

Revista digital CEMCI

Número 17: octubre a diciembre de 2012

ISSN 1989-2470



Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



ISSN: 1989-2470

Revista

Nº 17 - Octubre - Diciembre 2012



Sumario

1.- Editorial

2.- Tribuna

- Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local. Xavier Boltaina Bosch.
- La rehabilitación en el marco de la economía sostenible. Alvaro Cortés Moreno.
- Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención. Lorenzo Mellado Ruiz.

3.- Es Noticia

- Presupuestos. Diputación de Granada tendrá un presupuesto de 221,9 millones, un 11% menos
- Salud y Bienestar Social destina 10,3 millones de euros a los entes locales para reforzar la atención a la dependencia
- El Gobierno Andaluz modifica el Reglamento de Justicia gratuita para garantizar su mantenimiento y agilizar los pagos
- El Gobierno flexibiliza el horario y las vacaciones de los funcionarios
- Granada acogerá un foro mundial para fomentar el acceso a Internet

4.- Documentos CEMCI

- Estabilidad y sostenibilidad en las finanzas públicas. De dónde venimos y adónde vamos. Ramón Fernández Fernández.
- Incidencia de la LAULA en la normativa de bienes de las entidades locales de Andalucía. José Ángel López Herrero.
- Competencias y responsabilidades de los arquitectos según la perspectiva del RDU. Inmaculada Reina Cabello.

5.- Actualidad Jurídica

- [Normativa estatal.](#)
- [Normativa andaluza.](#)
- [Jurisprudencia.](#)

6.- Convocatorias

7.- Agenda CEMCI

8.- Novedades Editoriales CEMCI

- Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario del Cuerpo de la Policía Nacional y su aplicación al Cuerpo de la Policía Local. Gustavo Garcia-Villanova-Zurita y Javier Luna Quesada.
- Aplicaciones prácticas del análisis de puestos en las Administraciones públicas. Modelo y herramientas. Mikel Gorriti Bontigui.

9.- Novedades Bibliográficas

10.- Ocio: Al sur de Despeñaperros, la andaluza Granada (3ª).

11.- Actualidad Informativa

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

EDITORIAL

Tanto los cargos electos como los empleados públicos somos conscientes de la multitud de competencias que los Entes locales tienen encomendadas en defensa de los intereses de los ciudadanos.

No es ajena a estas responsabilidades la Revista digital del Centro, que trimestralmente ponemos a disposición de todos ustedes. Es nuestro propósito declarado -así figura en el Plan General de Acción para 2013- que la Revista CEMCi se desarrolle y perfeccione aún más, al tiempo que incrementamos su difusión a través de las redes sociales u otros medios. Complemento inestimable de sus páginas son las Actualidades informativas que tanto éxito están obteniendo en escaso tiempo, pues apenas ha transcurrido un año desde la publicación de su primer número.

El **Plan General de Acción del CEMCi para el año 2013** contempla toda una gama de actividades y proyectos que han de dar satisfacción a los objetivos para los que fue creado el Centro, concretados en ser instrumento para dar cobertura técnica a los municipios, tanto de la provincia de Granada y como de la Comunidad Autónoma andaluza, así como también a otros municipios españoles, en una labor imprescindible para el buen funcionamiento de nuestros gobiernos y administraciones locales: la formación, la capacitación y el perfeccionamiento de los cargos electos, directivos, habilitados estatales y en general todos los empleados públicos de los entes locales, de los ayuntamientos y de las diputaciones.

Un Plan que establece unas líneas de actuación que posicionen al Centro como lo que ya es, un lugar de excelencia e innovación en formación y un instrumento de apoyo a los municipios, tanto en materia de formación, como investigación y publicaciones, a los cuales nos debemos principalmente. No hay que olvidar que el CEMCI es una Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, por lo que en 2013 habrá una dedicación especial a los municipios de Granada.

Estos propósitos y el trabajo que los hará efectivos y reales son los que nos hacen ser confiados en que, a pesar de las dificultades por las que todas las administraciones están pasando, quizá de manera más señalada las locales, hagan que el papel del Centro contribuya con su colaboración a disipar sombras y

tenebrosidades, a sabiendas de que 2013 también será un año difícil. Pero ello no nos amilana, más bien nos anima a rearmarnos con ilusión, coraje y dinamismo.

El presente número de la Revista destaca por su **sección Tribuna**, en la que, como viene siendo habitual, presentamos tres textos elaborados ex profeso para esta publicación. Se corresponden con las temáticas de los siguientes enunciados: “Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local”, “La rehabilitación en el marco de la economía sostenible”, y “Notas críticas sobre anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención”.

En el primero, su autor, Xavier BOLTAINA BOSCH, Gerente de la Diputación de Barcelona y profesor universitario de Empleo Público en la Universidad de Barcelona, aboga porque en el actual panorama de crisis en el mundo local es imprescindible tratar las particularidades jurídicas y de gestión de recursos humanos que supone para el sector público local la mencionada reforma laboral.

Álvaro CORTÉS MORENO, actualmente Técnico de Administración General, rama jurídica, y José Carlos GUERRERO MALDONADO, Arquitecto Técnico e Ingeniero de la Edificación, ambos del Ayuntamiento de Granada, coautores del segundo trabajo nos sumergen en la imagen urbana y el denominado “derecho a la ciudad”, para seguidamente analizar la nueva regulación del deber de conservación y rehabilitación, la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios, los sujetos obligados del cumplimiento de estos deberes y el papel de las comunidades de propietarios, concluyendo con el estudio de la situación legal de fuera de ordenación y las actuaciones de rehabilitación en Andalucía.

Por último, el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería, Lorenzo MELLADO RUIZ, nos acerca el espejo de una realidad que ya pocos afortunadamente se resisten a afrontar, la necesaria racionalización y sostenibilidad de la administración local. Un estudio que no ha de dejarnos indiferentes sobre todo porque está hecho con el suficiente espíritu crítico, ya enunciado en el propio epígrafe del trabajo, a la hora de afrontar el anteproyecto de ley que se mueve entre los parámetros que ha de dilucidar entre reformar o intervenir.

Llegados a la **sección Documentos CEMCi**, también de singular importancia en la Revista, que incluye otros trabajos elaborados por profesionales de la administración que han pasado por las aulas del Centro, nos sumergimos en apreciaciones sobre algunos de los temas tratados en los Cursos. En esta ocasión, se incluyen los siguientes trabajos: *Estabilidad y Sostenibilidad en las finanzas públicas. De dónde venimos y adónde vamos*, de Ramón FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Economista, Jefe de la Sección de Asistencia Económica a Municipios de la Diputación de Granada; *Incidencia de la Ley de Autonomía Local de Andalucía en la normativa de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía*, de José Ángel LÓPEZ HERRERO, Asesor Jurídico del Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera; y *Competencias y Responsabilidades de los arquitectos según la perspectiva del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad andaluza*, del que es autora María Inmaculada REINA CABELLO, Arquitecta.

Seis trabajos continentales de problemáticas que cotidianamente vivimos los entes locales, y que la Revista CEMCi les hace partícipes con el único afán de seguir siendo eficaces colaboradores en esa tarea común de servidores de la comunidad de ciudadanos a los que las administraciones municipales dirigen sus desvelos y acciones, convencidos de que la FORMACION NO ES UN COSTE, ES UNA INVERSIÓN.

Aprovechamos el momento para transmitirles nuestros mejores deseos para el año 2013.

CEMCI

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

DESPIDO, SUSPENSIÓN DE CONTRATO Y REDUCCIÓN DE JORNADA DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAINA BOSCH.

Profesor de empleo público. Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.
Gerente de la Diputación de Barcelona.
(xavier.boltaina@ub.edu; boltainabx@diba.cat)

SUMARIO:

- I. LA CRISIS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL. DE LA ALEGRIA “INFLACIONARIA” A LA CONTRACCIÓN ACTUAL.
- II. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES DEL 2012 Y EL DESPIDO DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.
- III. EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 20 DEL ET, TRAS LA LEY 3/2012.
- IV. LAS CAUSAS DEL DESPIDO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RD 1483/2012.
- V. LA CAUSA ECONÓMICA EN EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.
- VI. LAS CAUSAS TÉCNICAS, ORGANIZATIVAS Y DE PRODUCCIÓN DE DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.
- VII. EL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE 29 DE OCTUBRE DE 2012 (RPDC) Y LA ORDEN DEL MINISTERIO DE TRABAJO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012.
- VIII. EL DESPIDO EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: LA DISTINCIÓN DE LAS ENTIDADES QUE LO COMPONEN Y SU REGULACIÓN.
- IX. EL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO DEL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL. LAS CAUSAS DEL DESPIDO.
- X. AMBITO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL.
- XI. EL PROCESO ESPECÍFICO DE CONSULTAS PARA EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL. LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO.
- XII. SUSPENSIÓNES CONTRACTUALES Y REDUCCIÓN DE JORNADA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA EXCEPCIÓN DE LA DA 21 DEL ET.

XIII. EL DERECHO DE PRIORIDAD DE PERMANENCIA: DE SU AUSENCIA EN EL RD-LEY 3/2012 A SU INCORPORACIÓN AL ET A TRAVÉS DE LA LEY 3/2012 DE 6 DE JULIO.

XIV. CONSIDERACIÓN FINAL. DOS PROCEDIMIENTOS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL REENVÍO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RPDC AL ARTICULO 51 DEL ET.

XV. Y UNA REFLEXIÓN FINAL: ¿UNIFICACIÓN O BIFURCACIÓN DEL RÉGIMEN DEL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

I.- LA CRISIS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL. DE LA ALEGRIA "INFLACIONARIA" A LA CONTRACCIÓN ACTUAL.

La eliminación de puestos de trabajo en el sector público español es ya una realidad, ha sido una circunstancia palpable en el año 2011, que se ha acentuado en el 2012, además esta reducción ha ido acompañado de medidas legales y reglamentarias al respecto, y parece que alcanzará en el 2013 su punto máximo, a la vista de la aprobación en octubre de un reglamento que regula los despidos colectivos e incorpora un extenso Título dedicado específicamente al sector público. Desde un punto de vista estrictamente secuencial, pueden detectarse los siguientes referentes temporales y legales a lo largo de los dos últimos años.

1. En un primer momento de la secuencia, el sector público español ha procedido a suprimir el empleo temporal, tanto de personal laboral no permanente como de funcionarios interinos, e incluyéndose también en no pocas ocasiones el personal indefinido no fijo. Todos ellos son empleados que no tienen garantizado un principio de estabilidad, cuanto menos no tan firme como el funcionariado de carrera o más relativo en el personal laboral fijo.

Las cifras consultadas acreditan lo dicho: de los casi 230.000 empleos públicos que han sido suprimidos desde el inicio de crisis en el sector público, el 75 por ciento es personal no permanente laboral o funcionarios interinos, y una cifra difícil de concretar, de personal laboral indefinido no fijo.

La lógica consecuencia de lo anterior, es una evolución no exenta de interés. El incremento de la temporalidad ha sido común en el sector privado y público, de tal manera que se ha reproducido en gran medida las circunstancias que alentaban uno y otro, si bien la precariedad siempre había sido históricamente mucho mayor en el ámbito privado que en el público, en contra de una cierta creencia en sentido contrario.

Podemos destacar que, así, en el segundo trimestre de hace casi un cuarto de siglo, esto es alrededor del año 1987, la temporalidad en el sector público oscilaba en

torno al 8 por ciento, frente al 17-18 por ciento del sector privado. Hacia sólo 3 años de la promulgación de la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública y la expansión de la temporalidad todavía no había alcanzado los niveles de años posteriores.

En el periodo 1988-1998, en el sector público nunca se superó –aunque sí se bordeó– el 20 por ciento (aun que sí fue superior ya en el 1999), en tanto que en el sector privado, en el 1995 superaba ya por poco el 40 por ciento, y no disminuyendo nunca por debajo del 35 por ciento hasta el 2007. Todo ello, en uno y otro ámbito, de diversas medidas tendentes a reducir la temporalidad. Así, en esta fecha, en el ámbito privado la precariedad era del 35 por ciento y en el sector público, que había seguido una senda alcista desde 1996 (con algo más del 15 por ciento), superó la barrera del 25 por ciento en el 2006.

A partir de ese año, el descenso es progresivo en uno y otro ámbito. En el 2007 la diferencia fue la menor por vez primera desde 1987 de tal manera que mientras que el sector privado acreditaba un 32-33 por ciento de temporalidad, en el público se superaba por poco el 25 por ciento (con oscilaciones de 1 o 2 por ciento según trimestres). La reducción progresiva del empleo temporal consiguió igualar las cifras en torno del 2009, con un 26 por ciento. En el tercer trimestre del 2012, el sector privado se ha situado en el 25 por ciento y el público en el 20,6 por ciento.

2. A partir del año 2011 –aunque con algunos antecedentes, que incluso se detectan en el año 2009 y 2010–, la Administración Pública, incluida por supuesto la local, ha empezado a destruir empleo de forma muy acelerada y la cadencia temporal empezó en el ámbito de los vínculos no permanentes.

La razón es obvia, y se basa en la facilidad jurídica para proceder a su extinción, tanto por la vía formal, como por la vía económica.

- a) no renovación de contratos temporales, con una pequeña indemnización (en el contrato de obra y servicio y en el contrato eventual, 9 días por año trabajado para el 2012, que ascenderá a 10 días en el 2013, hasta que se alcance en el tránsito temporal fijado en el ET, los 12 días); en el contrato de interinidad, sin indemnización.
- b) en el caso de los funcionarios interinos, por procedimientos similares, y sin ningún tipo de indemnización igualmente, aunque se trate de supuestos de interinidad muy prolongada, esto es, lo que en momento dado el propio Tribunal Constitucional calificó como “*interinos estables*”.
- c) la extinción de contratos de trabajadores indefinidos no fijos, figura jurídica nacida al amparo de la doctrina judicial, inicialmente presentada por la STS de 7 de octubre de 1996 y confirmada –y afianzada a partir de entonces– por las SSTS de 20 y 21 de enero de 1998.

La reticencia de los gestores ha sido cercenar el empleo fijo: en un caso por su práctica imposibilidad (el personal funcionario de carrera) y en otro, por las dificultades de la aplicación de la ley que regula el despido objetivo y el despido colectivo para el personal laboral. Sin embargo, se detecta ya el inicio de esta segunda etapa de extinción de contratos fijos.

3. Así, desde que se inició la crisis en el 2007, se han suprimido en España en torno de unos 3,2 millones de empleos en el ámbito privado y público, de los cuales 2 millones eran en mayor o menor medida de carácter no permanente. Por ello ha caído drásticamente la tasa de precariedad en España, que era una de las epidemias permanentes de nuestras relaciones laborales. Claro está que esta reversión de la “*enfermedad*” no ha sido por que el enfermo haya sanado (conversión en contratos o vínculos permanentes) sino por “*defunción*” del paciente. Aún así, es sintomático que sigue siendo uno de los males de nuestro sistema productivo, pues en la zona Euro, la precariedad se sitúa en el 15,8 por ciento, tasa que desde 1987 nunca ha alcanzado la media del sector público y privado español.

