La Consejería, se estructura, entre otros, en los siguientes órganos:

- Secretaría General de Agricultura y Alimentación.
- Secretaría General de Medio Ambiente y Agua.
- Secretaría General de Ordenación del Territorio.
- Dirección General de Pesca y Acuicultura.
- Dirección General de Fondos Agrarios.
- Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera.
- Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica.
- Dirección General de Estructuras Agrarias.
- Dirección General de Gestión del Medio Natural.
- Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana.
- Dirección General de Prevención, Calidad Ambiental y Cambio Climático.
- Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico.
- Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua.
- Dirección General de Urbanismo.

CONSEJERÍA DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 152/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Bienestar Social (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

La Consejería, tiene, entre otras competencias, las de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los Servicios Sociales de Andalucía, así como el desarrollo de la red de Servicios Sociales Comunitarios; el desarrollo, coordinación y proposición de iniciativas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de infancia y familias, de personas mayores, así como la integración social de personas con discapacidad; el establecimiento de las directrices, impulso, control y coordinación para el desarrollo de las políticas para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; desarrollo y coordinación de las políticas activas en materia de prevención, asistencia y reinserción social de las personas en situación de drogodependencias y adicciones, la ordenación de las Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la promoción y coordinación del voluntariado social en Andalucía.

La Consejería, se estructura, entre otros, en los siguientes órganos:

- Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias.
- Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias.
- Dirección General de Personas con Discapacidad.

CONSEJERÍA DE TURISMO Y COMERCIO: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 153/2012, de 5 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Comercio (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

La Consejería, se estructura, entre otros, en los siguientes órganos:

- Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento de Turismo.
- Dirección General de Comercio.

CONSEJERÍA DE CULTURA Y DEPORTE: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 154/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Deporte (BOJA de 13 de junio de 2012, número 115).

JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: MODIFICACIÓN

Decreto-Ley 2/2012, de 19 de junio, por el que se modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en determinados aspectos de la organización territorial (BOJA de 22 de junio de 2012, número 122).

Corrección de errata, BOJA de 27 de junio de 2012, número 125.

Convalidado por el Pleno del Parlamento, y publicado, mediante Resolución de 2 de julio de 2012 de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, en el BOJA de 12 de julio de 2012, número 126.

El Decreto-ley modifica la referida Ley, en el sentido de establecer la posibilidad de que existan Delegaciones Territoriales, que son órganos que agrupan las funciones de varias Consejerías dentro de un mismo ámbito provincial.

JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL

Decreto 342/2012 de 31 de julio, de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA de 1 de agosto de 2012, número 150).

Corrección de errores, BOJA de 7 de agosto de 2012, número 154.

El Decreto desarrolla la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y ordena la organización territorial provincial de la Administración de la Junta.

Esta podrá adoptar la forma de Delegaciones de Gobierno de la Junta de Andalucía y Delegaciones Provinciales de las Consejerías, o bien, la de Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía, que pueden agrupar los servicios periféricos de una o varias Consejerías.

Contra los actos administrativos que dicten las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía que no agoten la vía administrativa, se podrá interponer el recurso de alzada, que será resuelto por la persona titular de la Consejería que tenga atribuidas las competencias funcionales de la materia objeto de recurso.

Contra los actos administrativos que dicten las personas titulares de las Delegaciones Territoriales que no agoten la vía administrativa, se podrá interponer el recurso de alzada, que será resuelto por la persona titular de la Consejería que tenga atribuidas las competencias funcionales de la materia objeto de recurso. Si el recurso se refiere a materias propias del servicio de gestión de recursos comunes, será resuelto por la persona titular de la Consejería a la que esté adscrita orgánicamente la Delegación Territorial.

El servicio de gestión de recursos comunes de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía existirá en el caso en que éstas integren servicios periféricos de diferentes Consejerías, y sus funciones son la coordinación administrativa de los servicios comunes, la administración y gestión de los asuntos de personal y económicos comunes, las de archivo y registro en materia de los servicios comunes, la tramitación

de los recursos administrativos de las materias que tengan atribuidas, así como cualquiera otra de administración general que normativamente se le atribuya.

El Decreto atribuye a las Delegaciones del Gobierno los servicios periféricos de las Consejerías de Administración Local y Relaciones Institucionales, Justicia e Interior, y Hacienda y Administración Pública.

Crea las siguientes Delegaciones Territoriales:

- Educación, Cultura y Deporte, que depende orgánicamente de la Consejería de Educación, y a la que se le adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de Educación y las de Cultura y Deporte.
- Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, que depende orgánicamente de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, y a la que se le adscriben los servicios periféricos de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empleo.
- Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio, que depende orgánicamente de la Consejería de Fomento y Vivienda, y a la que se le adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de Fomento y Vivienda, y Turismo y Vivienda.
- Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, que depende orgánicamente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, a la que se le adscriben los servicios periféricos de esta Consejería.
- Salud y Bienestar Social, que depende orgánicamente de la Consejería de Salud y Bienestar Social, y a la que se le adscriben las competencias de la misma.

Asimismo, se crea en cada provincia la Gerencia Provincial de la Agencia Tributaria de Andalucía.

Finalmente, el Decreto establece la estructura orgánica de la Administración Periférica.

SUBVENCIONES

MUNICIPIOS: SANEAMIENTO FINANCIERO: SUBVENCIONES

Resolución de 1 de agosto de 2012, de la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, por la que se hace pública la determinación para el ejercicio 2012 de las ayudas previstas en el artículo 5.1.c) del Decreto 223/2005, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios de Andalucía con población comprendida entre diez mil y veinte mil habitantes (BOJA de 17 de agosto de 2012, número 161).

El contenido íntegro de la citada Resolución, que no publica el BOJA, está expuesto, según la propia Resolución, en el tablón de anuncios de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y en los de los servicios periféricos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en cada provincia, a partir del mismo día de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

TURISMO

ARTESANÍA: OFICIOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 20 de junio de 2012, de la Consejería de Turismo y Comercio, por la que se actualizan los datos incluidos en el Repertorio de Oficios Artesanos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se modifica la Orden de 31 de enero de 2008, por la que se determinan las fases del proceso productivo, los útiles y materiales empleados y los productos resultantes de cada uno de los oficios (BOJA de 16 de julio de 2012, número 138).

ARTESANÍA: ZONAS DE INTERÉS ARTESANAL

Orden de 9 de julio de 2012, de la Consejería de Turismo y Comercio, por la que se declaran las zonas de interés artesanal que se incluyen en el Anexo I (BOJA de 6 de agosto de 2012, número 153).

ES CONFORME A LA NORMATIVA COMUNITARIA LA IMPOSICIÓN DE GRAVAMEN POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS A DISTINTAS EMPRESAS OPERADORAS QUE UTILIZAN EL SUELO O SUBSUELO PÚBLICO PARA EXPLOTAR UNA RED DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS, PERO NO A OTRAS QUE UTILICEN LAS REDES DE LAS PRIMERAS.

Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal de Justicia de la CE, de 12 de julio de 2012.

Procedimiento Prejudicial

Asuntos acumulados: C-55/11, C-57/11 y C-58/11.

Los Ayuntamientos de Santa Amalia (Extremadura), Tudela (Navarra) y Torremayor (Extremadura), aprobaron ordenanzas fiscales que gravan a las empresas con cánones por el uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público municipal para prestar servicio de comunicaciones de telefonía móvil, tanto si son propietarias de las instalaciones y que ocupan materialmente dicho dominio como si no lo son.

La entidad Vodafone España interpuso sendos recursos contra las ordenanzas fiscales aprobadas por los Ayuntamientos de Tudela y Torremayor ante los Tribunales de Justicia de Navarra y Extremadura, respectivamente, y France Telecom España interpuso recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura contra la ordenanza de Santa Amalia, recursos que fueron desestimados por sentencias de 30 de diciembre de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, y de 12 y 29 de junio de 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 12 de junio de 2009.

Las empresas operadoras interpusieron los correspondientes recursos de casación contra las referidas sentencias ante el Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia de la CE cuestión prejudicial, cuya sentencia es objeto de este comentario.

Concretamente, y en lo que aquí nos interesa, planteó la cuestión de si el artículo 13 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite exigir un canon por derechos de instalación de recursos sobre el dominio público municipal a las empresas operadoras que, sin ser titulares de la red, la usan para prestar servicios de telefonía móvil, y si el artículo 13 de la Directiva tiene efecto directo, es decir, si es de aplicación inmediata sin necesidad de trasposición.

El artículo 13 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, dispone que “*Los Estados miembros podrán*

permitir a la autoridad pertinente la imposición de cánones por los derechos de uso de radiofrecuencias, números o derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, que reflejen la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos. Los Estados miembros garantizarán que estos cánones no sean discriminatorios sean transparentes, estén justificados objetivamente, sean proporcionados al fin previsto y tengan en cuenta los objetivos del artículo 8 de la Directiva”.

Por su parte, el artículo 49 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, dispone que los operadores y los titulares de derechos de uso del dominio público radioeléctrico estarán sujetos al pago de las tasas establecidas en el ordenamiento jurídico, cuya finalidad es la de cubrir los gastos administrativos que ocasione el trabajo de regulación relativo a la preparación y puesta en práctica del derecho comunitario derivado y actos administrativos, los que ocasionen la gestión, control y ejecución del régimen establecido en dicha ley, los que ocasionen la gestión, control y ejecución de los derechos de ocupación del dominio públicos. Continúa diciendo dicho artículo que las tasas serán impuestas de manera objetiva, transparente y proporcional, de manera que se minimicen los costes administrativos adicionales y las cargas que se derivan de ellos.

Finalmente, el artículo 20, apartados 1 y 3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, autoriza a las entidades locales a establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, en particular del subsuelo, del suelo y del vuelo de las vías públicas municipales.

La sentencia delimita el objeto de la cuestión en determinar si la posibilidad que tienen los Estados miembros de gravar con un canon los “derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma” en virtud del citado artículo 13 permite la aplicación de cánones como los del procedimiento principal, en tanto en cuanto se aplican a los operadores que, sin ser propietarios de esos recursos, los utilizan para la prestación de servicios de telefonía móvil explotando así ese dominio público, y declara que de la Directiva resulta que los derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, se conceden a la empresa autorizada a suministrar redes públicas de comunicaciones, es decir a aquella que está habilitada para instalar los recursos necesarios en el suelo, el subsuelo o el vuelo de los bienes públicos o privados, de lo que se desprende que únicamente puede ser deudor del canon por derechos de instalación de recursos contemplado en el artículo 13 de la Directiva el titular de dichos derechos, que es asimismo el propietario de los recursos instalados en la propiedad pública o privada de que se trate, por lo que no puede admitirse la percepción de cánones, como los que son objeto de la cuestión prejudicial, puesto que se aplican a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para la prestación de servicios de telefonía móvil explotando así ese dominio público,

por lo que, en consecuencia responde a la primera pregunta del Tribunal Supremo, que el artículo 13 de la Directiva ha de interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de un canon por derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil.

En cuanto a al otra cuestión planteada por el Tribunal Supremo de si la Directiva es de aplicación directa, la sentencia declara que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una adaptación incorrecta, por lo que es de aplicación directa, de manera que los particulares tienen el derecho a invocarla directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales para oponerse a una aplicación incompatible con la misma.

EXPROPIACIÓN FORZOSA: LA INEJECUCIÓN DE LAS OBRAS POR LAS QUE SE PRODUJO LA EXPROPIACIÓN DE LAS FINCAS, NO SIEMPRE APAREJA SU REVERSIÓN

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2012

Recurso de casación 3533/2009.

Ponente Luís María Díez-Picazo Giménez.

La cuestión debatida consiste si los propietarios de fincas que en su día fueron expropiadas, concretamente en el caso que nos ocupa, para la ejecución del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal "Campus de la Universidad de Navarra", tienen derecho a su reversión cuando transcurridos más de cinco años desde la ocupación de aquellas no se ha ejecutado ninguna obra y tampoco se ha establecido ningún servicio propio del fin expropiatorio.

El Tribunal Supremo viene sosteniendo que si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo; sin embargo, en el supuesto objeto del debate más que de aspectos secundarios no ejecutados, se trata de un proyecto no enteramente definido desde el principio; es decir, el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal "Campus de la Universidad Pública de Navarra" está configurado como un proyecto abierto a la evolución de las necesidades de dotaciones universitarias y, por ello mismo, carente de un plazo rígido de ejecución, por lo que el problema es, así, si esa relativa indeterminación del fin que justifica la expropiación es legalmente admisible.

El Tribunal Supremo concluye que no procede la reversión porque las fincas cuya reversión se solicita nunca han dejado de estar potencialmente afectadas a la causa de utilidad pública que originó la expropiación, sin que conste que hayan sido utilizadas para ninguna finalidad ajena a la misma.

PRESUPUESTO MUNICIPAL. FALTA DE NIVELACIÓN PRESUPUESTARIA. FINANCIACIÓN PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO. CUANTIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2012

Recurso de casación 615/2011.

Ponente Segundo Pérez Méndez.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid dictó sentencia por la que estima el recurso interpuesto por un concejal del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Las Rozas contra el acuerdo de Pleno que aprobó el Presupuesto General del ejercicio 2008, por incumplir la exigencia de nivelación presupuestaria por no acreditarse que las inversiones financiadas con fondos del Patrimonio Municipal del Suelo cumplan la finalidad prevista en la legislación, así como por insuficiencia de los impuestos.

El Tribunal Supremo declara que las expresiones genéricas con que se describen buen número de inversiones a financiar con fondos obtenidos mediante la enajenación de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo impiden tener por cierto que con dichas inversiones se cumplan los fines legalmente prevenidos.

CLASIFICACIÓN Y DESLINDE DE VÍAS PECUARIAS EN ANDALUCÍA. NOTIFICACIÓN A LOS INTERESADOS. CUANDO NO EXISTE ACCIÓN PÚBLICA LAS ASOCIACIONES NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA ALEGAR POSIBLES INDEFENSIONES AJENAS

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2012

Recurso de casación 1917/2010.

Ponente Rafael Fernández Valverde.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía estima el recurso interpuesto por la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Jaén contra Resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que aprobó la clasificación de determinadas vías pecuarias.

Así, la sentencia de instancia estima la alegación de la Asociación de que en el expediente de clasificación no fueron notificados personalmente a los afectados,

argumenta que aunque la Ley 3/1995, de 23 de marzo, no establece explícitamente la necesidad del trámite de notificación personal a los colindantes para la clasificación de las vías pecuarias, como sí previene para el procedimiento de deslinde, atendiendo a la vinculación que tiene para el deslinde la previa clasificación, entiende, siguiendo la doctrina sentada en la STS de la Sala de 12 de mayo de 2006, que también debía efectuarse tal notificación personal a los colindantes por aplicación de los artículos 24 y 105 de la Constitución y 58 y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía, por considerar que a la Asociación demandante se le reconoció su condición de interesada por lo que fue personalmente notificada de los diferentes trámites, interviniendo activamente en el procedimiento, presentando escritos de alegaciones y recurso de alzada, por lo que no se le causó indefensión, pero no está legitimada para alegar indefensiones ajenas, es decir, para invocar la falta de notificación personal a los propietarios colindantes porque tal defecto sólo puede ser considerado en relación con la parte recurrente, nunca respecto de terceros que no fueron parte del proceso judicial, ya que no cabe considerar que la representación que ostenta la Asociación en cuanto a la defensa de los fines generales a los que sirve, cubra o ampare la necesaria representación procesal para actuar en nombre de terceros, no identificados, esto es, en nombre de todos los propietarios afectados por el acto de clasificación impugnado, y ello porque al no existir acción pública en esta materia, la Asociación Agraria de Jóvenes no tiene legitimación *ad causam*, esto es, no puede invocar defectos procedimentales que no afecten al recurrente.

LAS RELACIONES ENTRE EL PLAN GENERAL Y LOS PLANES ESPECIALES NO SON SOLAMENTE DE JERARQUÍA, AUNQUE ESTE PRINCIPIO SE HA DE TENER EN CUENTA. LA DESIGUALDAD DE TRATAMIENTO ENTRE DISTINTAS PARCELAS, POR SÍ SOLA, NO IMPLICA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2012

Recurso de casación 1572/2009.

Ponente Pilar Teso Gamella.

El Tribunal Supremo declara que las relaciones entre los distintos instrumentos de planeamiento no responden únicamente al principio de jerarquía normativa, como dijimos en Sentencias de 26 de junio de 2009. Si así fuera no sería posible dictar un Plan Especial sin previo Plan General o sin Plan Director Territorial (artículos 76.3 y 145 del Reglamento de Planeamiento), ni se permitiría modificar lo regulado en el Plan General --como es el caso de los planes especiales de reforma interior, que no es el caso, con el límite del respeto a la " estructura fundamental " (artículo 83.3 del RP)--.

En general, todo sistema normativo tiene ordenadas sus normas en una escala de rangos, clasificación vertical, en las que cada norma puede disponer sobre

las de nivel inferior, mientras que las inferiores han de respetar en todo caso el contenido de la regulación establecida en las de nivel superior. Ahora bien, las normas del sistema no se relacionan sólo en virtud del principio jerárquico, sino también atendiendo a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que gocen de cierta autonomía respecto a las demás normas ordenadas jerárquicamente, esta sería una vertiente horizontal. Pues bien, el ordenamiento urbanístico, con carácter general, no resulta ajeno a tal estructura, pues los planes generales, planes parciales y los estudios de detalle, resultan ordenados en virtud del principio jerárquico, aunque tienen su propio ámbito y contenido que gana en concreción según descendemos en la escala, mientras que los planes especiales tienen una relación con el plan general no sólo explicada por dicho principio.

Los planes especiales, a diferencia de los demás instrumentos de planeamiento, no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado o sesgado porque atiende a un sector concreto y determinado, como sucede en este caso con el recinto ferial. Esta diferencia tiene su lógica consecuencia en las relaciones con el plan general, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el plan especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que no puede limitarse a reproducir lo ya ordenado en el plan general. Téngase en cuenta que el plan especial precisa un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y en de los objetivos que se haya propuesto.

Pero aunque su relación no sea explicable exclusivamente por el principio de jerarquía, e introduzca en sus relaciones normativas con el plan general el principio de especialidad, ello no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del plan especial sea plena, que no lo es. En efecto, el ámbito sectorial que regula el plan especial no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento general en la función que le es propia, como acontece con la fijación de la estructura general, cuya determinación se encuentra vedada al plan especial, lo que sucede en el caso examinado, que la exclusión de la parcela en cuestión sí afecta a la ordenación estructural, en concreto, al sistema general que corresponde diseñar al Plan General, y por ello ha de seguirse lo mandado en el mismo.

El hecho de que la parcela objeto del recurso tenga un tratamiento en el planeamiento distinta de otras, no quiere decir que vulnera el principio de igualdad porque la igualdad en la aplicación de la ley (artículo 14 de la CE) se proyecta y desenvuelve dentro de la legalidad, y no para extender su aplicación a situaciones contrarias a la misma, o que se encuentren en situaciones diferentes o no asimilables. No hay igualdad, por tanto, en contra o al margen de la ley.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional sobre la igualdad nos indica que estamos ante un concepto relacional, que requiere un término válido de comparación, cuyo contraste con el examinado ponga de manifiesto tanto la identidad sustancial de los supuestos, como la falta de motivación constitucionalmente legítima del cambio de criterio seguido por la Administración. En el caso examinado, no se proporciona dicho término válido de comparación pues no se especifica, ni mucho menos se contrastan, las circunstancias que hacen equiparables

tales terrenos citados con el de los recurrentes. De modo que no se ha acreditado que se haya producido un trato diferente que no haya obedecido a una justificación razonable, ni, por tanto, que se haya tratado de forma desigual a situaciones idénticas.