4. Una nueva fase del ajuste de las plantillas del sector público –incluido el local– ha sido la no cobertura de las plazas y la continuación de la ya mencionada eliminación del empleo no permanente. Así, en los últimos meses, se han suprimido 40.000 puestos no permanentes de un total de 173.000. La eliminación de servicios propios e impropios ha supuesto la no renovación de cerca de 40.000 trabajadores temporales con contrato de obra o servicio determinado. A ello se une la congelación prácticamente absoluta de las ofertas de empleo pública fijada en el RD-ley 20/2011 y confirmada en la Ley de Presupuestos 2/2012, para el presente año.

5. Finalmente, se ha iniciado la que a nuestro juicio se podría denominar “*penúltima etapa*”, previa a una hipotética “*última etapa*”. Para nosotros, la última etapa sería la eliminación de funcionarios de carrera, supuesto por ahora no factible, más allá de una figura poco explorada como es la de la excedencia forzosa funcional, que en todo caso es una situación administrativa singularísima, que no comporta la pérdida de la relación funcional e implica proseguir con el pago de una parte reducida de las retribuciones.

En esta penúltima etapa, se ha procedido a la reducción del empleo laboral fijo. En los doce últimos meses, se han eliminado cerca de 60.000 contratos fijos en el sector público. La dinámica es evidente: si en estos momentos en España el empleo público no permanente se sitúa en 617.500 trabajadores (cifra a septiembre del 2012) y continúa descendiendo, el paso ya está decidido, y supondrá la supresión de empleo laboral fijo acelerado en los próximos meses. En este contexto, por tanto, deben situarse la reforma del ET a través primero del RD-ley 3/2012, luego con la Ley 6/2012 de 6 de julio y ya más recientemente mediante el Real Decreto 1483/2012 de 29 de octubre sobre despido colectivo, que dedica todo el Título III (arts. 34 y siguientes) a instituir “*normas específicas de los procedimientos de despido colectivo del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público*” (RPDC), finalmente concretado en algunos aspectos procedimentales, pero también sustantivos por la Orden del Ministerio de Trabajo ESS/2541/2012 de 27 de noviembre “*por el que se adoptan disposiciones para la determinación de la forma y contenido de la información estadística en aplicación y desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 1483/2012 de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de*

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAÑA BOSCH

los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada” (BOE núm.287, 29-11-2012).

II- LA REFORMA DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES DEL 2012 Y EL DESPIDO DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

Hasta la aprobación del RD-ley 3/2012 de 10 de febrero, la normativa laboral (Estatuto de los Trabajadores) y por supuesto los antecedentes, el Real Decreto de 1985 y el más reciente Real Decreto 801/2011 de 10 de junio sobre procedimientos de regulación de empleo y actuación administrativa en materia de traslados colectivos, no incorporaban ninguna reflexión, regla o criterio específico dirigido al personal laboral de las Administraciones Públicas. Parecía que el supuesto del despido no pudiera darse –y no era extraño que en muchos coloquios y seminarios así se planteara- y si acaso ocurría, se derivaba el problema a la aplicación de los artículos 51 y 52.c del ET, escritos en clave estrictamente de empresa privada, y por tanto, con un elevado grado de incertidumbre y discrepancias judiciales.

La constante conflictividad judicial experimentada durante los años 2010 y 2011 a la hora de que las Administraciones aplicaran las causas de despido objetivo y despido colectivo por razones económicas, organizativas, técnicas y de producción, dio pie a que, por vez primera en el derecho laboral español moderno, se instituyera una referencia clara y expresa a las particularidades de tales circunstancias para despedir personal laboral fijo.

El único antecedente que podía localizar surgió en el 2001, con la inclusión de una nueva letra (la e), en el art.52 del ET, al permitir la extinción por causas objetivas –o colectivas, si se superaba el umbral fijado en el art.51- por finalización de las subvenciones o ayudas de carácter externo que pudieran recibir las Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro. Un antecedente que, por cierto, en cuanto a las primeras –no así las segundas- ha quedado suprimido por la Ley 3/2012 de reforma laboral. Parece pues, que en este supuesto, el legislador ha decidido reorientar todos los posibles despidos del sector público por razones económicas hacia la DA 20 o, en todo caso, al artículo 51 o 52.c) del ET.

No obstante, el tramite parlamentario del RD-ley 3/2012 maduró alguno de los aspectos, que se han concretado en la DA 20 y 21 del ET, ya señaladas en párrafos anteriores, según redactado dado por la Ley 3/2012, sin perjuicio de que algunas ambigüedades han obligado a ser concretadas, cuanto menos para el despido colectivo, en el RPDC, al cual dedicaremos un apartado más amplio y concreto, dada su extensión y complejidad fundamentalmente procedimental, aunque también en algunos aspectos concreta de forma sustantiva la DA 20 del ET.

Desde esta perspectiva, dos son los preceptos a destacar del nuevo ET surgido en julio del 2012: la disposición adicional vigésima y una muy criticable disposición adicional vigésima primera –crítica derivada por su carácter restrictivo- A continuación destacaremos los datos fundamentales de una y otra.

III. EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 20 DEL ET, TRAS LA LEY 3/2012.

1. La DA 20 del ET regula específicamente el despido del personal laboral del sector público tanto en base al denominado despido colectivo del artículo 51 como el despido objetivo del artículo 52.c) del ET. Por consiguiente, las previsiones de una u otra modalidad se extienden ya sin lugar a dudas al sector público local. Por el contrario, el RPDC se refiere exclusivamente al despido colectivo en el sector público en general y a las Administraciones Públicas en especial, sin entrar a plantear aspectos específicos del despido objetivo regulado en el artículo 52.c) del ET. Esto último es plenamente lógico, por cuanto el despido objetivo del art.52.c supone una acción del empresario –en nuestro caso, entidad del sector público- y, en su caso, recurso ante la jurisdicción social, en tanto que el artículo 51 implica un proceso de consultas e incluso aun de intervención de la autoridad administrativa más complejo. La Orden de 27-11-2012 del Ministerio de Trabajo aclara aspectos puramente estadísticos, si bien incluye un anexo II de especial importancia para el sector público.

2. El frontispicio de la DA 20 se refiere a la “*aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en el sector público*”.

Luego pues, el primer párrafo reproduce las cuatro causas. Sin embargo, al describir las mismas, desaparece la causa productiva. Idéntica actitud muestra el RPDC. Parecería pues que si bien la Ley incorpora el despido por causas productivas, luego no se desarrolla ni concreta esta causa. Como tendremos luego ocasión de plantear, creemos que la causa existe, si bien sólo podrá ser aplicada si se dan las circunstancias propias de las empresas privadas especificadas en el artículo 51 del ET, y por extensión sino se superan los límites de trabajadores afectados, el artículo 52 de la norma laboral.

En consecuencia, esta causa existe también en el ámbito del sector público. En todo caso, su aplicación será muy dificultosa en una Administración Pública y quizá mucho más factible para el sector público local que no tenga esa consideración, pero su justificación deberá residenciarse, insistimos, en el art.51.1 del Estatuto cuando la define como aquella “*cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado*”, máxime cuando la DA 21 acepta que puedan existir no sólo entidades de derecho público sino también Administraciones Públicas que “*se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado*”. Tendremos ocasión de tratar la cuestión en la parte final de este comentario.

3. La DA 20 del ET amplía extraordinariamente el ámbito de aplicación de la disposición adicional, por cuanto va dirigida a los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público previstos en el artículo 3.1 de la Ley de Contratos del Sector Público de 14 de noviembre del 2011. Luego tal matiz se ve reconducido por el RPDC, como tendremos ocasión de señalar.

En concreto, pues, según la DA 20 del ET –y el Anexo II de la Orden del Ministerio de Trabajo de 27 de noviembre de 2012- se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades (solo reproducimos los que interesan directa o indirectamente al ámbito local):

- a. La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las “*Entidades que integran la Administración Local*”
- b. Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- c. Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) de la Ley de Contratos del 2011 sea superior al 50 %.
- d. Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y según el Anexo II de la Orden de 27-11-2012, previstos también en “*la legislación de régimen local*”.
- e. Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
- f. Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- g. Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores (así pues, las asociaciones municipalistas existentes en el ámbito estatal o autonómico)

Dentro del sector público, y a los efectos de la Ley de Contratos, tendrán la consideración de Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades, aspecto este esencial por cuanto el RPDC distingue a la hora de regular el despido del personal laboral entre Administraciones Públicas y resto del sector público.

- a. Los mencionados en la letra a) anterior.
- b. Los Organismos autónomos.
- c. Las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

- regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, y
- d. las entidades de derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:
1. que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o
 2. que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

No obstante, no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

- e. Las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

IV.- LAS CAUSAS DEL DESPIDO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RD 1483/2012.

Aclarado por el ET el debate sobre la efectiva aplicación del despido de los artículos 51 y 52.c) al sector público, hay tres aspectos que deben destacarse a partir de la DA 20 del Estatuto de los Trabajadores.

1. La remisión del aspecto subjetivo de la aplicación –como hemos tenido ocasión de fijar anteriormente– se efectúa a una norma ajena al derecho laboral como es la Ley de Contratos del Sector Público. (RD-legislativo 3/2011 de 14 de noviembre).

2. El despido por las cuatro causas mencionadas se llevará a cabo “*conforme*” a lo que disponen los artículos.51 y 52.c) del ET. Por tanto, estos preceptos no son exceptuados para el sector público.

3. No obstante, tal remisión a los artículos.51 y 52.c) del ET se matiza por la propia existencia de la DA 20 y la posterior 21, y también por la necesidad de una “*norma de desarrollo*”, que se ha concretado en el RPDC, que por vez primera dedica un extensísimo apartado a las Administraciones públicas y al sector público. Tal norma asume, en el Título III, el objetivo declarado de “*establecer las peculiaridades del procedimiento del despido en el sector público y específicamente en el ámbito de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido en la DA vigésima del ET*”.

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAÑA BOSCH

4. Y en todo caso, siempre parece que todo el proceso debe insertarse también el marco de los denominados “*mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas*” (DA 20, primer párrafo, *in fine* y artículo 34.2 del RPDC).

5. La descripción de las causas sufre una bifurcación en la ley y el reglamento: si bien la DA 20 del ET regula el despido en el sector público, la definición de las causas cuando afectan a las Administraciones Públicas –antes descritas– se perfilan en la Disposición Adicional referida –y aun más en el RPDC–, en tanto que su definición para el resto del sector público que no ostenta el carácter de Administración Pública deberemos acudir al artículo 51 del ET y artículo 1, apartado segundo del reglamento (art.34.3 del RPDC).

6. La DA 20 del ET efectúa una definición amplia de la causa económica, técnica y organizativa para los despidos colectivos del personal laboral de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público y a su vez tienen la consideración de Administración Pública, y olvida (como también lo hizo el RD-ley 3/2012) la causa productiva. Todos los conceptos definitorios forzosamente deberán ser modulados por la jurisprudencia, si bien en el momento presente solo tenemos ante nosotros las referencias que incorpora el RD 1483/2012.

V.- LA CAUSA ECONÓMICA EN EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.

Como hemos señalado, la DA 20 sólo describe tres de las cuatro tradicionales causas, y ellas deben ser completadas con el RPDC, siendo posiblemente la más compleja en su concepto y ejecución, la causa económica.

1. Para el ET concurre la causa económica cuando se produzca una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes.

La DA 20 añade algo más: se define tal “*persistencia*” si se producen, la referida insuficiencia durante tres trimestres consecutivos.

2. Tales expresiones se reproducen en el art.35.3 del RPDC pero se añade una aclaración de gran importancia en el párrafo final, al señalarse que, en cuanto a la determinación de las causas económicas, en el caso de la Administración, la definición de “*insuficiencia presupuestaria*” se dará cuando concurren las dos consecutivas circunstancias:

- a) que en el ejercicio anterior la Administración Pública en la que se integra el Departamento, órgano ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario.
- b) que los créditos del departamento o las transferencias, aportaciones al órgano, ente, organismo o entidad, o a sus créditos, se haya minorado en un cinco por ciento en el ejercicio corriente o en un siete por ciento en los dos ejercicios anteriores.

3. Para clarificar más la cuestión, el último párrafo del artículo 35.3 del RPDC señala que a los efectos de las anteriores letras a) y b), se tendrán en cuenta tanto las minoraciones efectuadas en el Presupuesto inicial como, respecto del ejercicio en curso, las realizadas en fase de ejecución presupuestaria.

Es evidente que esta concreción del artículo 35.3 tiene un lado positivo y negativo.

En el primer caso, la seguridad jurídica que otorga al concepto indeterminado que implica la expresión "*insuficiencia presupuestaria*". Es evidente que con la sola dicción de la ley laboral, el debate estaba servido. La negativa, que muy posiblemente es una concreción *ultra vires* y por tanto, muy cuestionable por parte de la jurisdicción social, que podrá no tomarla en cuenta a la hora de aplicarla, por lo que deberemos estar muy atentos a la evolución judicial y jurisprudencial al respecto.

4. Si bien los aspectos relativos al procedimiento *ad hoc* de los despidos colectivos en el sector público local será objeto de análisis unas páginas más adelante, sí debemos resaltar que el RPDC incorpora algunos aspectos inicialmente formales que nos permiten también coadyuvar a interpretar el alcance de los términos de la DA 20 en cuanto al despido por causas económicas.

En concreto, la Administración deberá aportar un significativo expediente documental para poder justificar los despidos. Esta documentación deberá entregarse a las siguientes personas u órganos, sin excepción:

- representantes legales de los trabajadores de la entidad, lo que obvia cualquier papel en el proceso a los representantes del personal funcionario, opción lógica jurídicamente pero quizá falta de una cierta coherencia cuando en realidad se trata de una decisión extrema en el ámbito del empleo público que tiene trascendencia para toda la organización local.
- a la autoridad laboral y
- al órgano competente en función pública de la Comunidad Autónoma –en el caso de nuestro sector público local–, si bien se produce alguna disonancia jurídica entre el artículo 37 y el artículo 43.3 del RPDC, que luego analizaremos.

En concreto, la documentación a entregar es la siguiente, de conformidad con el artículo 39 del referido Real Decreto:

- a) una memoria explicativa de las causas económicas que acrediten la situación de insuficiencia presupuestaria, sobrevenida y persistente para financiar el servicio público objeto de afectación en el despido.

Por consiguiente, el artículo 35.3 deberá ser escrupulosamente respetado y fundamentado en el documento-memoria que la entidad local elabore. Ello guarda pleno engarce con la necesidad también de aportar una Memoria explicativa de las causas del despido y su relación con los principios contenidos en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad y Sostenibilidad, con las medidas o mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria a que hace referencia (artículo 38.a del RPDC).