LA EXPROPIACIÓN PARCIAL, DE UNA FINCA, QUE LLEVA COMO CONSECUENCIA QUE VARIAS NAVES DE LA MISMA QUEDEN EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN, ES CAUSA PARA QUE EL JUSTIPRECIO SE EXTIENDA A ESTE PERJUICIO

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012

Recurso de casación 3673/2009.

Ponente Juan Carlos Trillo Alonso.

Como consecuencia de una expropiación parcial se produce una modificación de la alineación oficial de la vía, quedando naves sitas en la finca a menos de la distancia exigida por el correspondiente Plan General y, por ello, fuera de ordenación, por lo que el propietario afectado solicita que el justiprecio se extienda también a estas naves.

El Tribunal Supremo declara que la expropiación no basta con que sea motivo u ocasión para la fijación o determinación del justiprecio, sino que es menester que constituya su causa directa, de tal forma que si los perjuicios no trajeran su causa directa de la expropiación, el derecho a obtener su resarcimiento no puede hacerse valer con ocasión de la expropiación dimanante de la necesidad de la obra realizada, sino que únicamente podrá encauzarse por las vías procedimentales previstas para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las administraciones públicas por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En el caso que nos ocupa, el edificio en cuestión al quedar al borde de una "avenida o carretera principal" viene condenado a quedar como fuera de ordenación dentro del Plan Urbanístico, asumiendo así la apreciación pericial de que como consecuencia de la expropiación y de las nuevas alienaciones el edificio no expropiado queda "de hecho", "fuera de ordenación" y por tanto condenado a la ruina, al no poder efectuarse en el mismo obras de mejora o conservación. Es claro que de no haber tenido lugar la actuación expropiatoria y la ampliación de la Avenida de Vigo tal circunstancia de quedar el edificio en cuestión "fuera de ordenación" no se habría producido, por ello el demérito derivado de ésta circunstancia es consecuencia directa de la actuación expropiatoria y debe ser objeto de valoración en el expediente de justiprecio.

Dicho lo anterior, aunque el artículo 41.2 de la Ley 6/1998, preceptúa que "Las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios de planeamiento no serán indemnizables, a excepción de lo previsto en el apartado anterior", en el que se

prevé que "La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiera llevado a efecto por causas imputables a la Administración", no es de aplicación, pues no estamos pues en el supuesto de autos, ante limitaciones generales a la propiedad y sí ante una privación singular de un derecho o interés patrimonial que debe ser compensado, sin que deba constituir obstáculo a la conclusión expuesta el artículo 41.2 de la Ley 6/1998, puesto que éste contempla las situaciones de fuera de ordenación derivadas del planeamiento, no las vinculadas a la actuación expropiatoria, y no hay razón para una extensión analógica.

LAS MODIFICACIONES PUNTUALES DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO QUE AFECTAN A UNA SUPERFICIE CONSIDERABLE DEL PLANEAMIENTO CONSTITUYE UNA AUTÉNTICA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO, Y NO UNA MODIFICACIÓN, POR LO QUE SE HA DE TRAMITAR POR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA AQUÉL

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012

Recurso de casación 3146/2009.

Ponente Eduardo Calvo Rojas.

El Tribunal Supremo, lo mismo que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, considera que las modificaciones puntuales aprobadas como modificación de las Normas Subsidiarias del municipio de Mojácar, en cuanto afectan a una superficie importante del municipio y comportan en su conjunto un notable incremento de la edificabilidad, entrañan una verdadera revisión del planeamiento y no una mera modificación del mismo, - máxime si tenemos en cuenta que anteriormente se modificaron otros cinco sectores del total de 12 que delimitaron las NNSS, con la misma finalidad -, para lo cual el Ayuntamiento carece de competencia de aprobación definitiva.

El Tribunal Supremo considera que en determinados casos la acumulación y suma de alteraciones llevadas a cabo -que aisladamente consideradas constituirían supuestos de modificación-, apreciados en su conjunto deben ser entendidos, como aquí ocurre, como revisiones encubiertas, porque alteran y en ocasiones defraudan el esquema o modelo urbanístico previamente adoptado. En el caso que nos ocupa, el significativo incremento del número de viviendas a que dan lugar las modificaciones, afecta, desde luego, al modelo de desarrollo urbano adoptado originariamente, aunque no se alteren las clasificaciones del suelo, no debiendo perderse de vista que la estructura general de la ordenación del territorio prevista en el planeamiento general obedece al modelo de desarrollo urbano elegido, de manera que al modificar de forma generalizada el dato cuantitativo del Plan en lo relativo a la densidad de

viviendas se está incidiendo sobre la conformación física del desarrollo al que responde la estructura general del territorio.

CONFORMIDAD A DERECHO DE LA PENALIZACIÓN PECUNIARIA A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA LOCAL POR INASISTENCIA AL SERVICIO, AÚN CUANDO LA INASISTENCIA ESTÉ JUSTIFICADA, PENALIZACIÓN PACTADA POR MEDIANTE ACUERDO ALCANZADO EN MESA DE NEGOCIACIÓN

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2012

Recurso de casación 3524/2012.

Ponente José Díaz Delgado.

El Sindicato Profesional de Policías Municipales de España interpuso recurso contencioso- administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2009, que se aprobó el Acuerdo alcanzado en la Mesa General de negociación de funcionarios públicos, sobre la implantación de nuevos servicios policiales para los años 2009-2011 para mejorar el funcionamiento de la Policía Local y aumentar la presencia policial en la ciudad.

En lo que aquí interesa, se impugnaron los apartados del Acuerdo que contemplaba la posibilidad de imponer una penalización pecuniaria de 400 Eur. por cada día que no se acuda a realizar los servicios encomendados de conformidad, hasta un máximo de 1200 € anuales. Esta deducción por penalización se detraerá del incentivo que por asistencia, puntualidad y permanencia se viene percibiendo conforme al art. 35 del Acuerdo de fecha 3 de octubre de 2002, sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Burgos.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 25 de marzo de 2011, estima esta parte del recurso al considerar que por vía de acuerdo se pretende establecer una sanción cuando, el establecimiento de sanciones esta reservado a la ley, art. 25 de la Constitución, lo que excluye expresamente la posibilidad de que por vía de convenio se alteren las previsiones legales al respecto, por lo que estamos ante un supuesto de nulidad radical de la cláusula, sin que pueda servir de justificación que la detracción afecte al complemento de productividad previsto bajo el epígrafe de incentivo de asistencia, puntualidad y permanencia. Pues en definitiva es una alteración y agravación del régimen disciplinario.

EL Tribunal Supremo que no estamos ante un incumplimiento injustificado de la jornada reglamentaria de trabajo sino, precisamente, ante la situación contraria, es decir, ante un supuesto en que la no prestación del servicio por, en este caso, los funcionarios de la Policía Local, se encuentra justificada, no obstante lo cual la Administración decide repercutir tales ausencias en el complemento citado por la

incidencia que tienen en determinados servicios y, en definitiva, en el objetivo que con él se intenta premiar.

Dicho lo anterior, el Tribunal Supremo expresamente declara que ello no quiere decir que preste su conformidad al cuestionable complemento o gratificación por permanencia o asistencia que viene siendo aplicado por el Ayuntamiento recurrente, cuyo objeto no es otro que premiar lo que no es sino un deber del funcionario - el cumplimiento de su jornada y horario - y que podría entenderse que desincentiva el legítimo ejercicio de su derecho a disfrutar de las vacaciones, permisos y licencias reconocidos por el ordenamiento jurídico; pero que, no habiéndose combatido en la instancia por el Sindicato Profesional de Policías Municipales de España la existencia misma de tal complemento -respecto del cual, por el contrario, manifiesta su acuerdo -, por lo que la Sala no puede entrar a conocer sobre su corrección jurídica.

REINTEGRO DE SUBVENCIONES. EL PLAZO DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS SUBVENCIONADAS ES ESENCIAL PARA SU OTORGAMIENTO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 27 de junio de 2012

Recurso 65/2012.

Ponente Ana Isabel Martín Valero.

El supuesto de hecho es el siguiente: El Estado concedió una subvención al Ayuntamiento de Herrera para la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general. El Ayuntamiento incumplió el plazo de ejecución fijado en el otorgamiento de la subvención, que lo justificó por la necesidad de trasladar una línea eléctrica no prevista inicialmente. A pesar de ello el Servicio Público de Empleo dictó resolución de reintegro por tal incumplimiento contra la que el Ayuntamiento interpuso recurso de alzada, y al ser desestimado, recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que lo estima por considerar que el plazo de ejecución no es una condición esencial de la ayuda, por lo que si la subvención se destinó al fin principal para el que fue concedida y fue justificada, resulta improcedente su reintegro parcial.

Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional declara que el plazo de ejecución no resulta ajeno a la concesión de la subvención, dado que el beneficiario se compromete a la realización de la obra en un determinado plazo, que se incorpora a la resolución de concesión. Y que los plazos de ejecución se revelan como criterios determinantes de la concesión y otorgamiento de la subvención, razón por la que una eventual modificación de los mismos, comporta una modificación de las condiciones de otorgamiento, al margen del propio acuerdo de concesión. Ello determina un incumplimiento de las condiciones de la subvención, con entidad suficiente para dar lugar al reintegro por incumplimiento de aquellas.

Y esta conclusión no resulta desvirtuada, en el caso que nos ocupa, por el hecho de que la causa del retraso pudiera estar justificada por la existencia de una línea eléctrica en la parcela donde se iban a ejecutar las obras, pues, aún en este caso no podían superarse los plazos de ejecución.

JERARQUÍA NORMATIVA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: LOS ESTUDIOS DE DETALLE NO PUEDEN CONTRADECIR LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES ESPECIALES

Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, número 2646/2011, de 31 de octubre.

Recurso número 1139/2006.

Ponente Beatriz Galindo Sacristán.

La Sala considera que aunque en cierto modo el principio de jerarquía normativa de los Planes ha sido desplazado por la legislación positiva por el principio de especialidad de algunos instrumentos del planeamiento, no es menos cierto que, en el caso que nos ocupa, el Estudio de Detalle modifica la determinación del PERI de parcela mínima, lo que no es ajustado al ordenamiento jurídico por mucho que el informe del Jefe de la Unidad Técnica, de 15 de marzo de 2006 señale, con relación al parámetro regulado con carácter específico de la parcela mínima, que “tampoco se indica como vinculante en la documentación escrita que prevalece sobre la gráfica”, lo que precisamente determinaría la necesidad de que el propio PERI legitimase el cambio que se lleva a cabo con el Estudio de Detalle. Por ello, si se definen en el PERI unas parcelas mínimas diferentes de las establecidas de forma genérica en la normativa del resto del Plan Centro y ello no resulta funcional, deberá de modificarse el referido PERI, pero por el cauce legalmente previsto y no a través de un Estudio de Detalle.

PLANES ESPECIALES DE REFORMA INTERIOR: DE NUEVO EXAMEN SOBRE SU NATURALEZA Y RELACIÓN CON LOS PLANES GENERALES

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 de abril de 2012

Sentencia núm.: 1274/2012

Recurso de contencioso-administrativo núm.: 418/2007.

Ponente: Jorge Muñoz Cortés

El TSJA considera que mientras que los Planes Generales contemplan globalmente un territorio, no ocurre lo mismo con los Planes Especiales, que se

caracterizan por la especificidad de su objeto que no es la ordenación integral de un determinado ámbito espacial, sino la ordenación de aspectos determinados; por ello, los Planes Especiales no pueden jamás constituirse como una alternativa de ordenación frente a los instrumentos de planeamiento global.

En cuanto a los Planes Especiales de Reforma Interior, la finalidad propia o específica de tales instrumentos de planeamiento es la de determinar las soluciones en orden a la redefinición de infraestructuras, solucionar problemas concretos de gestión del suelo urbano, problemas estéticos de las edificaciones, tráfico rodado, creación de dotaciones urbanísticas o de equipamiento comunitario.

En este sentido, el TSJA declara la validez de la modificación de un PERI que altera la alineación de la edificación previamente existente como consecuencia del nuevo deslinde de la zona marítimo-terrestre realizada por la Administración del Estado, y altera aquella alineación afectando a viviendas que como consecuencia del nuevo deslinde, quedan en la zona de dominio público y pasan a la situación de fuera de ordenación.

El PERI incluye a los propietarios de estas viviendas dentro del sistema de compensación, pero no le corresponde a este instrumento determinar la participación que les corresponde en el reparto de cargas, obligaciones y derechos urbanísticos, pues esta función en el sistema de compensación corresponde definirlos a los Estatutos y Bases de Actuación que apruebe la correspondiente Junta de Compensación a la que podrán adherirse, si lo desean estos propietarios, ni limita, como no podría hacerlo, los derechos que les correspondan ante la Administración de Costas.

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN MATERIA CONTRACUTAL PÚBLICA SIEMPRE ES NEGATIVO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, número 602/2012, de 15 de junio.

Ponente Leonor Alonso Díaz-Marta.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia recoge la doctrina sentada por el Tribunal Supremo a partir de la sentencia de este Tribunal de 28 de febrero de 2007, que acaba con el criterio favorable a la existencia de silencio positivo en esta materia.

Así, declara el Tribunal Superior de Justicia de Murcia que en el procedimiento de contratación no cabe el silencio positivo: la ejecución del contrato y todas sus incidencias deberán reconducirse al procedimiento de adjudicación contractual, porque en ese expediente se recogen el conjunto de derechos y obligaciones de las partes y como fue iniciado de oficio la consecuencia del silencio para el administrado, según el artículo 42 de la Ley 30/1992, habrá de ser la desestimación de su solicitud,

pues como señala la citada sentencia del Tribunal Supremo, la petición de la actora no inicia un procedimiento a solicitud del interesado como exige el artículo 43 de la Ley 30/92, ya que es una petición inserta en un procedimiento iniciado antes de oficio por la Administración. Por ello, sin perjuicio de que pudiera entender desestimada su petición de forma presunta, si cree que ha cumplido todos los compromisos contractuales, y entonces interponer los recursos que tuviera por conveniente ante dicha desestimación presunta, lo que no podía en aquel momento la actora es entender atendida su petición por silencio positivo y solicitar la ejecución de dicho acto firme.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LA ADMISIÓN A TRÁMITE NO IMPLICA QUE LA RESOLUCIÓN NO PUEDA SER LA DE INADMISIÓN. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN: NO PROCEDE EXAMINAR EL FONDO DE LA CUESTIÓN, ÚNICAMENTE SI EXISTEN LOS PRESUPUESTOS PARA ADMITIR LA REVISIÓN. EXAMEN DEL ERROR DE HECHO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, número 889/2012, de 20 de junio.

Recurso 450/2011.

Ponente José Ramón Chaves García.

La admisión a trámite de un recurso no supone necesariamente que en la resolución final pueda inadmitirse el mismo, pues la admisión a trámite únicamente implica el avanzar en la tramitación del recurso. Así, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia declara que la admisión a trámite de un recurso tanto en vía administrativa como jurisdiccional comporta únicamente la decisión "pro actione" de avanzar en la tramitación del recurso para contar con mayores elementos de juicio y poder pronunciarse finalmente bien sobre el fondo o bien sobre la falta de los presupuestos de admisión; es cierto que cabe la inadmisión "a limine", tanto en vía administrativa como jurisdiccional, pero no solo cabe sino que es obligada la inadmisión en la resolución final (bien administrativa o bien jurisdiccional en relación a los respectivos recursos administrativos o jurisdiccionales) cuando de forma patente se aprecia la falta de los presupuestos del mismo, especialmente cuando estamos ante cuestiones de orden público procesal.

Asimismo, la sentencia declara que el recurso de revisión es un recurso extraordinario, que sus motivos son tasados y plasmados en el art.119 de la Ley 30/1992, y que además son objeto de interpretación restrictiva. Por otra parte, no debe pervertirse su invocación para rescatar motivos de impugnación que debieron articularse por el cauce de los recursos ordinarios. En esta línea, la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 31 de mayo del 2012 (rec. 1429/2010) nos recuerda: que " (...) el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados - sólo los enumerados en dicho precepto -, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que

puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe la admisión de argumento alguno de los contenidos en la demanda que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, de la concurrencia de otras posibles circunstancias que pudieran afectar a la situación de los recurrentes en este tipo de recursos".

Además, por lo que se refiere al "error de hecho" ha de ser patente y consistir en un hecho, cosa, suceso o situación, o sea, una realidad independiente de toda opinión, lo que excluye que el supuesto error de hecho se construya mediante argumentaciones jurídicas, valoración de pruebas e interpretación de normas, ya que este planteamiento es propio de los recursos ordinarios pero sin aplicarse en un recurso extraordinario.

SUICIDIO DE POLICÍA LOCAL EN DEPENDENCIAS MUNICIPALES. NO SIEMPRE HA DE SER CONSIDERADO COMO ACCIDENTE DE TRABAJO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, número 3550/2012, de 20 de junio.

Recurso 2827/2009.

Ponente María Antonia Rey Eibe.

El suicidio en tiempo y lugar de trabajo no siempre constituye un accidente laboral. La sentencia, objeto de este comentario, declara que el Tribunal Supremo en la STS 25 de septiembre de 2007, dice respecto a la posibilidad de que el suicidio de un trabajador durante el tiempo y en el lugar de trabajo sea calificado como accidente de trabajo, que "La primera cuestión se refiere a si alcanza o no a estos supuestos de suicidio del trabajador, y en qué circunstancias, la presunción de laboralidad establecida en el art. 115.3 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), respecto de las lesiones producidas en el lugar y tiempo de trabajo ("Se presumirá, salvo prueba en contrario, que son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar de trabajo"). La segunda trata de la ruptura o no del nexo causal entre el trabajo y la muerte autoinferida por el trabajador en virtud del art. 115.4 LGSS ("...no tendrán la consideración de accidentes de trabajo:... d) los que sean debidos a dolo o a imprudencia temeraria del trabajador accidentado")".

Se sigue diciendo en la citada STS que: "Las sentencias del Tribunal Supremo dictadas hasta finales de los años sesenta suelen descartar automáticamente la calificación a efectos de Seguridad Social del suicidio del trabajador como accidente de trabajo, cualesquiera que sean sus circunstancias, incluido el suicidio consumado en tiempo y lugar de trabajo. El análisis del suicidio del trabajador desde la perspectiva del nexo causal existente en concreto entre el acto suicida y el trabajo prestado, da lugar a una primera sentencia estimatoria de la calificación de accidente de trabajo, que (s.e.u.o.) es la dictada por esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo el 29 de octubre de 1970. Se acredita en el caso que el suicidio fue provocado por una

situación de trastorno mental, producida a su vez por las vicisitudes y secuelas de un accidente de trabajo. La sentencia de instancia había estimado la demanda de pensiones a familiares sobrevivientes (esposa e hijos) y la sentencia de casación desestimó el recurso, identificando como causa eficiente del suicidio un "trastorno mental de tipo depresivo" derivado de una "larga hospitalización" por accidente de trabajo y de "repetidas intervenciones quirúrgicas", circunstancias del litigio que determinaron la fatal decisión. Ha seguido la estela de esta sentencia otras del año 1974 (STS 26-4-1974).

El mismo enfoque mantiene la sentencia de esta Sala de 15 de diciembre de 1972, que no aprecia la existencia del nexo causal en la producción de la muerte por suicidio enjuiciada. Esta sentencia se fija en el argumento de la presunción legal de laboralidad de las lesiones letales autoinferidas en el lugar de trabajo, llegando a la conclusión de que la "privación voluntaria de la vida" es "prueba en contrario" que impide en principio el despliegue de los efectos habituales de dicha presunción legal.

En el caso que nos ocupa, del inalterado relato fáctico de la sentencia de instancia que no ha resultado desvirtuado por la recurrente resulta que "El fallecimiento del marido de la actora se produjo el día 25 de mayo de 2006, como consecuencia de un disparo efectuado con el arma, concluyéndose en el informe judicial elaborado que se trató de un suicidio. El arma estaba en perfecto estado de uso y plenamente operativa. No existen indicios de usos de droga u otros productos inhibidores de la voluntad.