- b) un conjunto de documentos que se refieren a los gastos por capítulo I en general y a la plantilla laboral en especial.

En este sentido, deberán ponerse a disposición los presupuestos de los dos últimos ejercicios, donde se acrediten los gastos de personal y las modificaciones de créditos presupuestarios que en su caso hubieran debido efectuarse. Igualmente, una copia de la plantilla de personal laboral de la entidad local, organismo o entidad de que se trate. En este caso la documentación es meramente informativa, pero importante para clarificar los términos de la referida causa económica.

La remisión en exclusiva al personal laboral parece dar solidez a las tesis de que todo el proceso de extinción (incluido el polémico apartado del número de empleados afectados) se basa sólo en el colectivo de trabajadores, quedando excluidos a efectos numéricos y de otra índole los funcionarios.

- c) una certificación dónde conste que concurre la causa de insuficiencia presupuestaria conforme a lo que señala el artículo 35 del RPDC.

Dados los términos del reglamento (artículo 39.3, "*oficina presupuestaria u órgano contable*"), debemos entender que en el ámbito local tal certificación deberá ser expedida por los funcionarios públicos que tienen atribuida esta función (habilitados estatales). No parece que el RPDC permita externalizar esta función certificadora, lo que no impide a nuestro juicio estrictamente personal que la entidad pueda solicitar a una empresa consultora o de análisis una auditoría de sus cuentas, siempre y cuando ello luego sea refrendado y certificado por el funcionario interno correspondiente o en su ausencia, de la entidad local supramunicipal (Diputación Provincial, fundamentalmente) que asuma esa función.

- d) aportar el Plan de Ordenación de Recursos Humanos que hubiera aprobado la entidad. Con el redactado del artículo 39.5 del RPDC parece que finaliza un debate, más bien inspirado desde posiciones administrativistas, en donde se

señalaba que ese Plan era obligatorio, así como la previa amortización de puestos de trabajo –amortización que ni para el sector privado ya era exigible desde la reforma laboral del 2010-.

En el ámbito del derecho laboral aplicable a la extinción de contratos de trabajo ninguna norma exigía ni exige este Plan, lo que no impide que exista, pero el precepto es claro en estos momentos en que sólo deberá aportarse “*en caso de que se haya tramitado*”. Carácter potestativo que es idéntico a la previsión del artículo 39.6 del RPDC, al permitir incorporar cualquier otra documentación que justifique la necesidad de la medida extintiva, como sería el caso de informes externos de auditorías o empresas consultoras.

Entendemos, por tanto, que el Plan no es obligatorio ni tan solo necesario, pero si la entidad local desea llevar a cabo un proceso de reorganización más amplio que simplemente proceder al despido de trabajadores, e implementar otras medidas, como movilidad, reasignación de efectivos, medidas especiales referidas al personal funcionario, modificación de puestos de trabajo, etc., si que parece razonable su concreción en un Plan de ese tipo.

VI.- LAS CAUSAS TÉCNICAS, ORGANIZATIVAS Y DE PRODUCCIÓN DE DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES.

Como ya hemos señalado, la DA 20 y el RD 1483/2012 describen, *ad hoc*, exclusivamente las causas técnicas y organizativas, pero tal como hemos defendido, creemos que las causas productivas son plenamente aplicables también al sector público local (sean Administraciones públicas o no lo sean), si bien en nuestro juicio, la descripción de las mismas deberá residenciarse de pleno en el artículo 51 del ET y en la descripción de la misma que efectúa para el sector privado el referido Real Decreto de desarrollo.

1. La DA 20 del ET define la causa técnica, en el ámbito del sector público – Administración Pública- con carácter de “*numerus apertus*”: entre otras, cuando se produzcan cambios en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate. Descripción que asume también literalmente el art.35.3 del RPDC.

2. La causa organizativa, también descrita en términos de “*numerus apertus*” se define como aquella en las que se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público, reproducido igualmente por el ya citado artículo 35.3 del RPDC.

3. El Real Decreto aquí no va más allá de la Ley y por tanto difícilmente podrá objetarse una extralimitación o un carácter *erga omnes*, como sí sucede con la –difícil de concretar- causa económica. Es evidente, por tanto, que mientras las

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAÑA BOSCH

causas técnicas u organizativas son en principio de relativa fácil comprensión, la causa económica será la más compleja de aplicación, y de ahí que por vía reglamentaria se haya intentado delimitar al máximo, a fin de evitar disquisiciones judiciales sobre su correcta o incorrecta aplicación.

En todo caso, pese a ello estas causas sólo podrá alegarse si se adaptan, justifican o encuentran soporte en los principios de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con los mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria que allí se marcan. Por tanto, *strictu sensu*, tales causas de la DA 20 del ET deben guardar relación con la mencionada Ley Orgánica.

4. Pese a ser ignorada en la descripción y como ya hemos afirmado en diversas ocasiones anteriores, nuestro parecer es la plena aplicación de la causa productiva, para el sector público. Algunos autores predicaron que podía ser un mero olvido en el inicial RD-ley 3/2012 pero tal error no ha sido corregido en el trámite parlamentario. Pese a ello nosotros creemos que es una causa plenamente aplicable y simplemente puede achacarse tal “*olvido*” a la habitual pésima técnica legislativa a que nos tiene acostumbrado el legislador, o simplemente a una remisión no expresa al artículo 51 del ET.

Por ello, la causa productiva se incorpora en la descripción –que no definición– de la DA 20 del ET; igualmente el primer párrafo de tal disposición indica que “*el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público (...)*” se efectuará conforme a la DA 20, los artículos 51 y 52.c del ET y ahora ya también a través del RD 1483/2012. El mismo tenor literal de inclusión se incorpora en el Título III del referido Real Decreto. Por consiguiente, en el sector público local podrá recurrirse a causas productivas cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado (art.51.1 del ET), lo cual es más propio de entidades del sector público local que no son Administraciones Públicas, aunque sin excluirlas puntualmente según en que casos.

VII.- EL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE 29 DE OCTUBRE DE 2012 (RPDC) Y LA ORDEN DEL MINISTERIO DE TRABAJO DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2012.

Resultado de las especificidades introducidas inicialmente por el RD-ley 3/2012 y luego por la Ley 3/2012 que da redactado final tras el trámite parlamentario a los artículos 51 y 52.c) del ET pero muy especialmente a las disposiciones adicionales 21 y 22 del mismo Estatuto, el Gobierno, con gran celeridad, y tal como ya hemos explicitado, aprobó el Real Decreto 1483/2012 de 29 de octubre, que articula el “*Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos*”

de trabajo y reducción de jornada' (RPDC), y la antes ya mencionada Orden del Ministerio de Trabajo ESS/2541/2012 de 27 de noviembre.

1. Las consideraciones del porqué del RPDC son expuestas por el mismo en sus antecedentes, destacando a nuestros efectos lo que se deriva para el sector público. Así:

- a) El RPDC nace con la voluntad de adecuar reglamentariamente el nuevo sistema de extinción derivado de la reforma laboral del 2012. Pasar, en consecuencia, del procedimiento de autorización administrativa por parte de la Autoridad laboral a "*otra clase de procedimiento*", de contenido y finalidad distinta, en donde hay una parte significativa de negociación entre empresa y representantes de los trabajadores y un papel muy menor –aunque existente y no despreciable– de la autoridad laboral.
- b) Garantizar ese periodo de negociación consistente en un trámite de consultas, ya que se ha eliminado la autorización administrativa y se hace preciso establecer cual es el papel de vigilancia y control de la autoridad laboral en este proceso.
- c) Establecer qué información deben recibir los representantes de los trabajadores por parte de la empresa, para que aquéllos tengan un conocimiento adecuado de las causas para el despido (o para la suspensión contractual o la reducción de jornada).
- d). Regular el plan de recolocación externa de los trabajadores en los supuestos en que ello deba articularse.
- e) En cuanto a las justificaciones introducidas en la Orden de 27-12-2012, ellas se derivan de la disposición adicional primera del RPDC en cuanto al control de la información estadística que se deriva de la Ley 3/2012 y RPDC.

2. No obstante, el RPDC no puede obviar una justificación, a la que sin embargo dedica unas escasas tres líneas en el BOE, pese a que luego en su desarrollo normativo incorpora todo un Título III específicamente destinado al sector público.

En este sentido, pueden fijarse diversas declaraciones programáticas en relación al sector público, incluido el local:

- a) Brevemente al inicio del RPDC: este Reglamento del 2012 establece las "*peculiaridades*" del procedimiento del despido en el sector público en general y en las Administraciones Públicas en especial, de conformidad con la disposición adicional 20 del ET (no así la 21 del ET, sólo aplicable de forma excepcional al sector público).
- b) Con mayor extensión, en la exposición justificadora del RPDC se indica que el Reglamento tiene como finalidad, en el ámbito publico, concretar jurídicamente y dar seguridad a los siguientes aspectos:

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

- b.1) precisar el procedimiento administrativo a seguir en los supuestos de despidos de personal laboral de entes, organismos y entidades que conforman el sector público, en desarrollo de la DA 20 del ET. Debemos insistir que la regulación afecta al “*despido colectivo*” derivado del art.51, y no así el despido objetivo por iguales causas del art.52.c) del ET, que no prevé un procedimiento administrativo en ningún caso, sino que la relación es exclusivamente entre empresario-trabajador y posterior valoración judicial si se impugna.
- b.2) distinguir procedimentalmente entre Administraciones Públicas, por un lado, y organismos, entes y entidades que forman parte del sector público (local) pero que no son considerados jurídicamente “*Administraciones*”.

VIII.- EL DESPIDO EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL: LA DISTINCIÓN DE LAS ENTIDADES QUE LO COMPONEN Y SU REGULACIÓN.

El RPDC efectúa una significativa distinción a la hora de enfocar el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal del sector público, en el nuestro supuesto, local, consecuencia de la redacción final de la DA 21 del ET, dada según la Ley 3/2012 de 6 de julio.

Así, el Título I del RPDC regula específicamente los procedimientos de despido colectivo, y por ello debemos resaltar lo siguiente:

1. La regulación se refiere al despido colectivo, y no al despido por causas objetivas del artículo 52.c). Por consiguiente la distinción procedimental dependerá no de la DA 20 del ET que nada dice, sino de los escalones y circunstancias que prevé el art.51 del ET y que son concretados en el art.35 del RPDC. Cuestión distinta es que la definición de las causas que contiene la DA 20 permite identificar estas causas en el supuesto del despido objetivo.

2. Se vincula, tal como ya efectúa la DA 20 del ET, el posible despido a los mecanismos preventivos y correctivos fijados en la normativa de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera de la Administración Pública y del sector público en general.

3. Se distingue en el sector público local entre Administraciones Públicas y todo el elenco de entidades, entes u organismos que no tienen tal consideración jurídica expresa.

4. Se fija un carácter supletorio dentro del propio RPDC. Así, el Título III es la norma preferente de aplicación al despido para las Administraciones Públicas; el procedimiento general previsto en el Título I, para el sector privado se aplicará en lo no previsto en el Título III, pero con un importante matiz: siempre y cuando no se oponga, contradiga o sea incompatible con el referido Título III. Sin embargo, el Título I si es aplicable directamente al sector público local que no tenga la consideración de Administración Pública *strictu sensu*, según la Ley de Contratos del Sector Público.

5. Y en todo caso, la regulación de la DA 20 del ET no ignora, ni aleja su aplicación los contenidos fundamentales previstos para los despidos colectivos en general previstos en el art.51 del ET, que deberán ser tenidos en cuenta igualmente por el operador jurídico local.

IX.- EL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO DEL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL. LAS CAUSAS DEL DESPIDO.

Por “*objeto*” del procedimiento nos referimos a en qué supuestos será factible que una entidad del sector público local puede proceder a extinguir de forma colectiva los contratos de trabajo de su personal. En este sentido, la regulación del Título III del RPDC afecta a las siguientes entidades.

1. A todo el sector publico local que se define en el art.3.2 de la Ley de Contratos del Sector público de 2011, cuando tenga la consideración de Administración Pública. El Estatuto de los Trabajadores y el RPDC se remiten significativamente a una norma ajena al derecho del trabajo para definir este sector público, y qué es una Administración dentro del mismo.

2. La concreción para el ámbito publico local de los tramos de empleados afectados que distinguen acudir a la vía del despido colectivo (art.51) o el despido objetivo del art.52.c), que se ampara en idénticas causas. Al respecto debemos destacar, en cuanto a la Administración local, en concreto, lo siguiente:

a) el Título III del RPDC se aplicará en los supuestos de despidos en que, en un periodo de noventa días, la extinción afecte al menos a:

1. Diez trabajadores de una entidad de la Administración local y en los entes u organismos dependientes de ellas, que ocupen menos de cien trabajadores (por lo tanto, hasta noventa y nueve empleados laborales).
2. El 10 por ciento de los trabajadores, en el mismo supuesto anterior, si la plantilla de trabajadores oscila entre cien y trescientos trabajadores.
3. Treinta trabajadores cuando se supere una plantilla de trescientos trabajadores.

b) la anterior afirmación no está exenta de crear alguna nueva duda, si bien resuelve otra.

En el primer caso, esto es la duda creada con el reglamento, no se clarifica si el numero máximo (99, de 100 a 300 o más de 300) es un dato referido a la Administración local, a la entidad específica u organismo u ente, o al conjunto de todos ellos –adoptando así una posición de “*grupo de empresas*” públicas locales-. Hemos de resaltar que para el sector privado el art.1.1 del RPDC es mucho más claro: “*diez trabajadores en las empresas que ocupen menos de cien trabajadores.....*”.

A nuestro juicio, sin embargo, y a expensas de pronunciamientos judiciales futuros, la solución más lógica es tomar en consideración la personalidad jurídica de cada Administración y entidad, de tal manera que el cómputo debe efectuarse en base a esa entidad con personalidad jurídica propia.

Por otro lado, se resuelve, en vía reglamentaria, un factor nada despreciable. Los cómputos lo serán siempre y exclusivamente en base a las plantillas laborales, quedando al margen los empleados con vínculo funcional. En este sentido, el artículo 35.2 del RPDC insiste al respecto: el cómputo se efectuará "*incluirá la totalidad del personal laboral contratado en el ámbito correspondiente*". Es evidente que el legislador –y mucho menos el reglamento– no se ha planteado, hasta el momento presente, el posible "despido" del personal funcionario de carrera o personal estatutario permanente y ha optado, cuanto menos también hasta ahora, por el adelgazamiento del sector público, cuando hay circunstancias que así obligan, por la extinción del vínculo laboral exclusivamente.

3. No negaremos que el RPDC puede incurrir en algún supuesto en *ultra vires* en relación a la DA 20 del ET. El art.35.3 del RPDC reproduce y concreta las causas definidas en la mencionada DA y especifica algún aspecto oscuro hasta el momento. En concreto:

- a) La DA 20 del ET señala quienes son las entidades afectadas "*a efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público....*". La disposición parece referirse sólo a Administraciones públicas a la hora de definir las causas; ello se concreta en el RDPC como luego podremos exponer extensamente.
- b) Para las Administraciones previstas en el art.3.2 de la Ley de Contratos del 2011, se perfila la "*causa económica*" de despido en términos más explícitos que la DA 20 del ET. En concreto:
 1. la DA 20 del ET señala que es causa económica "*cuando se produzca (...) una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos*".
 2. El art.35.3 reproduce estos términos, pero en su último párrafo concreta qué debe entenderse por "*insuficiencia presupuestaria*":
 - que en el ejercicio anterior la Administración Pública local en la que se integra el departamento, órgano, ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario. Y, además.
 - que los créditos del departamento o las transferencias, aportaciones patrimoniales al órgano, ente, organismo o entidad, o sus créditos, se hayan minorado en un 5 por ciento en el ejercicio corriente o en un 7 por ciento en los dos ejercicios anteriores.

- deberán tenerse en cuenta al respecto tanto las minoraciones efectuadas en el Presupuesto inicial como, respecto del ejercicio en curso, las realizadas en fase de ejecución presupuestaria.
3. Mucho nos tememos que se trata de una redacción *ultra vires*. El Gobierno ha deseado concretar las causas económicas, pero para ello al hacerlo por vía reglamentaria ha ido más allá de lo que la DA 20 del ET prevé. Los jueces pueden plantear que ello es un exceso del reglamento que no les vincula, que por otro lado es claramente favorable, por lo demás, a las Administraciones Públicas, al impedir entrar casi prácticamente nunca a poner en duda la existencia de la causa económica si se dan estos requerimientos aclaratorios. Debemos esperar a próximos pronunciamientos judiciales sobre la aplicación de ambos preceptos, el legal y el reglamentario.
- c) En cuanto a las restantes causas, como ya hemos tenido ocasión de señalar el RPDC no introduce ninguna diferencia en relación a la descripción que se lleva a cabo en el ET. E ignora, como hemos ya también señalado, definir las causas productivas, por lo que apostamos por la remisión a la definición incluida en el artículo 51 del ET.

X. AMBITO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

El artículo 36 fija el ámbito administrativo del procedimiento y claramente distingue entre la entidad local matriz (Ayuntamiento, Diputación, Consejo Comarcal) y el de los entes, organismos o entidades vinculados o dependientes de aquella entidad local, que también ostentan el carácter de Administración, respecto del procedimiento para las entidades del sector público local que no gozan de tal definición de Administración.

Por tanto el RPDC distingue entre uno y otro ámbito. Por ello es imprescindible acotar nuestro estudio al primer supuesto, las Administraciones Públicas, pues el Título III del RPDC está formulado para ellas específicamente.

Las reglas jurídicas reguladoras en el ámbito local, cuanto nos encontramos ante una Administración, son las siguientes:

1. La entidad local, o el organismo o entidad dependiente de que se trate, debe dirigir un escrito a los representantes legales del personal laboral, así como también a la autoridad laboral autonómica- y al órgano competente en materia de función pública de cada Comunidad Autónoma (pese a las dudas que luego expondremos), incorporando a este escrito la documentación prevista en los artículos 38 a 40 del RPDC; no sólo esta documentación, sin embargo, sino también la prevista para el procedimiento que se sigue para extinguir contratos de trabajo en el sector privado. Esto es, hay una acumulación más intensa de documentación, al unirse la prevista con carácter general a la prevista específicamente para las Administraciones.

Formalmente en el proceso coincide la presentación primero a la autoridad laboral de la comunicación y la documentación prevista en aquellos artículos, al mismo tiempo que a los representantes legales del personal laboral.

Igualmente en este acto deberá comunicarse a la autoridad laboral la información precisa sobre la composición de la representación de los trabajadores del personal laboral de la comisión negociadora del procedimiento de despido.

El RPDC es confuso sobre el papel del departamento de función pública autonómica en los despidos colectivos en el ámbito local, aparentemente. Nuestra conclusión es que tal comunicación sí es obligatoria:

- a) el RPDC exige la comunicación de oficio por escrito de la apertura del periodo de consultas cuando así desee efectuar los despidos un ente local (art.37). Esta comunicación lo es “*al órgano competente*” autonómico “*en materia de función pública*” (art.37).
- b) el art.43.1, citando expresamente a las entidades locales de nuevo obliga a comunicar a una autoridad autonómica, pero los términos son distintos. La obligación según el primer apartado es exclusivamente cuando una entidad local desea despedir personal laboral de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es por tanto un error en la redacción, no nos cabe ninguna otra consideración, como no sea el rarísimo supuesto de trabajadores laborales estatales o autonómicos que presten servicio en un ente local.

Además, la comunicación se refiere a la autoridad autonómica equivalente al “*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*”. Acto seguido, sin embargo, el art.43.3 del RPDC señala que ello no será de aplicación a los procedimientos que afecten al personal laboral de las entidades que integran la Administración local o a los entes u organismos que dependen de aquella.

En conclusión, la comunicación a nuestro juicio, en el sector local, se refiere a la autoridad responsable de la función pública autonómica pero no así a aquella autonómica equivalente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de la cual parece quedar exentas.

2. La entidad local o del sector público local debe incorporar la siguiente documentación, sistemáticamente prevista por la norma:

- a) la prevista en el artículo 3 del RPDC, que tiene un contenido definido en clave privatista, entre los que destacan los criterios tenidos en cuenta para la designación de los trabajadores afectados por los despidos (art.3.1.e) pero también la especificación de las causas, el número y clasificación profesional de los empleados laborales afectados o la memoria explicativa de las causas del despido, según lo previsto en el artículo 4 y 5 del RPDC.
- b) la documentación prevista en el art.38 del RPDC, sea cual sea la causa alegada para el despido.
- c) la norma es concedora de que la mayoría de despidos futuros en la Administración local lo serán por razones económicas siendo las técnicas,

organizativas o de producción de mucha menor intensidad numérica. Por ello distingue entre unas y otras. En este sentido, la normativa fija una documentación "*común*" para todo tipo de despidos según la DA 20, y una documentación específica para los económicos y en menor medida para los despidos por otras causas.

d) La documentación común para todo tipo de despidos incorpora los dos siguientes aspectos:

1. Una memoria explicativa de las causas, cualesquiera que sean, y su relación con los principios contenidos en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, con las medidas o mecanismos previstos en la referida Ley o con los objetivos de estabilidad presupuestaria.
2. Criterios tenidos en cuenta para fijar las prioridades en el despido de personal laboral. En concreto qué criterios han servido para hacer prevalecer la permanencia del personal laboral fijo entendido éste como el que adquirió la condición a través de un procedimiento selectivo público respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad.

e) la documentación específica de mayor extensión. Es aquella referida a los despidos por causas económicas, que se añade a la anterior. Prevista en el artículo 39 tiene como finalidad concretar las razones de ese tipo. Al respecto puede destacarse lo siguiente:

1. Se busca la acreditación de estas causas económicas, a través de una memoria explicativa y documentos añadidos, como los presupuestos de los dos últimos ejercicios, la plantilla y otros documentos orientados siempre a clarificar los gastos de personal.
2. Aclaración definitiva de que no es preciso la existencia previa de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, que hasta ese momento había sido defendido como imprescindible por determinados sectores de la doctrina administrativa. El art.39.5 deja claro que este Plan es potestativo. En caso de haberse aprobado, sí que deberá incorporarse en la documentación, aunque sólo en el supuesto de despido por causas económicas.

f) menor detalle requiere la documentación específica por otras causas. Al respecto destaca lo siguiente:

1. Nuevamente el RPDC olvida solicitar documentación ante causas de producción. Una dejación que nos parece a todas luces poco adecuada y que obliga remitirse al procedimiento general.
2. Es obligatorio presentar una Memoria explicativa, en los mismos términos a lo previsto en el artículo 39.1 del RPDC, pero centrado en las causas técnicas u organizativas.

3. Es imprescindible también presentar la plantilla de personal laboral (no así la del funcionariado) de la entidad local, organismo o ente de que se trate.
4. Es potestativo presentar el Plan de Ordenación de Recursos Humanos. Facultativo, entendemos, no es su presentación, sino en su elaboración previa. Es decir, no es obligatoria su elaboración. De existir, sin embargo, deberá presentarse.
5. Al igual que en las causas económicas, es posible presentar cualquier otra documentación que justifique la necesidad de la medida extintiva.

XI. EL PROCESO ESPECÍFICO DE CONSULTAS PARA EL DESPIDO DEL PERSONAL LABORAL. LA FINALIZACIÓN DEL PROCESO.

1. El periodo de consultas es obligatorio y no exime del mismo que se trate de una entidad local. La finalidad es mitigar los efectos de los despido, ya sean evitándolos o reduciéndolos. Por tanto, se da un caso claro y preciso de negociación.

El RPDC efectúa una referencia precisa a las medidas de los artículos 8 y 9 del Reglamento, siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza y régimen jurídico de la Administración Pública, en cuanto a las previstas en el primer precepto. Ello sin embargo no es tan fácil de cohonestar porque el referido precepto está pensado en clave de sector privado. Al respecto podemos distinguir entre medidas implementables sin dificultad y otras más complejas, que analizaremos en los siguientes apartados.

2. En el primer grupo, esto es, medidas orientadas a evitar o reducir el volumen de los trabajadores afectados por el despido, el artículo 8.1 señala un conjunto de posibilidades, como "*numerus apertus*" (no es un listado cerrado).

Entre estas medidas pueden destacarse medidas propias del derecho laboral aplicables sin dificultades a los entes locales:

- recolocación interna.
- movilidad funcional.
- movilidad geográfica.
- modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo.
- inaplicación de condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo.
- acciones formativas o de reciclaje.
- o medidas organizativas, técnicas o de producción.

La única duda que puede exponerse es si la inaplicación de condiciones de trabajo previstas por el convenio colectivo (art.8.1.e del RPDC) que se remite al

procedimiento previsto en el artículo 82.3 del ET, en el caso de las entidades locales es obligatoria a través de esta vía general o es factible también efectuarla de conformidad con el apartado segundo del artículo 32 del EBEP.

A nuestro juicio, el artículo 8.1.e) del RPDC debe cohonestarse hoy en día con el EBEP, según el redactado dado por el RD-ley 20/2012, que permite una inaplicación al amparo del art.32 del EBEP, heredero del primigenio 38.10 para los funcionarios en el texto original de 2007. Muy posiblemente, sin embargo, el gobierno al dictar el reglamento no ha tenido en cuenta esta posible dicotomía entre la norma general del ET y la especial del EBEP introducida por el referido RD-ley.

3. En el segundo grupo, hay un conjunto de medidas más dudosas en su ejecución o en todo caso de más difícil implementación. Desarrolladas en el art.8.2 del RPDC, destacaremos lo siguiente:

a) acordar la posibilidad del derecho de reingreso preferente en las vacantes del mismo similar grupo profesional que se produzcan en la entidad local en el plazo que se estipule (art.8.2.a).

Esta medida nos parece de muy difícil aplicación, por cuanto extinguido por despido el contrato de trabajo el acceso de nuevo a la Administración sólo puede efectuarse a través de un procedimiento selectivo público.

La única opción ajustada a Derecho de que el art.8.2.a del RPDC pudiera aplicarse es que en lugar del despido se pactara la excedencia voluntaria del trabajador afectado, pero ello implicaría la ausencia de prestación de desempleo. Pero el reingreso una vez extinguido el contrato de trabajo nos parece que colisiona con los criterios selectivos previstos en la normativa de empleo público. La conclusión, a nuestro juicio, es que no nos parece una medida viable en el ámbito público por ser contrario a los principios del procedimiento selectivo fijados en el EBEP.

b) la recolocación externa del personal laboral, a través de empresas específicamente autorizadas. Se trata de una opción realmente novedosa. No parece que sea totalmente contradictoria esta posibilidad en el ámbito público, aunque si ciertamente una opción nueva hasta hoy no explorada en el sector público, si bien ello tiene matices en los artículos 9 y 45 del RPDC. A nuestro juicio, sería mucho más interesante o factible plantear medidas de movilidad interadministrativa del personal laboral, asignatura pendiente en realidad tanto para este colectivo como incluso para el personal funcionario.

c) las restantes medidas son asumibles y no necesariamente contradictorias con la Administración Pública, aunque también es novedoso y no ajeno a ciertas dificultades la opción del art.8.2.d) del RPDC consistente en medidas de promoción del empleo por cuenta propia como autónomos o en empresas de economía social del personal laboral despedido.

4. Finalmente, debemos referirnos a los artículos 9 y 45 del RPDC, mencionados en el apartado inmediatamente anterior. Este último (artículo 45)

prevé la existencia de un “*Plan de recolocación externa*” en los despidos colectivos del personal laboral.

La figura del citado Plan aparece en el artículo 9 y se extiende en cuanto a su contenido al sector público local siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) despido de más de 50 trabajadores por parte de la Administración o entidad del sector local, para cuyo cómputo se incluyen otros supuestos como los previstos en el artículo 9.5 del RPDC.
- b) en el anterior supuesto, es imprescindible incluir en la documentación a presentar un “*plan de recolocación externa*” para los trabajadores afectados.
- c) la duración del plan es, cuanto menos, de seis meses, que se fija como período mínimo.
- d) las particularidades del Plan de recolocación, cuando los despidos son en el ámbito local es que tal elaboración (del Plan) corresponde al Servicio Público de Empleo, y no a la propia Administración o entidad local. Sin embargo, el artículo 45 del RPDC olvida atribuir a ningún servicio de empleo la elaboración de tal Plan cuando afecte a la esfera local, cuanto menos de manera expresa.
- e) la solución a esta anterior falta de claridad es entender que la expresión “*en los demás casos*” es la respuesta al problema. En concreto, el artículo 45 atribuye a los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas “*en los demás casos*” elaborar el Plan de recolocación.
- f) por ello la entidad local deberá presentar dos documentos; al inicio del período de consultas, la justificación acreditativa de la petición dirigida al servicio público de empleo; al finalizar el período de consultas, el Plan de Recolocación externa elaborado por tal Servicio.

5. Finalizado el período de consultas, la Administración local o los entes locales afectados, deben comunicar a la autoridad laboral autonómica competente el resultado de aquél. Este periodo puede finalizar de dos formas, con y sin acuerdo.

Sea cual sea el resultado, debe comunicarse a la autoridad laboral. Si hay acuerdo, se dará traslado íntegro del mismo a la autoridad; tanto si hay acuerdo o no, debe comunicarse el resultado final a los representantes del personal laboral y a la autoridad laboral.

XII- SUSPENSIONES CONTRACTUALES Y REDUCCIÓN DE JORNADA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA EXCEPCIÓN DE LA DA 21 DEL ET.