El disparo se produjo en lugar y hora de trabajo, no existiendo prueba de problemas laborales con la empresa.

Y de lo expuesto se llega a la conclusión de que el fallecimiento no constituye un accidente de trabajo pues, aunque entendiéramos que se dan esos dos requisitos para que opere el art. 115.3 LGSS, en este caso, la presunción se destruye por el carácter mismo del suceso, el suicidio del trabajador como se refleja en la resolución impugnada que, dado que se deriva de un acto voluntario, en principio, ninguna relación tiene con el trabajo, operando la exclusión del concepto de accidente de trabajo establecida en el núm. 4.b) del precepto.

ACUERDO DE MODIFICACIÓN DE CRÉDITOS QUE AFECTAN AL CAPÍTULO 1 SIN QUE HAYA SIDO OBJETO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA. VALIDEZ.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, número 887/2012, de 20 de junio.

Recurso 1010/2010.

Ponente José Ramón Chaves García.

La Diputación de La Coruña aprobó el 26 de noviembre de 2010 expediente de modificación de créditos; dicha modificación transfiere 806.641,28 € del Capítulo 1 a la amortización anticipada de préstamos, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo sobre medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, sin haber tenido negociación alguna en la Mesa de Negociación. Contra este acuerdo interpone recurso la Confederación Intersindical Gallega.

La sentencia que comentamos, parte del derecho de negociación del que son titulares las organizaciones sindicales; pero reconocido lo anterior aclara allí donde la Ley es imperativa y no admite transacción, malamente puede en su ejecución quedar comprometida, vaciarse o desplazarse.

Y este es el caso del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que adopta medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, debiendo resaltarse cuatro extremos.

En primer lugar, se trata de una norma con fuerza de Ley. En segundo lugar, reviste carácter básico y como tal se impone a la universalidad de las Administraciones Públicas. En tercer lugar, es un Decreto-Ley que ha pasado el tamiz de su constitucionalidad en el particular relativa a ajustarse al derecho a la negociación colectiva, zanjado por el Auto del Tribunal Constitucional de Auto de 7 de julio de 2011. Y en cuarto lugar, el Decreto-Ley en sus determinaciones no deja espacio a la inaplicación o transacción, puesto que se mueve en el ámbito puramente presupuestario y sin tolerar modulaciones locales so pretexto de las vicisitudes negociadoras particulares.

En esas condiciones no existe vulneración del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, puesto que el Real Decreto-ley 8/2010 es norma especial, básica, posterior, prevalente y sectorialmente ajena al contenido típicamente estatutario, por lo que no compromete el derecho a la negociación colectiva que se mueven en un ámbito subordinado. Esa prevalencia de las leyes o disposiciones con fuerza de ley, y de la potestad legislativa subyacente, sobre el ámbito negocial queda patente con la lectura del segundo subapartado del art.38.3 del EBEP que únicamente contempla la posibilidad de que los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que tengan iniciativa legislativa puedan impulsar, como consecuencia de lo negociado, los proyectos legales para modificar Leyes preexistentes, planteamiento muy distinto de la pretensión aquí agitada que se concreta en el interés en alzar la negociación como condición previa y preceptiva antes de la ejecución administrativa de un inequívoco mandato legal.

CESIÓN DE TRABAJADORES ENTRE UNA FUNDACIÓN MUNICIPAL DEPORTIVA Y UN PATRONATO MUNICIPAL DEPORTIVO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 599/2012, de 22 de junio.

Recurso 5478/2011.

Ponente Ignacio Moreno González-Aller.

En el recurso, el actor denuncia infracción del artículo 43.2 del Estatuto de los Trabajadores, por estar en presencia de una cesión ilegal de trabajadores al no existir causa que justifique la contrata de la Fundación por parte del Patronato, ni aquella tiene ni autonomía ni sustantividad, con respecto al Patronato, y que en definitiva, el Ayuntamiento de Alcobendas actúa en fraude de ley al crear la Fundación con el

último objetivo de reducir costes de personal y vulnerar las normas de acceso a la Administración Pública.

La Sala hace un estudio de la evolución legislativa y jurisprudencial de la cesión de trabajadores de una empresa a otra, así como el concepto de empresa en el siglo XXI. Dada la especial relevancia, así como el examen exhaustivo que hace la sentencia para analizar la distinción entre cesión legal e ilegal de trabajadores, vamos a transcribir de forma más amplia que lo habitual en esta sección, las consideraciones de la sentencia, que se explicitan en los párrafos siguientes.

La contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa solamente viene autorizada en el marco del art. 43 del ET a través de las empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas en los términos que legalmente se establezcan. Con todo, existen otros supuestos no contemplados en dicha norma que habilitan también la cesión legal de trabajadores. Es el caso de los deportistas profesionales que son cedidos a otros clubes o entidades deportivas contando con el consentimiento expreso de deportista y del club de origen, cuando no hayan sido utilizados sus servicios durante toda una temporada para participar en competición oficial ante el público; el de los estibadores portuarios, para "mantener el adecuado nivel de profesionalidad"; el de trabajadores que son cedidos a una empresa del mismo grupo de empresas por razones organizativas, por entenderse que no hay voluntad de dañar los intereses del trabajador cedido, en cuyo caso solamente estaremos ante una responsabilidad solidaria entre todas ellas en su condición de empleadoras; y el del trabajador sujeto a una relación ordinaria que pasa a desempeñar actividades de alta dirección en otra empresa que mantiene relaciones de grupo con la empresa de origen.

En un principio, la cesión ilegal parecía ceñirse en la jurisprudencia a la interposición de un empresario aparente, pero posteriormente el fenómeno interpositorio se amplía a las empresas reales dotadas de patrimonio y estructuras productivas propias. Y es que cabe la cesión entre dos empresas reales si el trabajador de la contratista trabaja permanentemente para la principal y bajo las órdenes de ésta.

Aunque la empresa contratista tenga una actividad y una organización propias, lo relevante, a efectos de la cesión, consiste en que esa organización no se haya puesto en juego, limitándose su actividad al «suministro de la mano de obra o fuerza de trabajo» a la empresa arrendataria, no implicando en ella su organización y riesgos empresariales.

La delimitación fronteriza entre los casos de descentralización productiva lícita -la contrata- y de cesión ilegal de trabajadores es sin duda compleja y problemática, acaso, como afirma autorizada doctrina, por el manifiesto desfase mostrado entre los fenómenos económico-jurídicos que engloba, en rápida evolución y desarrollo, y su insuficiente, intrincado, complejo y variado régimen jurídico.

Se trata, en efecto, de un fenómeno organizativo empresarial que ha experimentado en un número escaso de años una importante intensificación en España, debido, entre otras muchas causas, a la necesidad de lograr una mayor competitividad y mejorar la relación calidad/precio, originando simultáneamente una expansión de la dimensión productiva empresarial y un adelgazamiento en sus

estructuras, desvinculándose parte del proceso productivo del control directo del empresario que asume su resultado final.

En este orden de ideas, la empresa tradicional que imperó desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el último tercio del siglo XX, concentrando bajo una misma titularidad las distintas fases del proceso productivo, ha dado paso en los albores del siglo XXI, y aún antes, a otro modelo empresarial, en el que la competitividad exige la reducción de costes, la especialización del trabajo y la calidad del producto, en un mercado caracterizado por la globalización de la producción, adaptándose la organización de las empresas a las nuevas exigencias del mercado, adelgazando sus estructuras, especializando a sus trabajadores, pues la cualificación profesional es equivalente a calidad y rentabilidad en el trabajo, alterando el perfil de la mano de obra dependiente, externalizando actividades básicas de su círculo productivo que antes reservaba a su propio personal, todo lo cual ha terminado por influir también en el sector público y en la propia Administración cuando actúa como empresario.

El fundamento de la descentralización productiva lícita hay que encontrarlo en el artículo 38 de la Constitución de 1978 que garantiza la libertad de empresa dentro de una economía de mercado, y en la cual se integra la libertad de organización y dirección de la actividad productiva, en línea con el art. 1 del ET, así como en el principio de la división en el trabajo, lo que habrá de armonizarse con los derechos laborales, sindicales y de seguridad social de los trabajadores y precisarse para evitar que tal forma de actuación empresarial encubra una actuación en fraude de ley, esquivando su propia condición. Por lo que mal cabe un empleador se escude en la libertad empresa para justificar la cesión ilegal. Sencillamente, quien así actúa, no está ejercitando la libertad de empresa.

La distinción entre lícita contratación de obras y servicios entre empresas del art. 42 ET de la falsa contrata o cesión ilegal del art. 43 ET deberá llevarse a cabo mediante un examen exhaustivo de las circunstancias presentes, pudiéndose afirmar estamos ante la primera figura cuando concurren los siguientes elementos que tienen valor indicativo u orientador

- Que la empresa contratista disponga de una organización con existencia autónoma e independiente, habiendo quedado válidamente constituida y cumplido con los trámites formales para su puesta en funcionamiento.

- Que la empresa contratista cuente con los medios materiales y personales necesarios para el desarrollo de una actividad. Entre los medios materiales con máquinas, instalaciones y herramientas necesarias, y entre los medios personales la existencia de distintos grupos profesionales y personal directivo.

- Que la empresa contratista organice, dirija y controle el desarrollo de su propia actividad ejercitando las funciones inherentes a la condición de empresario de manera efectiva, no de manera general sino en relación con el trabajador concreto y no actuando como mero delegado de la empresa principal.

- Que la empresa contratista asuma las responsabilidades y los riesgos propios de su actividad.

- Que desarrolle la empresa contratista una actividad específica y diferenciada de la actividad de la empresa principal, aunque complementaria de ésta.

La doctrina jurisprudencial ha recurrido a la aplicación ponderada de diversos criterios de valoración que no son excluyentes, sino complementarios, y que tienen un valor indicativo u orientador, pudiendo citarse, entre ellos: la justificación técnica de la contrata, la autonomía de su objeto, la aportación de medios de producción propios, el ejercicio de los poderes empresariales, y la realidad empresarial del contratista, que se pone de manifiesto en relación con datos de carácter económico tales como capital, patrimonio, solvencia y estructura productiva.