Una de las fórmulas incorporadas desde siempre al sistema de regulación de empleo en empresas o entidades en crisis es evitar el despido –medida extrema que supone la extinción del contrato de trabajo– y optar por la suspensión contractual o la reducción de la jornada de trabajo, en base a las referidas causas. En concreto, los ejes fundamentales de este proceso se basan en los criterios que a continuación

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.

Xavier BOLTAINA BOSCH

expondremos, fijados también en la reforma laboral derivada de la Ley 3/2012 de 6 de julio.

1. Posibilidad de que la empresa suspenda el contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. El artículo 47.1 del ET define que se entiende para cada caso los cuatro conceptos, muy próximos en la definición a las causas por despido.

2. Se articula un procedimiento para alcanzar la suspensión previsto en la Ley y en el reglamento de desarrollo. Si se acuerda finalmente la suspensión, los trabajadores no ven extinguidos sus contratos sino que perciben la prestación por desempleo, hasta su reincorporación a su empresa nuevamente.

3. También se prevé la reducción de la jornada de trabajo (artículo 47.3 del ET), en un abanico que oscilara entre un 10 y un 70 por ciento de la jornada de trabajo computada sobre a base de una jornada diaria, semanal, mensual o anual.

4. Con carácter ciertamente incomprensible, las previsiones del artículo 47 del ET no son aplicables a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos.

Sin embargo hay una excepción que se concreta en la Ley 3/2012 de 6 de julio: sí podrá recurrirse al artículo 47 del ET por parte de todas aquellas si su financiación mayoritariamente procede de ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado.

No es fácil concretar esta posibilidad. En este sentido resaltaríamos diversos aspectos:

a) ¿Qué significa operaciones realizadas en el mercado?

Aparentemente se trata de entidades públicas que prestan servicios públicos en un mercado abierto y competitivo, a cambio de un precio, contraprestación, tasa o cualquier otra fórmula en base al servicio prestado.

b) Parecería pues, que la excepción está diseñada en función de la lógica de entidades que actúen con criterios empresariales, sujetas a la demanda del sistema de libre mercado, frente a unos criterios más políticos como es la evolución del presupuesto y del déficit.

c) En todo caso, las causas que pueden permitir aplicar el artículo 47 deben ampararse en la descripción de la DA 20 y no en la del artículo 51 del ET, excepción hecha de la causa productiva.

Tal excepción sólo puede entenderse desde la óptica que el actual legislador opta exclusivamente por la medida más drástica, el despido, en vez de permitir

medidas mas suaves como la suspensión del contrato o la reducción de jornada, quizá porque su única finalidad es reducir el capítulo I de las Administraciones Públicas a cualquier coste sin otra mayor consideración estratégica u organizativa, lo que de ser así es ciertamente merece el mayor reproche, o acaso por las razones antes descritas en las letras a), b) y c), lo que por si mismo no justifica tampoco la prohibición instituida en la DA 21 del ET.

La DA 3 del RPDC ha incorporado este límite, fijando los supuestos en que sí es factible esta suspensión o reducción, dando respuesta a las tres preguntas que en líneas anteriores nos hemos formulado.

En este sentido, se considera que para que una entidad se financie mayoritariamente con ingresos de tal naturaleza será preciso que aquella no esté clasificada como “*Administración Pública*” en el inventario de entes del sector público local, de conformidad con los criterios de contabilidad nacional, remitiéndose además para ello a la información disponible en el portal *web* del Ministerio de Hacienda, lo cual como técnica jurídica es ciertamente sorprendente.

Ante ello, la DA 3, tercer párrafo, señala que si la entidad susodicha no figura en el correspondiente inventario (esto es, que teniendo derecho a la suspensión o reducción, no conste en el inventario), deberá justificar que ha presentado ante el Ministerio la solicitud de inclusión en el inventario referido.

XIII. EL DERECHO DE PRIORIDAD DE PERMANENCIA: DE SU AUSENCIA EN EL RD-LEY 3/2012 A SU INCORPORACIÓN AL ET A TRAVÉS DE LA LEY 3/2012 DE 6 DE JULIO.

No incorporado en el inicial RD-ley 3/2012, el trámite parlamentario de la Ley 3/2012 de 6 de julio ha añadido un último párrafo a la DA 20 –según las crónicas publicadas en prensa, a consecuencia de una petición sindical, impulsada por una organización sindical–, que señala literalmente que en los despidos colectivos “*tendrá prioridad de permanencia*” el “*personal laboral fijo*”. Este precepto plantea diversas cuestiones de gran calado. En concreto:

1. Otorga un genérico derecho de prioridad en la permanencia al “*personal laboral fijo*”, en detrimento del personal laboral temporal y los indefinidos no fijos.

2. Esta condición de personal laboral fijo se deriva por haber accedido al empleo público de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso.

3. No obstante, tal previsión se ve matizada por la DA 20, tercer párrafo, *in fine*. En concreto, esa prioridad del personal laboral fijo será tal “*cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere*” la DA 20, segundo párrafo. ¿Significa ello que la prioridad no es tal, ni indiscutible, ni absoluta? A nuestro juicio así es, esto es, la DA 20 no obliga, ni impone.

- a) La primera doctrina que tuvo ocasión de analizar el precepto así también lo percibió, pero muy tímidamente y con no pocas contradicciones. Es cierto que parece una regla coherente –prioridad del personal laboral fijo sobre el restante personal- pero también es evidente que la realidad de cada Administración puede matizar esa prioridad, en función de criterios diversos, como son los de garantizar hacia el futuro una mayor eficacia y eficiencia, que no necesariamente pasa por mantener al personal laboral fijo y en cambio sí prescindir prioritariamente y en todos los casos, del personal temporal.

Por ello el artículo 41 del RPDC trata la cuestión, si bien a nuestro juicio no parece que una norma reglamentaria sea la más adecuada para enfrentarse a una cuestión que afecta a esta circunstancia, en donde entran en juego derechos constitucionales como el de acceso al empleo público a través de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

- b) Así, el art.41.2 del RPDC mediatiza claramente la previsión de la Ley, al modular la preferencia de permanencia. En este sentido, puede destacarse lo siguiente:

1. el RPDC diseña el artículo 41.2 del RPDC en clave estatal o autonómica. En concreto prevé claramente qué sucede si la entidad pública correspondiente no ha establecido la preferencia. En concreto, indica que para el ámbito estatal, la Secretaria de Estado podrá establecer la aplicación de dicha prioridad cuando el Departamento ministerial u organismo estatal no lo hubiera hecho; igualmente, se indica que la autoridad equivalente de las Comunidades Autónomas podrá establecer la referida prioridad “*aún cuando (...) el organismo o entidad que promueva el procedimiento no lo hubiera previsto*”.

2. la redacción del art.41.2 del RPDC es dudosa, si su aplicación es para el mundo local. No parece que los términos generalistas incluyan a las entidades locales, cuando máxime estas tienen garantizado constitucionalmente el derecho a la autonomía. Deberemos esperar a las conclusiones de la jurisprudencia futura para deducir cual es la interpretación más adecuada al respecto. Si la respuesta fuera positiva en todo caso, ello significaría una determinada tutela o revisión de la Comunidad Autónoma sobre la decisión de los gobiernos locales.

3. en todo caso, sea cual sea la conclusión –que ahora no nos atrevemos a perfilar con claridad-, tal “*intervención*” ha de ser justificada.

En concreto, tal prioridad impuesta por el Estado o la Comunidad Autónoma –en nuestro caso, esta última-, deberá estar justificada por “*circunstancias concurrentes*” –precepto jurídico indeterminado-, “*teniendo en cuenta la ordenación general en materia de recursos humanos y el interés públicos*” –nuevos preceptos indeterminados-.

- igualmente señalar que aunque la DA 20 no lo prevé, pues sólo se refiere al derecho de preferencia mencionado, igualmente tendrán tal derecho –no condicionado- los representantes legales del personal laboral en cada entidad local.

- mayor dificultad tiene, en el ámbito local, aplicar el derecho de preferencia –más matizado– previsto en el artículo 13 del RPDC. En concreto el precepto posibilita pactar en convenio colectivo o en el trámite de consultas regulado en el RPDC una determinada prioridad de permanencia para “*trabajadores pertenecientes a otros colectivos*”.

Esta expresión –indeterminada– abre la puerta a diversas posibilidades. No aparece en la DA 20 del ET y por tanto, es una opción reglamentaria. En este sentido, el art.13.2 incluye a “*trabajadores con cargas familiares*”, “*mayores de determinada edad*” o “*personas con discapacidad*”.

Esta posibilidad de pacto convencional puede tener una dificultad expresa en el ámbito de las Administraciones Públicas. A nuestro juicio, sólo será factible incluir determinados “*colectivos*” siempre y cuando sea fruto de medidas de discriminación positiva.

Una de estas medidas –así lo prevé el EBEP– son las personas con discapacidad; más complejo es el concepto “*cargas familiares*” o “*mayores de determinada edad*” que son conceptos que en el ámbito del empleo público no han sido incorporados a las leyes de función pública como colectivos de ciudadanos protegidos especialmente. No obstante, no nos desmerece la posibilidad, habida cuenta la elevada tasa de desempleo existente en nuestro país y la dificultad de reincorporarse al mercado de trabajo las personas mayores de 40 años o las dificultades futuras económicas de las personas con cargas familiares.

XIV. CONSIDERACIÓN FINAL. DOS PROCEDIMIENTOS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL: EL REENVÍO DE LA DA 20 DEL ET Y DEL RPDC AL ARTICULO 51 DEL ET.

El desarrollo de la DA 20 a través del RPDC nos ha permitido encauzar el alcance de forma más exacta de aquella disposición adicional. Por ello debemos coherenciar una y otra normativa. Los elementos fundamentales a tener en cuenta son los siguientes:

1. Inicialmente el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público aparece regulado en la DA 20 del ET. El precepto establece que el sector público es aquel previsto en el artículo 3.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (RD-legislativo 3/2011 de 14 de noviembre)
2. No obstante, el párrafo segundo de la DA 20 modula su aplicación a las Administraciones Públicas. Por tanto se distingue entre Administración Pública y sector público (local) no definido como tal Administración.
3. Por ello, el artículo 34 del RPDC debe afrontar la cuestión y por ello, como hemos señalado con anterioridad, se distingue en el Título III entre unos y otros.

Así, el referido Título III, extenso y detallado y pensado en clave pública, se refiere expresamente en cuanto a su aplicación a las Administraciones Públicas.

4. Para el resto del sector público que no tenga tal condición, el art.34.3 del RPDC formula dos consideraciones de gran importancia:

- a) en primer lugar, que las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción no se definen en base a la DA 20 del ET sino según el artículo 51 del ET y artículo.1.2 del RPDC. Los entes que no son Administración Pública, por tanto, se rigen en la definición de causas por los mismos parámetros que las empresas del sector privado.
- b) en cuanto al procedimiento, el Título III tampoco es de aplicación a esas entidades del sector público local. El procedimiento aplicable para los despidos colectivos será el previsto en el Título I, común a las empresas privadas.
- c) no obstante lo anterior, el artículo 1.2 del RPDC y por extensión el artículo 51 del ET deberán cohererse en su aplicación con los principios contenidos en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con las medidas o mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria allí previstos.

Esto es, pese a la deriva hacia el derecho laboral ordinario, el RPDC no omite completamente el carácter público de los entes afectados aunque no alcancen la característica de Administración Pública y el vínculo imprescindible de las causas señaladas en el art.1.2 con la citada Ley Orgánica.

XV.- Y UNA REFLEXIÓN FINAL: ¿UNIFICACIÓN O BIFURCACIÓN DEL RÉGIMEN DEL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

Aunque sea sintéticamente, no queremos finalizar este artículo sin hacer algunos comentarios sobre la evolución e involución de los procesos de unificación o aproximación del régimen jurídico de los “empleados públicos”, esto es, del personal laboral (trabajadores) y del personal funcionario.

1. El EBEP intentó unificar aspectos claves del régimen jurídico de trabajadores y funcionarios de la Administración Pública, objetivo que a nuestro parecer no se logró, por cuanto en muchos aspectos del vínculo jurídico, individual y colectivo, la separación de la regulación se mantuvo como antes.

Es cierto que hay un relativo antes y después del Estatuto del 2007, pues en determinados aspectos, como la selección del personal, la creación de la Mesa de negociación de materias comunes (ya instituido en la última reforma de la LORAP – ley de organos de representación- en el 2006), o muy especialmente el régimen disciplinario, se avanzó en ese proceso de unificación del régimen jurídico. Sin embargo, el importante papel de la negociación colectiva laboral, y la existencia de muchos preceptos breves y de remisión a la legislación laboral, al contrato de trabajo y a la negociación convencional (así, por ejemplo, carrera, promoción profesional, régimen retributivo –con el límite de los incrementos-, situaciones administrativas, provisión de puestos de trabajo, régimen de negociación colectiva, clasificación

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

profesional, entre otros), impiden hablar propiamente de que el EBEP sea, realmente, un Estatuto del “*empleado público*” español, sino más bien un Estatuto del funcionario, que incorpora aspectos relativos al personal laboral.

En el ámbito específico de la pérdida de la condición de empleado público, el EBEP del 2007 únicamente se refiere al personal funcionario y por razones todas ellas alejadas de la existencia de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, que ni se atisban. Incluso la vieja figura de la “*excedencia forzosa*”, que nos retrotrae a la reforma dada por la Ley 22/1993 y a los Planes de Empleo ahí instituidos y que tenía una cierta similitud al despido de los trabajadores, no aparece reflejada en el EBEP, aunque sí permite su recuperación o actualización a través de la normativa autonómica. En todo caso, el EBEP en ningún momento se planteó el despido del personal laboral por las causas previstas en el artículo 51 del ET, por lo que cualquier cuestión al respecto debía orientarse a través exclusivamente de la norma laboral por excelencia, esto es el Estatuto de los Trabajadores.

2. En este estado de cosas, el inicio de la crisis económica general y de las situaciones de déficit de las Administraciones Públicas a partir del mismo 2007, ha conllevado la promulgación de normas de todo rango que tienen una trascendencia para los empleados públicos. A nuestro juicio, algunas de estas normas han tenido un mayor efecto unificador del régimen de trabajadores y funcionarios que el mismo EBEP. Un ejemplo de ello es la Ley de Presupuestos del Estado 2/2012 según la cual la jornada de trabajo para todo el sector público –sin distinguir entre funcionarios y trabajadores– es como mínimo de 37,5 horas semanales, tras el intento medio fracasado (por poco claro en cuanto a su ámbito de aplicación) llevado a cabo por el RD-ley 20/2011 de 30 de diciembre.

Posteriormente, el RD-ley 20/2012 de 13 de julio ha unificado aspectos esenciales del vínculo laboral y funcional, como es el sistema de mejoras voluntarias posibles en supuestos de incapacidad temporal, determinados permisos (días de asuntos propios) y vacaciones o la supresión para el 2012 de la paga extraordinaria de este año para ambos colectivos –que ha supuesto incluso una suspensión del precepto del ET al respecto–. Una unificación fruto de cuestiones estrictamente económicas, financieras o de déficit fiscal, y no con origen en una reflexión sobre la política de recursos humanos en sentido amplio.

3. Pero este itinerario no es coherente, sino fluctuante, a veces contradictorio. La Ley de Presupuestos para el 2012, que entró en vigor el 1 de julio de este mismo año, nada dice en cuanto a las retribuciones por pagas extraordinarias de los empleados públicos, y en cambio el RD-ley 20/2012 de 13 de julio, esto es, dos semanas posteriores, suprime para el año la paga de diciembre. El tiempo transcurrido entre una y otra normas es menor a un mes. Sin duda estamos inmersos a cambios profundos y a veces al galope en el régimen del empleo público, pero que sin duda desorientan al operador jurídico, como lo acredita la corrección de errores al RD-ley 20/2012, publicada cuatro días después, que no es en absoluta inocua.

El ejemplo más relevante de esta unificación acontece con la introducción de un segundo apartado en el artículo 32 del EBEP, dirigido al personal laboral, que tiene su origen en una redacción idéntica del originario artículo 38.10 del Estatuto, en cuanto a la suspensión o modificación de los acuerdos y pactos, y ahora también convenios colectivos, por parte de las Administraciones, en situaciones extraordinarias y motivadas por causas económicas sobrevenidas. Esto es, a través del RD-ley 20/2012 se ha producido una de las más intensas aproximaciones entre trabajadores y funcionarios, y de una importancia de calado fundamental, referido a la negociación colectiva.

4. Y en este viaje de ida y vuelta se sitúan las DA 20 y 21 del ET y el RPDC. Esto es, la concreción de causas específicas de despido del personal laboral del sector público y, dentro de él, de las Administraciones Públicas, significa una nueva diferenciación –y de gran trascendencia– en el colectivo funcional y laboral. Así, mientras el RD-ley ha unificado muchos aspectos, algunos trascendentales, el ET y el RPDC los ha diferenciado aún más.

Posiblemente por primera vez en la historia del derecho laboral del empleo público, estas disposiciones y el Título III del RPDC han incorporado, desde el derecho del trabajo, una de las mayores intervenciones de la norma laboral en el sector público. Y si bien ello es positivo, no podemos dejar de pasar a afirmar que son disposiciones que alejan, en este vaivén, a los trabajadores de los funcionarios, pues en ningún momento parece plantearse medidas similares para este colectivo. Por consiguiente, parece también que el legislador y el ejecutivo se planteen la posibilidad de reducir plantillas pero sólo en el caso del personal laboral, lo cual ciertamente debe llevarnos a estudiarlo en el plano jurídico, reflexionarlo en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y, hacia el futuro y valorar si ello es plenamente justo o acorde a un modelo de función pública en donde coexisten hasta el momento pacíficamente dos colectivos, el de los trabajadores y los funcionarios, y de concluir que no, o que es distorsionador, plantear de *lege ferenda* un cambio en el régimen jurídico de los funcionarios, que evite esa discriminación tan peyorativa que se ciñe sobre el personal laboral.

Nou Barris-Barcelona, 15 de noviembre de 2012.

Nota: todas las reflexiones de este artículo son efectuadas a título estrictamente personal y no suponen ningún posicionamiento de las entidades u organizaciones para las que trabajo o colaboro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sin ánimo de exhaustividad, aportamos como punto final algunas referencias bibliográficas sobre cuestiones o aspectos tratados a lo largo de este artículo que pueden ser útiles a los lectores.

AAVV: “Número extraordinario monográfico sobre la Ley 3/2012 y el RDL 20/2012 julio 2012”. *Jurisdicción Social-Revista on-line de la comisión de lo social de Jueces para la Democracia*. Documento electrónico que puede consultarse en: <http://www.juecesdemocracia.es/revistas/revistajurisdiccionsocial.asp>

BOLTAINA BOSCH, Xavier.

“Sobre el personal indefinido no fijo”, *QDL*, 2001. Documento electrónico (en castellano) que puede consultarse a través de la página del CEMICAL-Diputación de Barcelona:

http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/BOLTAINA_contractacio.pdf
(Pese a que fue redactado en el 2001, el contenido esencia permanece vigente)

“Sobre la problemática de la temporalidad y la precariedad” trabajo presentado al *II Congreso de Gestión Pública celebrado en Barcelona*, año 2006 (disponible únicamente en catalán), en:

http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/X_BOLTAINA_TEMPORALITAT_PRECARIETAT.pdf

(Al respecto, debe tenerse en cuenta que fue elaborado con anterioridad al EBEP y de las posteriores reformas laborales del periodo 2007-2012.)

La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos locales. Barcelona: Bayer, 2010.

“El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto Básico del empleado público”. *Estudios de Relaciones Laborales*, núm.5 (versión en castellano) y núm.6 (versión en catalán). CEMICAL-Diputación de Barcelona.

Es posible el acceso libre a la versión en castellano en:

http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_personal_laboral_cast.pdf

La negociació col·lectiva de les condicions de treball del personal laboral de les corporacions locals després de la Llei 7/2007 de 12 d'abril d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Barcelona: Associació Catalana de Municipis, 2011.

CRUZ VILLALÓN, Jesús: “Los expedientes de regulación de empleo en las Administraciones Públicas”. *Revista de Derecho Social*, núm.49, 2010.

(el artículo es anterior a la reforma laboral del 2012, pero aporta reflexiones extraordinariamente interesantes y que continúan en muchos casos plenamente vigentes).

Despido, suspensión de contrato y reducción de jornada del personal laboral de las Entidades locales. La reforma laboral del 2012 y su aplicación en el sector público local.
Xavier BOLTAINA BOSCH

FERRADANS CARAMÉS, Carmen: “La reordenación del sector público tras la crisis. Algunos efectos jurídicos laborales”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, número 155, 2012.

GIL PLANO, Juan: “La aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 155, 2012.

GUALDA, ALCALÁ, Francisco J. *La problemática aplicación del procedimiento de despido colectivo en las Administraciones públicas*. Febrero 2011, núm.32

(Se trata de un Informe de la Fundación 1º de Mayo de CCOO, realizado antes de la reforma laboral del 2012. Acceso libre en:

<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe32.pdf>)

ROQUETA BUJ, Remedios. *La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas. El real decreto-ley 3/2012*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

ORELLANA CANO, Ana Maria. “El procedimiento de despido colectivo tras la ley 3/2012 de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. *Revista Actualidad Laboral*, núm. 17, 2012.

LA REHABILITACIÓN EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOSTENIBLE

Álvaro CORTES MORENO

Técnico de administración general de la Excma. Diputación Provincial de Granada
(en excedencia), Técnico de administración general rama jurídica del Excmo.
Ayuntamiento de Granada.

José Carlos GUERRERO MALDONADO
Arquitecto técnico e Ingeniero de la edificación, funcionario de carrera del Excmo.
Ayuntamiento de Granada

SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN. LA IMAGEN URBANA Y EL DENOMINADO “DERECHO A LA CIUDAD”.
- II. LA NUEVA REGULACIÓN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS SEGÚN EL ART. 21 DEL RDL 8/2011. SU REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO ANDALUZ.
- III. LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN. LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS.
- IV. SITUACION LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LAS ACTUACIONES DE REHABILITACION EN ANDALUCÍA.
 1. SITUACIÓN LEGAL DEL FUERA DE ORDENACIÓN. EL CASO ANDALUZ.
 2. CLASES DE FUERA DE ORDENACIÓN.
 3. ASPECTOS INDEMNIZATORIOS
 4. RELACIÓN ENTRE PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y REFORMA INTERIOR, CATÁLOGOS, SITUACIONES DISCORDANTES Y SITUACIÓN LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN.
 5. RÉGIMEN JURÍDICO DEL FUERA DE ORDENACIÓN. AUTORIZACIONES, DEBER DE CONSERVACIÓN (ÓRDENES DE EJECUCIÓN, INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS).
- V. BIBLIOGRAFÍA.

LA REHABILITACIÓN EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOSTENIBLE

El presente trabajo tiene por objeto analizar las novedades de la normativa actual enmarcada en la regeneración urbana como manifestación del “Derecho a la Ciudad” atendiendo a las prescripciones de la economía sostenible y el fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, así como los límites a tal política, uno inmediato y de consecuencia lógica el agotamiento estructural del inmueble (salvo que sea un inmueble objeto de protección específica) y por otro el instituto jurídico de la situación legal de fuera de ordenación como circunstancia que puede afectar al patrimonio inmobiliario existente.

I. INTRODUCCIÓN. LA IMAGEN URBANA Y EL DENOMINADO “DERECHO A LA CIUDAD”.

Como inicio a la exposición debemos hacer una breve reflexión sobre la actual situación de la actividad urbanística, ya que hemos sido testigos de la defunción del urbanismo del Siglo XX, fruto del “estrangulamiento” económico del ladrillo, basado en el ensanche de las ciudades en la consideración del planeamiento y la clasificación del suelo (especialmente el suelo urbanizable) como reflejo del urbanismo desenfadado (todo es urbanizable en los términos de la política liberalizadora de la Ley 6/1998 con sus posteriores correcciones), a la actual situación en la que por dos elementos determinantes y condicionales ha desembocado en la parálisis urbanística en la cual ni se urbaniza ni se construye, y en especial la inviabilidad económica, quizás causa más determinante, que ha trasladado la mirada de la potestad urbanística basada en el crecimiento de las poblaciones (nuevas urbanizaciones, nuevos equipamientos, nuevos complejos comerciales..) hacía la preocupación por la ciudad existente, el urbanismo del Siglo XXI (ya lo reconoce el TRLS, el Real Decreto Legislativo 2/2008 en su exposición de motivos: “(..)Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos¹”).

¹ La Exposición de Motivos del TRLS 2008 a continuación indica: “El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas

El denominado “derecho a la ciudad” (en terminología del profesor Juli PONCE SOLÉ) se configura como *la disciplina jurídica en el que se integran diversos derechos y principios constitucionales tales como el derecho a una vivienda digna, a una adecuada imagen urbana, el derecho a condiciones de seguridad y salubridad en el entorno urbano, a contar con dotaciones y servicios adecuados*, en definitiva conseguir un modelo de ciudad en el que tanto el destino del suelo como el resto de prescripciones se adecuen a los requisitos de habitabilidad de las ciudades (facilidad en el tránsito, la eliminación de barreras arquitectónicas o la instalación de ascensores en las viviendas, objetivos que hasta ahora la administración pública y sus dirigentes no han podido (o querido) atajar de forma adecuada, por falta de inversión económica (aunque algunos autores años atrás ya preveían la figura del “agente rehabilitador”) y que se ha convertido en el estandarte de la posible recuperación del sector inmobiliario, ejemplo de ello son las últimas normas en materia del fomento de la rehabilitación para la recuperación del sector “económico” de la vivienda: la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011 de 4 de marzo) y el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de la simplificación administrativa.

El estudio de la actividad rehabilitadora debe partir del concepto recogido en la Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/1999 de 5 de noviembre), Art. 2.2 relativo a la edificación que indica “*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*”, “*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*”, como intervención cualificada en los inmuebles existentes y que se encuadra en conceptos más amplios de “REGENERACIÓN Y/O RENOVACIÓN URBANA”, términos tratados en el marco de las políticas de fomento en materia de vivienda (Planes de Vivienda), concepto que implica la conservación del patrimonio existente manteniendo sus características arquitectónicas, mejorándolas y recuperándolas para su habitabilidad y uso efectivo. Tal concepto ha pasado de tener un ámbito concreto de realidad a un concepto amplio y cuya concreción es harto complicada², ya que la rehabilitación puede referirse a un edificio, a un espacio, o a un ámbito o área concreta. Así la rehabilitación no sólo implica conservar sino también operaciones de sustitución o demolición en función del tipo de actuación que se realice en cada momento.

especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente”

² Rodrigo CABALLERO VEGANZONES, *Revista Práctica Urbanística* nº 114, Abril 2012 Editorial La LEY.

La problemática de la situación actual de muchas de las ciudades españolas es determinar como mejorar la imagen urbana, de la ciudad ya consolidada, y por otro como dar salida a la obra nueva construida en manos de entidades financieras que no han podido dar salida en el mercado actual, lo que debería de llevarnos a reflexionar (en concreto en relación a la existencia de urbanizaciones fantasma en muchos municipios costeros) de la posibilidad de acudir a una operación de “destrucción de ciudad” que no es algo descabellado o ilusorio, hay claros ejemplos de ésta política, *así nos encontramos con el programa “encoger para sobrevivir”³ (“shrink to survive”) de Estados Unidos, puesto en marcha por Barack Obama con objeto de demoler 50 ciudades fantasma (encoger ciudades), creando nuevos espacios abiertos y libres de edificación, política que encontraría un gran escollo para su puesta en práctica ante la sensibilización social de que la destrucción de urbanizaciones enteras deshabitadas que suponen un gran coste económico en cuanto a mantenimiento y servicios, supone destrucción de riqueza.*

II. LA NUEVA REGULACIÓN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS SEGÚN EL ART. 21 DEL RDL 8/2011. SU REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO ANDALUZ.

I. Es interesante la regulación realizada por el legislador estatal respecto de la protección de la “imagen urbana” desarrollando el deber de conservación establecido en el Art. 9 del TRLS 2008 a través de la Ley de Economía Sostenible en el que se recoge el embrión de la rehabilitación como motor económico (y salida al subsector de la construcción) y su proclamación en el Real Decreto Ley 8/2011 en el cual se definen las actuaciones de rehabilitación en el movimiento de regeneración urbana, con la regulación de los dos instrumentos jurídicos que apoyan el mantenimiento de la ciudad consolidada, las denominadas técnicas de intervención restauradora, las ordenes de ejecución dirigidas a garantizar el deber de conservación (y rehabilitación) y la Inspección Técnica de Edificios, gran novedad no prevista en las legislación estatal, y que puede suponer un exceso competencial del propio Estado a regular una materia competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, *ex Art. 148.1.3 de la Constitución Española, lo que puede justificar la “timidez” con la que el legislador estatal ha pretendido meter tal instrumento que se incluye en el deber de conservación y que va destinado al mantenimiento y sobre todo la rehabilitación del parque inmobiliario (véase que ya alguna Comunidad Autónoma ha planteado la inconstitucionalidad de los Artículos 17.1 letra c, 18.19.2, 21, 22 y 23 del Real Decreto Ley 8/2011⁴).*

Por otro lado la obligación de inspección técnica de edificios ha generado una cierta alarma social en algunos Ayuntamientos que no tenían personal cualificado (ni medios) para tal servicio público (dado que hasta el 7 de julio de 2012 que entra en

³ ORTEGA Jordi, PRIETO Fernando. *Revista Ecosostenible* nº 3.