De toda esta doctrina jurisprudencial se advierte, sin gran dificultad, que la llamada cesión mediata o indirecta de trabajadores, legalmente admitida por el inalterado artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores, requiere la existencia de dos reales empresas, con entramado organizativo y con personal y patrimonio propios que se prestan, una a la otra, un determinado servicio u obra que se encuadra en el marco de la actividad industrial, comercial o de servicios, propia de la empresa contratista, revelándose, dicha actividad, como tangencial respecto de la que caracteriza a la empresa principal o contratante. Si estas circunstancias no concurren y se utiliza, por tanto, de modo anormal o irregular el negocio jurídico de la contrata o subcontrata se estará ante el hecho ilícito de la cesión ilegal de mano de obra, hasta ahora, absolutamente prohibido.

Lo relevante y decisivo para distinguir la cesión de la contrata reside en el dato de que exista una fase o un sector de la actividad de la empresa principal, nítidamente diferenciado, cuya realización se encarga a un tercero; que la empresa principal prescinda de realizar esa actividad por sí misma y se limite a recibir y controlar el resultado de la ejecución por la contratista; y que en la ejecución de ese encargo, la empresa contratista o adjudicataria se responsabilice de la entrega correcta de los bienes o servicios, aporte sus medios de orden personal y material, y asuma la organización de esa parcela de actividad con su propio personal, cuyo trabajo dirija, controle y ordene, sin que ello excluya las facultades de la empresa principal en cuanto a la supervisión del trabajo entregado.

La interposición es un fenómeno complejo, en virtud del cual el empresario real, que incorpora la utilidad patrimonial del trabajo y ejerce efectivamente el poder de dirección, aparece sustituido en el contrato de trabajo por un empresario formal.

Esto implica, como ha señalado la doctrina científica, varios negocios jurídicos coordinados, en una relación triangular o tripolar:

A) Un acuerdo entre los dos empresarios -el real y el formal- para que el segundo proporcione al primero trabajadores que serán utilizados por quien, sin embargo, no asume jurídicamente la posición empresarial.

B) Un contrato de trabajo simulado entre el empresario formal y el trabajador.

C) Un contrato efectivo de trabajo entre éste y el empresario real, pero disimulado por el contrato de trabajo formal.

La reforma de mayo de 2006, ha dejado pasar sin duda una buena oportunidad para desarrollar profundamente en todos sus aspectos sustantivos y procesales, con mayor criterio, la "morfología poliédrica" inherente a la cesión ilegal de trabajadores, mucho más rica que la mera distinción entre la lícita subcontratación de las pseudos contratas.

Dicha reforma se limita a sintetizar los criterios asentados por el TS para distinguir las contratas de obras y servicios lícitas del prestamismo prohibido, pasando a dar una nueva redacción de la cesión ilegal de trabajadores en el art. 43.2 del ET, del siguiente tenor:

"En todo caso, se entiende que se incurre en la cesión ilegal de trabajadores contemplada en el presente artículo cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias: que el objeto de los contratos de servicios entre las empresas se limite a una mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria, o que la empresa cedente carezca de una actividad o de una organización propia y estable, o no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad, o no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario".

La redacción del precepto, al identificar los supuestos de cesión ilegal, no constituye un numerus clausus sino apertus, ya que será posible incurrir igualmente en cesión ilegal de trabajadores aun cuando no nos encontremos en alguna de las circunstancias antes apuntadas.

Aplicando las anteriores consideraciones al caso debatido, la Sala no advierte de manera concluyente la cesión ilegal de trabajadores que propugna el recurso ni el fraude en la actuación del Ayuntamiento de Alcobendas, debiéndose recordar el fraude no se presume, sino que ha de ser patente, flagrante y claro en la decidida intención de burlar el ordenamiento jurídico. La Fundación actúa ejercitando su poder de organización y dirección, así como el disciplinario, fijando un procedimiento específico para la concesión de las vacaciones de sus trabajadores y su propio sistema de fichaje, aportando sus propios elementos productivos e infraestructura -aunque carezca de bienes inmuebles- y que pone a disposición de los trabajadores de su plantilla, tales como móviles, ordenadores y ropa deportiva diferenciada.

Tiene un objeto social más amplio que el de la prestación de actividades deportivas en virtud de la contrata suscrita con la corporación municipal, llevando a cabo actividades con otras empresas e incluso en países fuera del continente europeo, sin que se haya probado que los actores recibieran órdenes directas del patronato, todo ello sin perjuicio de la coordinación entre PMD y FUNDAL para la mejor consecución de objetivos comunes.

CONVOCATORIAS

EDICTO de la Diputación de Granada-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), sobre la Convocatoria de la **I Edición de Premios CEMCI** ([BOP núm. 61, de 28 de marzo de 2012](#)). El plazo de presentación comienza con la publicación de esta convocatoria en el B.O.P. de Granada y finalizará el 31 de diciembre del presente año.

BASES para la participación en la fase empresa del **Servicio EXTENDA**. Becas de internacionalización. 1ª y 2ª convocatoria 2011-2014 ([Agencia Andaluza de Promoción Exterior](#)). El plazo de presentación de solicitudes estará abierto desde el 08 de octubre y finalizará el 2 de noviembre de 2012 a las 12.00 horas.

ORDEN AAA/2172/2012, de 2 de octubre, por la que se publica la convocatoria de los **Premios Alimentos de España en su XXV edición**, correspondientes al año 2012 ([BOE núm. 247, de 13 de octubre de 2012](#)). Las solicitudes se presentarán desde el día siguiente al de la publicación de esta orden hasta el 15 de noviembre, incluido éste.

RESOLUCIÓN de 2 de octubre de 2012, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan los **Premios Andalucía Joven 2012** ([BOJA núm. 198, de 9 de octubre de 2012](#)). El plazo de presentación de candidaturas se iniciará el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, y finalizará en el plazo de un mes contado, igualmente, a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución.

ORDEN INT/2117/2012, de 2 de octubre, por la que se convocan ayudas destinadas a asociaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la **atención a las víctimas del terrorismo** ([BOE núm. 240, de 5 de octubre de 2012](#)). Las solicitudes se presentarán en el plazo de un mes desde la publicación de la presente Orden de convocatoria en el «Boletín Oficial del Estado».

RESOLUCIÓN de 28 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Cultura, por la que se convocan subvenciones a **fundaciones y asociaciones con dependencia orgánica de partidos políticos con representación en las Cortes Generales**, para funcionamiento y actividades de estudio y desarrollo del pensamiento político, social y cultural, correspondientes a 2012 ([BOE núm. 244, de 10 de octubre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de quince días hábiles a partir del día siguiente a la publicación de la presente resolución en el Boletín Oficial de Estado.

RESOLUCIÓN de 26 de septiembre de 2012, del Instituto Nacional del Consumo, por la que se convocan **subvenciones para las asociaciones de consumidores y usuarios**, de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores, para el ejercicio 2012 ([BOE núm. 242 de 8 de octubre de 2012](#)). El plazo para presentar las solicitudes será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación de esta Resolución en el «Boletín Oficial del Estado».

ORDEN de 26 de septiembre de 2012, por la que se convocan para el ejercicio 2012 **subvenciones** en régimen de concurrencia competitiva, **en materia de voluntariado**, a las entidades sin ánimo de lucro y universidades públicas andaluzas ([BOJA núm. 195 de 4 de octubre de 2012](#)). Plazo para la presentación de las solicitudes: desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía hasta el día 5 de noviembre de 2012 inclusive.

RESOLUCIÓN de 24 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro, por la que se convoca el **Premio Nacional de Televisión** correspondiente al año 2012 ([BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2012](#)).

ORDEN IET/2104/2012, de 24 de septiembre, por la que se convoca la séptima edición de los **Premios Nacionales de Artesanía** y se aprueban sus bases reguladoras ([BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2012](#)). Podrán presentarse las candidaturas hasta 30 días naturales después de la fecha de publicación de la presente orden en el «Boletín Oficial del Estado».

ORDEN ESS/2044/2012, de 24 de septiembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2012, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, **subvenciones del ámbito laboral** financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado ([BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 24 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan **subvenciones en las áreas de servicios sociales, familias e infancia**, correspondientes al año 2012. ([BOE núm. 232, de 26 de septiembre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de esta resolución en el «Boletín Oficial del Estado».

ORDEN INT/2026/2012, de 21 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las convocatorias para la concesión de **ayudas destinadas a asociaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la atención a las víctimas del terrorismo**. ([BOE núm. 232, de 26 de septiembre de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 14 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, por la que se convocan **subvenciones para la celebración de congresos, seminarios y jornadas relacionadas con la cooperación al desarrollo** ([BOE núm. 234, de 28 de septiembre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado

RESOLUCIÓN de 14 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, por la que se convocan subvenciones para la realización de actividades en el marco del **Plan Director de la Cooperación española** a fundaciones y asociaciones dependientes de partidos políticos con representación parlamentaria en el ámbito estatal ([BOE núm. 234, de 28 de septiembre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la presente resolución en el «Boletín Oficial del Estado».

ORDEN ECD/2054/2012, de 12 de septiembre, por la que se convoca el **Premio de Literatura en Lengua Castellana «Miguel de Cervantes»**, correspondiente a 2012. ([BOE núm. 234, de 28 de septiembre de 2012](#)). El día 1 de Noviembre de 2012 quedará cerrado el plazo de presentación.

RESOLUCIÓN de 11 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro, por la que se desarrolla la Orden de 22 de junio de 1995, reguladora de los Premios Nacionales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para la concesión del **Premio Nacional de Ilustración**, correspondiente a 2012. ([BOE núm. 234, de 28 de septiembre de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 11 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro, por la que se desarrolla la Orden de 22 de junio de 1995, reguladora de los Premios Nacionales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para la concesión del

Premio Nacional de Periodismo Cultural correspondiente a 2012 ([BOE núm. 234, de 28 de septiembre de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 10 de septiembre de 2012, del Defensor del Menor de Andalucía, por la que se convoca la quinta edición del **Premio Anual «Defensor del Menor de Andalucía»** correspondiente al año 2012 ([BOJA núm. 187, de 10 de septiembre de 2012](#)). El plazo de inscripción y entrega de trabajos comenzará el 20 de septiembre y finalizará el 9 de noviembre de 2012.