⁴ Recurso de inconstitucionalidad nº 1886-2012 BOE de fecha 21/05/12 interpuesto por la Generalitat de Cataluña.

vigor el Art. 21 del Real Decreto Ley 8/2011 para los municipios de más de 25.000 habitantes tal posibilidad era potestativa para los municipios atendiendo a las legislaciones urbanísticas de cada Comunidad Autónoma), que podemos considerar ficticia por la propia redacción del Art. 21 citado *“Las actuaciones contenidas en este artículo se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas. Los Municipios podrán establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos”*, deja en manos de las Comunidades Autónomas forma, plazos y condiciones para implantar la inspección técnica de edificios en tales municipios, incluyendo la posibilidad de que las Entidades Locales establezcan sus propias regulaciones que permitan adaptar el nuevo servicio público a sus capacidades, por lo que tal precepto se convierte en *norma blanda* (de ahí la citada timidez de la regulación impuesta al reconocer de forma consciente su falta de competencia atendiendo a la remisión normativa a lo que indique la Comunidad Autónoma) al venir condicionada por la legislación autonómica, que habrá de adaptarse aún cuando algunas miren para otro lado, y por la potestad reglamentaria local, *lo que nos da como conclusión que a pesar de las manifestaciones de algunos dirigentes locales sobre la obligación de pasar la inspección técnica de edificios a todo el término municipal a partir del 7 de julio de 2012 (al año de la publicación en el BOE del Real Decreto Ley según la D.F.3ª) no se ajusta a derecho por la propia redacción del precepto y por la necesidad de que tal contenido mínimo del Art. 21 deba ser completado.*

II. Teniendo en cuenta tendencia actual de la “regeneración urbana” que ha servido como cauce formal que desarrolla el procedimiento de aplicación en el término municipal de las dos técnicas protectoras del patrimonio existente (las órdenes de ejecución y la inspección técnica de edificios como fines del deber de conservación y rehabilitación), los cambios producidos vienen provocados por los cambios legislativos, 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 que desarrolla la Ley de Economía Sostenible en cuanto al fomento de la rehabilitación como motor económico, *y se ha encargado de girar el urbanismo actual hacia la ciudad existente como valor a proteger y conservar pasando la inspección técnica de edificios de potestativa a preceptiva*, innovaciones que se concretan en estos dos aspectos:

A.- El Real Decreto Ley 8/2011 ha venido a reconocer a nivel estatal la obligatoriedad de la Inspección Técnica de Edificios (Art. 21), aparte de suponer una ampliación tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo del deber de conservación, mejora y regeneración urbana: objetivo, porque pretende aumentar el límite normal del deber de conservación (si bien lo condiciona a lo que cada comunidad autónoma establezca) con la posibilidad de incrementar el mismo hasta el 75% del coste de reposición de la edificación o construcción pero sólo en los supuestos de incumplimientos “injustificados” de ordenes de conservación; y subjetivo, incrementando el número de sujetos pasivos del tal deber de conservación: *propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, las comunidades de*

propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios del la Art. 24 de la Ley de Propiedad Horizontal, y las cooperativas de propietarios.

B.- El Real Decreto Ley 8/2011 establece en su Disposición Adicional Tercera la obligatoriedad de someter a la inspección técnica de edificios a los inmuebles de más de 50 años de antigüedad, preferentemente de uso residencial, de los Municipios de población superior a 25.000 habitantes, estableciendo que tal Art. 21 relativa a la inspección técnica de edificios entraría en vigor al año de la publicación del Real Decreto Ley 8/2011 (es decir el 7 de julio de 2012 según la D. F. 3^ª), previéndose en principio que la misma sea exigida en todo el término municipal. No obstante se debe hacer una importante precisión, *y es que tal nuevo servicio mínimo obligatorio (que amplía los reconocidos en el Art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local para los municipios de más de 25.000 habitantes) se llevará a efecto en la forma, plazos y condiciones que establezcan las Comunidades Autónomas, que son las verdaderas administraciones competentes en materia urbanística y vivienda.* Resulta llamativo a este respecto el hecho de que nuestra Comunidad Autónoma pudiendo modificar el contenido del Art. 156 de la LOUA para adaptarlo al Art. 21 del Real Decreto Ley citado, aprovechando la última modificación realizada en la LOUA en este ejercicio 2012 mediante la Ley 2/2012, omita toda remisión al mismo con una total desidia ante la nueva competencia municipal (para los municipios de más de 25.000 habitantes). Por otro lado, es relevante destacar, que no se justifica la cifra elegida para establecer la obligación de imponer la inspección técnica de edificios en los municipios que superen tal umbral poblacional (de alrededor de los 8.100 municipios que hay actualmente tal obligación afectarían aproximadamente al 3% de los mismos), lo que resulta también contradictorio con el hecho de que si tal medida se engloba en el marco de una política de impulso de la economía, *lo lógico es que hubiera afectado a todos los municipios españoles y no sólo a los de más 25.000 habitantes, con la posibilidad de haber dado juego a las Diputaciones Provinciales (en su defecto a sus competidoras las Mancomunidades y las Comarcas) para que estas hubieran prestado la asistencia técnica en aquéllos municipios sin personal cualificado o incluso la asunción de la inspección técnica de edificios de los municipios de menos de 25.000 habitantes mediante la encomienda de gestión (otra oportunidad perdida).*

III. Atendiendo a lo indicado nos encontramos con las siguientes consideraciones jurídicas:

(i) Recordar que la intervención administrativa en la propiedad se produce en dos momentos, primero en la fase de construcción y edificación con el sometimiento de la actividad a previa licencia urbanística y posteriormente durante la vida del inmueble fiscalizando su estado de conservación y en su caso obligando a la adopción de las medidas adecuadas e incluso la rehabilitación del inmueble. Tal deber de conservación es un deber civil y urbanístico: Arts. 389 a 391 del Código Civil instituyen la obligación de conservación de inmuebles o construcciones, de acuerdo con la previsión del art. 348 del mismo cuerpo legal, a cuyo tenor *“la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”*, por su parte, la Ley 49/1960, de 21 de julio (LA LEY 46/1960), de Propiedad

Horizontal, establece en su art. 10.1: *“Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad y seguridad”*; Art. 9 del TRLS 2008 *“Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas”*, *“1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación”*.

(ii) La legislación estatal parte del deber genérico del deber de conservación como deber inherente a la propiedad dominical (el derecho de propiedad es estatutario, Art. 7 del TRLS 2008), seguido del fomento de rehabilitación como impulso de la economía (y la prevención del suelo promoviendo la protección, valorización y reequipamiento de la ciudad existente), para a continuación, reconocer la inspección técnica de edificios, y por último el incumplimiento de la función social de la propiedad.

(iii) El fomento de la rehabilitación parte de la Ley de Economía Sostenible, cuya finalidad la expresa desde inicio su exposición de motivos en los siguientes términos en relación al Capítulo IV del Título III: *“El Capítulo IV se dedica al impulso de la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas. Junto al nuevo marco normativo de impulso de las actuaciones de rehabilitación y renovación, la Ley prevé que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulse las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, destinados a tales objetivos. Asimismo, para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones anteriores, las Administraciones Públicas podrán establecer un sistema informativo general coordinado”*. Medidas de fomento que se completan con lo dispuesto en el Real Decreto Ley 8/2011 el cual introduce medidas a seguir para impulsar las actuaciones de rehabilitación y en el que toma una posición prevalente las comunidades de propietarios, mediante el refuerzo y profundización de los contenidos que sobre esta materia se recogían en la Ley de Economía Sostenible, con objeto de obtener un modelo más sostenible (de promoción urbanística, ya que el modelo liberal es insostenible desde el punto de vista económico y ambiental). Es interesante delimitar que se consideran actuaciones de rehabilitación según el real decreto ley, las obligaciones de rehabilitación y cual es el margen de actuación de las comunidades de propietarios:

ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN:

- Las de conservación, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable.
- Las de mejora, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.
- Las de regeneración urbana, entendiéndose por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Cuando se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior.

LAS OBLIGACIONES DE REHABILITACIÓN:

- Las actuaciones de conservación, mejora y regeneración podrán imponerse por la Administración competente cuando concurren las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto-ley y en el resto de legislación aplicable, en cuyo caso les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 111 de la Ley de Economía Sostenible.
- En particular, las actuaciones de regeneración urbana exigirán que la Administración competente delimite el correspondiente ámbito, que podrá ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación edificatoria, pudiendo incluirse en este ámbito intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afecten a más del 50% de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad.

- En estos casos, las actuaciones de regeneración urbana tendrán la consideración de actuaciones de transformación urbanística, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, siéndoles de aplicación el régimen de las actuaciones de urbanización o de dotación que les corresponda.

IV. En cuanto a la inspección técnica de edificios, su fundamento viene constituido por la necesidad de lograr que las construcciones presenten un correcto estado edificatorio, recayendo sobre los propietarios la carga de demostrarlo y de asegurarlo⁵. La preocupación social por el estado edificatorio de los inmuebles es propio de las SOCIEDADES AVANZADAS, se ha convertido en un “factor visual”.

La finalidad de la inspección técnica de edificios es en esencia obligar al sujeto (ciudadano) actuar en su propio beneficio, reparando el edificio de su propiedad para que su seguridad, su propio hábitat y hasta su aspecto sean mejores.

La ITE se manifiesta dentro de tres perspectivas:

- El propietario debe cumplir con sus deberes dominicales para mantener el valor y adecuado uso de los inmuebles.
- La colectividad, la existencia de intereses públicos tutelables inherentes en la intervención de la edificación, con objeto de mantenerlo en debidas condiciones de uso y habitabilidad (y en su caso recuperarlas) en beneficio de la seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad, a favor de sus habitantes y terceros.
- La imagen de la ciudad, la tendencia actual de potenciar la ciudad existente, el auténtico reto urbanístico actual es la rehabilitación integral de las ciudades (el objetivo, es conseguir que unos edificios dejen de “mirar” para un lado mientras otros contiguos en la misma calle miran para un lado opuesto⁶).

El Real Decreto Ley 8/2011 contiene una serie de precisiones específicas sobre el deber de conservación y rehabilitación (a lo que hay que añadir también el deber de regeneración urbana) como actuaciones de conservación, mejora y regeneración urbana (TODAS ELLAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN) estableciendo que podrán imponerse por la Administración competente cuando concurren las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto Ley 8/2011 y en el resto de legislación aplicable, en cuyo caso les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del Art. 111 de la Ley de Economía Sostenible, ampliando desde el punto

⁵ “¿Es la rehabilitación una apuesta de futuro?” GARCÍA GARCÍA, Raúl. *Directivos Construcción*, nº 232. Editorial Wolters Kluwer España.

⁶ “La inspección técnica de construcciones”, Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Editorial La Ley, Madrid, 2005.

de vista subjetivo y objetivo, completado con el Art. 21⁷ del citado Real Decreto Ley, si bien tal artículo tiene una doble matización:

- En su obligatoriedad por la D.A. 3^a de la propia ley ya que tal precepto sólo resulta de aplicación para los MUNICIPIOS DE MÁS DE 25.000 HABITANTES, pero condicionado a lo que diga cada comunidad autónoma: *“Las determinaciones contenidas en este Real Decreto-ley relativas a la inspección técnica de edificios sólo serán aplicables en los municipios con población superior a 25.000 habitantes salvo que las Comunidades Autónomas fijen otros estándares poblacionales y en aquéllos que las Administraciones incluyan en las áreas o los entornos metropolitanos que delimiten”*.
- Las Comunidades Autónomas, cuando las circunstancias lo aconsejen, podrán disponer la aplicación de las determinaciones relativas a la inspección técnica de edificios *a municipios no comprendidos en el apartado anterior, y en dicho caso, establecer excepciones del cumplimiento de la misma a determinados edificios según su tipología o su uso predominante.*

▼. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002 de 17 de diciembre) regula en su Título IV dentro de la ejecución urbanística la regulación del deber de conservación y rehabilitación (errónea ubicación al configurarse el deber de conservación/ rehabilitación y los medios que lo garantizan como instrumento de intervención administrativa en la propiedad privada por lo que su ubicación debería haber sido en el Título VI de la Ley) además de recoger la inspección técnica de edificios como algo novedoso en su momento, y con una regulación bastante escueta en la misma, destacando su carácter potestativo (obligatorio a partir del Real Decreto Ley 8/2011 para los municipios de más de 25.000 habitantes), así su Art. 156 de la misma establece: *“El instrumento de planeamiento, y en su defecto el municipio mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las mismas. Igualmente, estas áreas podrán establecerse para la realización de dicha inspección sólo en las construcciones y edificios del ámbito*

⁷ *“1. Los edificios con una antigüedad superior a 50 años, salvo que las Comunidades Autónomas fijen distinta antigüedad en su normativa, destinados preferentemente a uso residencial situados en los municipios señalados en la disposición adicional tercera, deberán ser objeto, en función de su antigüedad, de una inspección técnica periódica que asegure su buen estado y debida conservación, y que cumpla, como mínimo, los siguientes requisitos:*

_Evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.

_Determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto.

2. Las actuaciones contenidas en este artículo se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas. Los Municipios podrán establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos.

3. Las inspecciones realizadas por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderán su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes”.

delimitado que estén catalogadas o protegidas o tengan una antigüedad superior a cincuenta años”.

El objetivo de la ITE lo establece el propio artículo 156: determinar los desperfectos y las deficiencias detectadas y las medidas recomendadas, así como la indicación del grado de ejecución y efectividad de las medidas de anteriores inspecciones.

En cuanto al deber de conservación el contenido de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre sobre el mismo es el siguiente:

- La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, plasmó la obligación de los propietarios de construcciones, edificaciones e instalaciones de conservarlos y mantenerlos en debidas condiciones, y de rehabilitarlos, previendo igualmente (antes del reconocimiento estatal) la posibilidad de someter determinados edificios a una inspección periódica.
- Art. 155 de la LOUA, DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN: *“Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Los municipios podrán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones”.*
- Art. 158 de la LOUA, LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN: *“Los municipios deberán dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados, en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo, o cuando se pretenda la restitución de su aspecto originario. Cuando así esté previsto en las correspondientes Ordenanzas Municipales, los municipios estarán habilitados, además, para dictar órdenes de ejecución de obras de mejora en toda clase de edificios para su adaptación al entorno. Los trabajos y las obras ordenados deberán referirse a elementos ornamentales y secundarios del inmueble de que se trate”.*

VI. Límite del deber de conservación: Según el TRLS 2008 los propietarios tiene el deber de conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

El Real Decreto Ley 8/2011 ha previsto la posibilidad de ampliar el límite del deber de conservación (límite que tiene contenido urbanístico, y por tanto es de competencia autonómica), Artículo 18: *“Conforme a lo dispuesto en la normativa*

aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente”.