RESOLUCIÓN de 10 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud, 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 XV Edición ([BOJA núm. 185 de 20 de septiembre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes para concurrir al Premio será de dos meses contados a partir del día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de la presente Resolución.

ORDEN de 6 de septiembre de 2012, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones para la coordinación de actuaciones en torno a la **recuperación de la memoria histórica y el reconocimiento institucional y social** de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura, en régimen de concurrencia competitiva y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2012 ([BOJA núm. 184, de 19 de septiembre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes para el año 2012 será de un mes, contado desde el día siguiente al de la publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

RESOLUCIÓN de 3 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan premios a **materiales educativos innovadores, aptos para uso y difusión en Internet** ([BOE núm. 244, de 10 de octubre de 2012](#)). El plazo para la presentación de las solicitudes de participación será de veinte días naturales, a contar desde el día siguiente al de la publicación de esta Resolución en el «BOE».

ORDEN de 27 de agosto de 2012, por la que se hace pública la **XVII Convocatoria del Premio Andalucía de Medio Ambiente** ([BOJA núm. 193, de 2 de octubre de 2012](#)). El plazo de presentación de las candidaturas se abrirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), y finalizará un mes después de la publicación en BOJA de esta Orden.

RESOLUCIÓN de 6 de agosto de 2012, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se establecen las bases y se efectúa la convocatoria para el año 2012 del **Festival «Iuventus Fest»** ([BOJA núm. 159 de 12 de agosto de 2012](#)). El plazo de presentación de las solicitudes de participación en el Festival Iuventus Fest finalizará el día 30 de octubre de 2012.

ORDEN de 28 de junio de 2012, por la que se regula y convoca el **XI Certamen Literario Escolar Andaluz en materia de Voluntariado: «Solidaridad en Letras»** ([BOJA núm. 139 de 17 de julio de 2012](#)). El plazo de recepción de los textos comprenderá desde el día 17 de septiembre hasta el día 22 de octubre de 2012, ambos inclusive.

RESOLUCIÓN de 20 de junio de 2012, de la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica, por la que se convocan para los periodos 2012-2013 y 2013-2014 las ayudas previstas en la Orden de 18 de enero de 2008, por la que se establecen

las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la promoción de los productos agroalimentarios con calidad diferenciada, en el marco del **Programa de Desarrollo Rural 2007-2013** ([BOJA núm. 143 de 23 de julio de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2012, de la Secretaría General de Economía, por la que se convoca la concesión de las subvenciones recogidas en la Orden de 27 de julio de 2011, por la que se aprueban las bases reguladoras para el **apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas andaluzas** ([BOJA núm. 45 de 6 de marzo de 2012](#)). El plazo de solicitud será el comprendido entre el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía hasta el 31 de diciembre de 2012.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



Convocatoria de la **I EDICION DE LOS PREMIOS CEMCI**, en las siguientes modalidades: "Prácticas Municipales Exitosas" e "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local". Las bases están disponibles en el [BOP número 61 \(28/03/2012\)](#) y en www.cemci.org.

Los trabajos para cualquiera de estas dos modalidades deberán ser completamente originales e inéditos, estar redactados en castellano y tratar aspectos relacionados con las entidades locales, ayuntamientos y diputaciones, españolas. Cada una de las modalidades está dotada con 2.000 euros, habiendo la posibilidad de otorgar una mención especial en cada una de ellas con importe en metálico de la mitad del premio.

¡¡Plazo de presentación abierto hasta el 31 de diciembre!!



Desde el mes de septiembre está en funcionamiento La Bitácora Municipal del CEMCI que viene a sumarse al resto de nuestros espacios en la red ([página web](#) -renovada en breve-, [facebook](#), [twitter](#), [linkedin](#), [flickr](#), que serán completados con YouTube y SoundCloud).

Desde aquí iremos produciendo diversos contenidos relacionados con nuestros servicios y otros temas de interés para la Administración Local. Entendiendo que esta bitácora como un lugar de encuentro donde también esperamos recibir vuestras aportaciones.

En este trimestre se desarrollarán las siguientes actividades formativas:

- IX Curso de especialización en planificación y gestión urbanística
- IX Curso de especialización en gestión financiera y presupuestaria de las Haciendas Locales
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores:
 - Medidas de saneamiento de deudas de las Entidades locales

- Sanciones de tráfico y administración local
 - Programa de Formación General:
 - Gestión de nóminas y seguridad social para empleados de la Administración local
 - Herramientas y procesos de calidad en las Entidades locales
 - Comunicación, publicidad y marketing
 - Concesiones de los servicios públicos
 - Gestión y resolución de incidencias del padrón municipal...
 - Talleres: Análisis de puestos de trabajo en la Administración local
-

Dentro del Programa de Formación Superior “Jornadas de Excelencia - Pensando lo local en un nuevo siglo” el pasado día 29 de septiembre se desarrolló la Jornada sobre **El real decreto ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios**, a cargo del profesor Ginés Valera Escobar que, a raíz de su intervención, elaboró el artículo titulado [Hacia la Inexigibilidad de la Licencia Municipal de Apertura](#) disponible para su consulta en la Bitácora Municipal del CEMCI.

[Entrevista al profesor Xavier Boltaina Bosch](#), responsable académico del Curso Monográfico de Estudios Superiores: **Aplicación de la Reforma Laboral 2012 a las Entidades locales**, celebrado durante los días 24 y 25 de septiembre.

[Entrevista al profesor José Cuesta Revilla](#), director académico del **Curso de Especialización en Planificación y Gestión Urbanística** que imparte el CEMCI, a lo largo de los meses de septiembre a diciembre de 2012.



Registro y gestión de facturas

Jesús Olivares López

Estudios de Divulgación, núm. 148

D.L. GR-2100-2012

32 páginas

[Comprar](#)

Índice:

1. Consideraciones generales
 - El deber de expedir y entregar facturas que incumbe a los empresarios y profesionales
 - Normativa de aplicación
 - El registro de facturas y la Ley de Morosidad
2. Registro y gestión de facturas
 - Supuestos de expedición de facturas
 - El registro de facturas
 - Contenido de las facturas
 - Tipos de facturas
 - Plazos de expedición de las facturas
 - Remisión de las facturas
3. Conservación de las facturas
 - Obligación de conservación
 - Medios de conservación
 - Lugar de conservación



Fiscalidad local y protección del medio ambiente

Carlos M^a López Espadafor,
coord.

**Temas de Administración
Local, núm. 88**

D.L. GR-2422-2012

ISBN 978-84-88282-98-

9

395 páginas

Comprar

Índice:

1. Fiscalidad y medio ambiente: la coordinación de la fiscalidad local con la fiscalidad estatal y autonómica.
2. Los ingresos municipales por la caza: la situación del impuesto sobre gastos suntuarios en la modalidad de aprovechamientos privados de cotos de caza y pesca.
3. Posibles aspectos medioambientales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
4. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras ante la problemática medioambiental: las instalaciones vinculadas a energías renovables. Nuevas modalidades de ingresos de derecho público urbanísticos-medioambientales en la esfera local.
5. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y la protección del medio ambiente: beneficios fiscales sobre vehículos menos contaminantes.
6. Las tasas locales en materia de servicios medioambientales.

Libros

Fiscalidad local y medio ambiente / Manuel Agudo Gavián... [et al.] ; Carlos María López Espadafor, coord. – Granada: CEMCI, 2012.
ISBN 978-84-88282-98-9

FLÓREZ TURRADADO, Francisco Javier

¿Hacia un estado autonómico desconstitucionalizado?: el futuro del modelo territorial español en el marco de la integración europea / Francisco Javier Flórez Turrado. – Oñati: IVAP, 2012.
ISBN 978-84-7777-398-6

GONZÁLEZ LÓPEZ, Luis Jesús

Otrosí digo: normas y reglas básicas en la elaboración y redacción de escritos jurídicos / Luis Jesús González López. – Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
ISBN 978-84-9004-874-0

Artículos de revistas

AGUILERA GONZÁLEZ, FRANCISCO DE PAULA

“Estrategia de implementación de la Ley de Autonomía Local de Andalucía y de la Ley de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en un contexto de crisis” en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81/2011. Págs.: 427-459.

ALEGRE ÁVILA, JUAN MANUEL

“Discrecionalidad del planificador, reclasificaciones urbanísticas y control judicial” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153/2012. Págs.: 111-130.

ALFONSO LASO, DANIEL DE

“¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26/2011. Págs.: 102-119.

ALONSO CARBAJO, FÉLIX

“Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los derechos económicos de los cargos electivos locales” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2/2012. Págs.: 209-222.

ALONSO DE LEÓN, SERGIO

“La unidad de criterio en los tributos cedidos ante la atribución de la revisión económico-administrativa a las Comunidades Autónomas” en: *Nueva Fiscalidad*, núm. 6/2011. Págs.: 57-88.

ÁLVAREZ MONTOTO, JESÚS

“El régimen del silencio administrativo en las licencias urbanísticas” en: *Práctica Urbanística*, núm. 111/2012. Págs.: 12-27.

ANTELO MARTÍNEZ, JUAN CARLOS

“Comentarios al artículo 51 del texto refundido de la Ley del Suelo de 2008 tras la modificación operada por el Real Decreto-Ley 8/2011. Nuevos supuestos de responsabilidad patrimonial para las Administraciones Públicas” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1/2012. Págs.: 60-67.

BARRIO ANDRÉS, MOISÉS

“La ciberdelincuencia en el Derecho español” en: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 83/2011. Págs.: 273-305.

BLANCO LÓPEZ, FRANCISCO

“El procedimiento negociado de adjudicación de contratos administrativos. Tramitación y desarrollo. Propuesta de nueva regulación legal” en: *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 116/2012. Págs. 30-43.

CALVO ORTEGA, RAFAEL

“Impuestos municipales y vivienda habitual. Nuevas perspectivas” en: *Nueva Fiscalidad*, núm. 6/2011. Págs.: 9-24.

CANO MURCIA, ANTONIO

“El alcance de la participación de los particulares en la revisión del Plan General Municipal de Ordenación Urbanística” en: *Práctica Urbanística*, núm. 111/2012. Págs.: 28-37.

CANTERO MARTÍNEZ, JOSEFA

“Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 28/2012. Págs.: 7-39.

CIRILLO, ANTONELLA

“L'amministrazione relazionale. Modelli comunicativi di Public Governance” en: *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 4/2011. Pág.: 59-78.

COLÁS TENAS, JESÚS

“La reforma de la legislación de contratos del sector público en la Ley de Economía Sostenible: el régimen de modificación de los contratos del sector público” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153/2012. Págs.: 253-276.

CORRAL GARCÍA, ESTEBAN

“La modificación de los contratos conforme a la Ley de Economía Sostenible” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2/2012. Págs.: 172-177.

DÍEZ SASTRE, SILVIA

“Culpa vs. Ilegalidad: de nuevo sobre el fundamento de la responsabilidad por acto administrativo” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153/2012. Págs.: 63-88.

DOMÍNGUEZ VILA, ANTONIO

“El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (1.ª parte)” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271/2012. Págs.: 93-136.

FARFÁN PÉREZ, JOSÉ MANUEL

“Aspectos económicos de las garantías y el pago en los contratos de obras, suministros y servicios en las Entidades Locales” en: *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 14/2012. Págs.: 1-17.

FELIP TORRENT, VANESSA; RONCERO RICHARTE, M. ^a LUZ; MARTÍNEZ GARCÍA, OLIVIA

“Un ejemplo de la falta de autonomía local y suficiencia financiera de las entidades locales. Problemática de las subvenciones finalistas” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 28/2012. Págs.: 308-315.

GARCÍA CARACUEL, MARÍA

“La producción de energías renovables, actividad objeto de gravamen en el ámbito local. El Modelo Francés” en: *Nueva Fiscalidad*, núm. 5/2011. Págs.: 103-121.

GARCÍA RUBIO, FERNANDO

“Transmisiones gratuitas de bienes muebles e inmuebles entre Administraciones públicas: cesiones gratuitas y mutaciones demaniales interadministrativas. Un análisis local” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2/2012. Págs.: 185-201.

HUCHA CELADOR, FERNANDO DE LA

“La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública” en: *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 153/2012. Págs.: 21-47.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO

“Crisis económica y transformaciones administrativas” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153/2012. Págs.: 89-108.

MAURI MAJÓS, JOAN

“Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26/2011. Págs.: 55-85.

MEDINA ALCOZ, LUIS

“Mitos y ficciones en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. A propósito de la STS, Sala 3. ^a, de 27 de septiembre de 2011” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153/2012. Págs.: 153-181.

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL

“Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270/2011. Págs.: 13-49.

MÍGUEZ MACHO, LUIS

“La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153/2012. Págs.: 33-61.

MONTALVO DE JÄÄSKELÄINEN, FEDERICO

“El espacio común sanitario en la Unión Europea: ¿una realidad o un mito? en: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 83/2011. Págs.: 205-270.

MORA BONGUERA, FERNANDO

“Empleo público local: dimensión, retribuciones y eficiencia, o iqué craso error reducir las retribuciones de los empleados públicos!” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1/2012. Págs.: 68-83.

MOZO AMO, JESÚS

“Los pequeños municipios y el desarrollo económico local” en: *Revista de Estudios Locales*, núm. 148/2012. Págs.: 12-27.

NAVARRO ATIENZA, MANUEL ANDRÉS

“La sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011 sobre el art. 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: sus efectos, desde el punto de vista competencial, sobre los actos dictados por la Comunidad Autónoma” en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81/2011. Págs.: 363-408.

ORDOÑEZ SOLÍS, DAVID

“Empleados públicos, Administraciones Españolas y Jurisprudencia Europea” en: *Actualidad Administrativa*, núm. 3/2012. Págs. 272-287.

PASCUAL ESTEVE, JOSEP M.

“Los Planes Estratégicos Provinciales de 2.ª generación : la singularidad de las estrategias provinciales” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 28/2012. Págs.: 119-126.

PONTIER, JEAN-MARIE

“Compétences locales et politiques publiques” en: *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 141/2012. Págs.:139-156.

RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMÁS

“Sobre los límites constitucionales del poder discrecional” en: *Revista de Administración Pública*, núm. 187/2012. Págs.: 141-170.

RAZQUIN LIZARRAGA, MARTÍN MARÍA

“Energía y Medio Ambiente: marco normativo y aplicación judicial” en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21/2012. Págs.: 23-60.

RODRÍGUEZ MIGUEZ, JOSÉ ANTONIO

“Economía real y medidas anticrisis” en: *Noticias de la Unión Europea*, núm. 324/2012. Págs.: 63-72.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JUAN FRANCISCO

“La planificación urbanística y territorial como técnicas de protección del medio ambiente” en: *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 12-13/2011. Págs.: 1-19.

SOCIAS CAMACHO, JOANA M.ª

“Estrategia europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153/2012. Págs.: 309-341.

VÁZQUEZ MATILLA, FRANCISCO JAVIER

“La insuficiencia de la regulación del subsuelo en la nueva Ley del Suelo” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271/2012. Págs.: 29-57.

VERA TORRECILLAS, RAFAEL

“Los funcionarios de habilitación estatal en el contexto de la reforma del gobierno local” en: *Actualidad Administrativa*, núm. 3/2012. Págs.: 259-271.

ZAMORA ROSELLÓ, M.ª REMEDIOS

“Un nuevo modelo de gestión para los espacios naturales protegidos en Andalucía” en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81/2011. Págs.: 101-148.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Ocio

Aquí una segunda entrega para deleitarnos con los múltiples atractivos que nos ofrecen la Ciudad y la provincia de Granada. Un recorrido por la primera llevan a nuestros viajeros desde sus afamados cármenes que le dan sobrenombre, hasta un completo recorrido por una de las más monumentales urbes de la geografía española.

AL SUR DE DESPEÑAPERROS, LA ANDALUZA GRANADA (2ª) Granada, la ciudad de los Cármenes y de la Alhambra

A Granada, la ciudad de los Cármenes – casas con fértiles jardines situados, normalmente, en desniveles, que le han dado nombre y fama – se puede llegar por diversos medios. Álvaro y Dulcinea tienen a su disposición, dada su privilegiada ubicación en el centro peninsular, los siguientes medios de transporte: la autovía A-4, Madrid-Cádiz, que dejando atrás Sierra Morena y el paso de Despeñaperros se adentra en Andalucía. Han de tomar en Bailén la también autovía Bailén-Motril. Por ferrocarril, y una vez abandonado el clásico trayecto de la línea férrea Madrid-Linares-Baeza-Moreda-Granada, pueden coger los trenes Altaria que unen la capital de España con la andaluza por el trayecto Toledo-



Alcázar de San Juan-Ciudad Real-Puertollano-Córdoba-Bobadilla-Granada, utilizando así, la línea del AVE Bobadilla-Córdoba-Madrid. Por lo que respecta a desplazamientos aéreos, nuestra pareja viajera puede utilizar alguno de los vuelos de bajo coste recientemente implantados en el aeropuerto “Federico García Lorca Granada-Jaén”.

La oferta hotelera de Granada ha crecido espectacularmente en los últimos años y lo ha hecho tanto en cantidad como en calidad. Hoy la ciudad ya dispone de dos hoteles de cinco estrellas –Nazaríes y AC Santa Paula-, más de una docena de buenos hoteles de cuatro – Alhambra Palace, Carmen, Corona de Granada, Granada Center, Meliá, Princesa Ana, etcétera- y una amplísima oferta de hoteles y hostales asequibles a todos los bolsillos, como los de ésta nuestra pareja viajera, de tres y de dos estrellas: Ana María, Camino de Granada, Condor, Dauro, Guadalupe, Alixares, Luna, Navas y un largo etcétera. Oferta que se complementa con numerosas pensiones y varios campings.

En función de los días que disponen Álvaro y Dulcinea, han diseñado su agenda meticulosamente para no perder detalle de la rica monumentalidad de esta ciudad. Entre los lugares de interés, que les llaman poderosamente la atención y que no dejarán de visitar, figuran en primer lugar el recinto palaciego de la Alhambra, historia viva que rezuma en cada uno de sus muros, en cada una de sus salas, de sus fuentes, en sus jardines, torres y almenas. Conjunto monumental de la dinastía nazarí y centro de Gobierno del Reino de Granada, junto a esta autentica maravilla universal, el monumento más visitado en España, con más de dos millones y medio de personas al año, su complemento ideal entonces y ahora, el Generalife, que con sus palacetes, fuentes y jardines siguen haciendo las delicias de los visitantes que rememoran el fastuoso pasado de sus antiguos moradores, que



utilizaban este espléndido vergel como lugar de descanso y recreo. La masiva afluencia de turistas a ellos, obliga a reservar entrada con antelación.



La monumentalidad de la Granada árabe y musulmana se complementa con el afamado barrio del Albayzín, declarado por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Junto a este, otro no menos famoso, el Sacromonte de Granada, conjunto de viviendas-cueva, muchas de ellas hoy dedicadas al disfrute nocturno del cante y baile andaluces por antonomasia, el flamenco.

De la Granada cristiana, amén de la Catedral, obra del arquitecto y escultor Alonso Cano, la Capilla Real, lugar donde reposan los restos de los Reyes Católicos, Juana la Loca y Felipe el Hermoso, Álvaro y Dulcinea se acercarán a los monasterios de San Jerónimo y la Cartuja. También merecen una visita las Basílicas de la Virgen de las Angustias, Patrona de Granada y de San Juan de Dios, y la Iglesia del Salvador.

Si disponen de tiempo, han de visitar los museos de la Alhambra, el arqueológico, Bellas Artes, catedralicio...

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