Según la LOUA, en su art. 155.2 dispone el carácter limitado cuantitativamente del deber de conservación de los edificios (no así de los terrenos) cifrándolo generalmente en el importe del “CONTENIDO NORMAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN”, cuantificándose este, según dispone el art. 155.3 en “*la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable*”.

Por lo tanto, las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren dentro del límite del deber normal de conservación y con cargo a fondos de la entidad que las ordene cuando excedan, para obtener mejoras o beneficios del interés general. Hay autores que consideran que la LOUA ha incrementado de forma gravemente dañosa el deber de conservación para el propietario urbano, dando a entender que ello ha sido fruto de “*una extendida línea de pensamiento que, con las debidas matizaciones, ve detrás de cada propietario un enemigo de la ciudad, un peligroso capitalista detrás de cada propietario o un inmoral intento especulativo detrás de cada reclasificación urbanística*”.

VII. Las actuaciones de regeneración urbana requieren un instrumento previo que delimiten el área en el que va a realizar la actuación, si bien ni la Ley de Economía Sostenible ni el Real Decreto Ley 8/2011 nos indican cual debe ser, si nos encontramos en la normativa sectorial específica los planes de vivienda y con los instrumentos necesarios completados con la normativa autonómica urbanística, en concreto los Planes Especiales dentro del cuadro de instrumentos de planeamiento como el más adecuado para tales fines. Así nos encontramos con las áreas de rehabilitación integral (las ARI) y las Áreas de Renovación Urbana (las ARU), reconocidos en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2009-2012, cuyo concepto se establecía por primera vez en el real Decreto 2329/1983 sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano (en su Art. 41 se establecía “*la declaración de áreas de rehabilitación integrada tendrá por objeto la coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas y el fomento de la iniciativa privada, dirigidas a rehabilitar de forma integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico artístico, cultural, ambiental o social*”), tras tal regulación, las competencias pasaron a las comunidades autónomas, reconociendo todas ellas las citadas áreas. El Plan Estatal vigente citado ha incorporado explícitamente a su nombre el calificativo de “rehabilitación”, incorporando los principios de la Carta de Leipzig⁸ en relación a la rehabilitación urbana y se establece como uno de sus objetivos y eje de actuación. Tales políticas públicas es un claro

⁸ Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007)

ejemplo de inter-actuación de las tres administraciones implicadas (estatal, comunidad autónoma y la local) con el siguiente esquema: la administración local suele estar al cargo del diseño de las actuaciones y de su ejecución, y la estatal aporta recursos económicos a través de la administración autonómica (sin perjuicio de determinadas actuaciones de los planes de vivienda autonómicos financiados exclusivamente por éstas).

VIII. Como conclusión podemos decir, que el objetivo de tal política pública es doble, por un lado garantizar la seguridad, salubridad y estabilidad del patrimonio inmueble, aparte de la protección del patrimonio cultural de inmuebles catalogados, como cumplimiento de la responsabilidad "*in vigilando*" de la administración local, y por otro, se compensa debidamente al propietario/os que se ve compensado debidamente mejorando sus condiciones de vida y revalorizando económicamente su propiedad dominical (aumenta su valor), y los agentes rehabilitadores (salvo si es la propia comunidad o agrupación de propietarios, en este caso nos encontraríamos en el supuesto anterior) obtendrán una compensación económica en metálico o en edificación, encontrándonos como salida a la dudosa rentabilidad de tales actuaciones rehabilitadoras con la función financiadora (vía subvención) de los planes de vivienda.

III- LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN. LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS.

Es interesante señalar el cambio de perspectiva que el Real Decreto Ley 8/2011 da a las comunidades de propietarios (y a sus distintas manifestaciones según la Ley de Propiedad Horizontal, Art. 24) en cuanto a su posible reconocimiento indirecto de personalidad jurídica en relación con las actuaciones de rehabilitación, si bien utiliza la expresión de "capacidad jurídica", ya que en su Art. 20 "*Actuaciones a cargo de comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios y cooperativas de rehabilitación*", establecen que las comunidades y las agrupaciones de comunidades de propietarios podrán (previo acuerdo adoptado de conformidad con la Ley de Propiedad Horizontal) actuar en el "*mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones*", lo que parece un avance más en su régimen jurídico, más si tenemos en cuenta la regulación que había hasta el momento de la publicación del Real Decreto Ley 8/2011 y la jurisprudencia al respecto. Así, la Ley de Propiedad Horizontal no reconoce a éstas personalidad jurídica, de tal forma que son los individuos que la componen, y no el grupo como tal, los sujetos de derechos y obligaciones (así se ha venido reconociendo con carácter general tanto por la doctrina mayoritaria, como por la jurisprudencia), negándose la personalidad jurídica de la comunidad de propietarios, en sentencias como las del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1965, 28 de abril de 1966, 10 de junio de 1981, 16 de mayo de 1982, o 16 de febrero de 1985 o 28 de julio de 1999, siendo la figura del Presidente de la Comunidad el que tiene atribuida la función de representación de la misma; tal representación viene siendo calificada como "orgánica": en palabras de la sentencia del Tribunal

Supremo de 15 de mayo de 1995, *“A los Presidentes de las comunidades de propietarios, ante la carencia de personalidad jurídica inherente a estas agrupaciones, les asiste la facultad de representar a la comunidad en juicio y fuera del mismo, tratándose de una representación orgánica, otorgada con carácter especial por la LPH, y que lleva implícita la de todos los cotitulares del edificio.”*

No existía una ley que expresamente reconociera esa personalidad a las Comunidades de Propietarios constituidas según la LPH⁹ teoría que ha evolucionado con la actual Real Decreto Ley 8/2011, salvo que algunos consideren que el reconocimiento de “capacidad” no implica la existencia de personalidad jurídica, y que este último sea un término más amplio como ente jurídico titular de derechos y deberes con capacidad de ejercerlos sin necesidad de que concurra la declaración de un tercero que complete su ejercicio (nos referimos a la necesidad de acuerdo previo de la propia comunidad o agrupación de propietarios que den legitimidad a la actuación del grupo), pero es evidente que la norma ha añadido un plus que no se preveía anteriormente, ya que le reconoce un ámbito de actuación amplio en materia de regeneración urbana hasta el punto de configurarlos en “agentes rehabilitadores”, ya que no puede interpretarse de otra forma el reconocimiento que hace la letra f del Artículo 20 *“Actuar, en el seno de los procedimientos de gestión para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación, como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos”*, reconocimiento de un poder fiduciario sobre los elementos comunes del inmueble que le permiten la realización de actuaciones de rehabilitación en el inmueble que afectan a las viviendas existentes, mejorando su situación y rentabilizándolas económicamente. Pensemos por ejemplo una actuación en la fachada o en la cubierta de un inmueble como elementos comunes, claros ejemplos del extremo modelo de colaboración de los particulares en la “imagen urbana”, reconocimiento de agente empresarial para la consecución del interés público que subyace en el deber de conservación y rehabilitación.

Son esenciales las consecuencias de la regulación del Real Decreto Ley 8/2011, primero la equiparación de las obligaciones dominicales de los propietarios y de las comunidades de propietarios como demuestra la inclusión de ambos en el artículo relativo al destinatarios de la obligaciones de conservación y rehabilitación (Art. 18.2 del mismo) y por otro la creación de una figura sin parangón hasta el momento las “las cooperativas de propietarios”, que parece una figura intermedia entre entidades urbanísticas colaboradoras y agentes rehabilitadores (a semejanza de los agentes urbanizadores en la terminología estatal y autonómica, como el tercero ajeno a la propiedad del suelo que promueve su transformación y que participa en las plusvalías que el mismo genera, o sea el que el tercero capitalista que invierte que en la actualidad esta desaparecido al perder las Entidades Financieras la alegría inversora de la que hacían gala con anterioridad al ejercicio 2008).

⁹ El Catedrático de Derecho Civil D. Ricardo DE ÁNGEL YAGÜEZ indica: *“A falta de una ley que expresamente lo autorice u ordene, no existe posibilidad de que un grupo humano revista esos caracteres de identidad jurídica propia que derivan de la personalidad”*.

IV. SITUACION LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LAS ACTUACIONES DE REHABILITACION EN ANDALUCÍA.

Las restricciones con las que nos podemos encontrar a la hora de estudiar la conservación, restauración y rehabilitación de la ciudad existentes viene por dos vías distintas, la primera es la posible situación de extinción de la vida útil del inmueble por agotamiento estructural (la ruina técnica en la terminología del TRLS 1976, Real Decreto 1346/1976) la ruina legal urbanística en las distintas legislaciones autonómicas, si bien la situación pueda dar lugar a que el propietario dominical opte por demoler o rehabilitar el inmueble (salvo en el caso de edificios protegidos con catalogación “cultural” o “urbanística” donde la única solución es rehabilitar lo existente), y por otro la posible situación anómala de las edificaciones y construcciones en relación con la ordenación urbanística existente (la denominada ruina urbanística en la terminología del TRLS 1976) que puede impedir el mantenimiento de la ciudad actual por cambio en las políticas públicas existentes en ese momento. Con carácter previo debemos destacar unos conceptos previos muchos de ellos confusos en su significado y extensión

- **Obras de Rehabilitación.** Pretenden devolver a su estado inicial el inmueble, recuperando los elementos de esenciales de la construcción. Esta recuperación permitirá la adaptación del inmueble al instrumento de planeamiento, a la normativa técnica y medioambiental.
- **Obras de reparación.** Las tendentes a subsanar el menoscabo de producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales. Estas merecen el calificativo de ordinarias cuando no afectan a la estructura resistente del inmueble, siendo las propias para cumplir las condiciones exigibles de seguridad, salubridad y ornato.
- **Obras de conservación.** Su finalidad es la conservación del estado actual del edificio, por eso se las denomina también de mantenimiento. Son aquellas obras cuyo objeto es enmendar el menoscabo que se produce por el paso del tiempo y el uso natural del bien. Nunca suponen un cambio de uso. Se imponen estas obras como consecuencia del deber de conservación que pesa sobre los propietarios, pesando sobre estos la obligación de mantener los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato (y accesibilidad según TRLS 2008). Los distintos planes generales de ordenación suelen matizar que, estas obras se realizan sin alterar su estructura portante, ni su estructura arquitectónica, así como tampoco su distribución espacial e interior.
- **Obras de consolidación.** Las que tienden a dar solidez a los inmuebles. Las obras que inciden en los elementos fundamentales y estructurales del inmueble y por tanto en su estado de vida (STS, 24 mar. 1997). Aumentan su vida útil.
- **Obras de mejora.** Son las que producen plusvalías en el inmueble. Están dirigidas al embellecimiento del inmueble, al recreo y mejor comodidad de los

usuarios. No son coincidentes con las obras conservación, y por tanto no inciden en el uso efectivo y en la habitabilidad.

- Obras de reforma. Según la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011), las define como “conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación, o refuerzo de un bien inmueble existente”.

Al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados, no es fácil establecer límites que los separen. Dicho de otro modo las obras de conservación que por seguridad afectan a la estructura portante de un inmueble, ¿no serían a su vez obras de consolidación? Esta pregunta no tiene una respuesta unívoca y universal, va a depender de cada actuación en concreto y de la interpretación de cada profesional a la hora de elaborar los proyectos.

1. SITUACIÓN LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN. EL CASO ANDALUZ.

Las construcciones, edificaciones, instalaciones, así como los usos y actividades legales existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de Planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en situación legal de fuera de ordenación. También se asimilarán a esta situación las construcciones, edificaciones, instalaciones, así como los usos y actividades realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo correspondiente. En idéntica situación podrán quedar, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada. No obstante, habrá que dejar fuera de esta consideración a las actuaciones del 48.4 del Reglamento de Disciplina Urbanista de Andalucía (Decreto 60/2010 de 16 de marzo), por tratarse de discordancias no sustanciales que han sido legalizadas cumpliendo por equivalencia en su caso.

Atendiendo a lo anterior, se accede a esta condición como consecuencia directa de la innovación del planeamiento o bien, por tratarse de obras ilegales que contravienen el instrumento de planeamiento vigente y no es posible la reposición de la realidad física alterada. Como filosofía urbanística, los inmuebles que no se adaptan al modelo de ciudad futura, no deben prolongarse en el tiempo más allá de su vida útil, sin perjuicio de aquellos que se encuentran llamados a su inmediata desaparición.

Por tanto, se puede acceder a esta situación desde la legalidad o desde la ilegalidad (siempre que se den las condiciones anteriormente señaladas). No obstante, en el caso de producirse una innovación del planeamiento que reconociera plenamente la realidad de estos inmuebles, quedarían liberados de las limitaciones que operan sobre su régimen jurídico.

Como concepto, la situación legal de fuera de ordenación afecta a la totalidad del inmueble y no solo a las partes que presenten disconformidades con el instrumento de planeamiento, cuestión importante cuando se trate el régimen jurídico de aplicación.

2. CLASES DE FUERA DE ORDENACIÓN.

Se distinguen dos clases en la situación de fuera de ordenación en función del nivel de incompatibilidad que presenten los inmuebles discordantes con el instrumento de planeamiento. Estas clases se denominan como fuera de ordenación absoluto y fuera de ordenación relativo (o parcial), quedando matizadas en Andalucía en el art.34 Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía con el siguiente tenor literal: *“A los efectos de la situación de fuera de ordenación debe distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que sean de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que solo parcialmente sean incompatibles con aquella, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación, y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento”*. A las primeras se les conoce como Fuera de Ordenación Relativo, mientras a las segundas se las denomina Fuera de Ordenación Absoluto¹⁰.

3. ASPECTOS INDEMNIZATORIOS.

Tanto la Ley Estatal de Suelo como la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía no reconocen los perjuicios que puedan resultar de las innovaciones que modifiquen el planeamiento existente, salvo casos concretos. Esto se concreta en los siguientes artículos:

Art. 49.1. LOUA. Principios generales del régimen urbanístico legal de la propiedad del suelo. La ordenación urbanística de los terrenos y de las construcciones, edificaciones o instalaciones no confiere a los propietarios afectados por ella derecho alguno a indemnización, salvo en los supuestos previstos en la Ley y de conformidad, en todo caso, con el régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Art. 35.a. TRLS 2008. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la posibilidad de usar y disfrutar lícitamente la construcción o edificación incurso en dicha edificación durante su vida útil.

¹⁰ El absoluto también es conocido como expreso, mientras el relativo también se le llama diferido, pudiendo recibir apellidos dentro del concreto instrumento como tolerado, consolidado, formal,...

El Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RD 1492/11) en su anexo III establece igualmente la vida útil máxima de edificaciones, construcciones e instalaciones desde el punto de vista de su ordenación/desordenación.

4. RELACIÓN ENTRE PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y REFORMA INTERIOR, CATÁLOGOS, SITUACIONES DISCORDANTES Y SITUACIÓN LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN.

Las actuaciones de rehabilitación que afectan tanto a ámbitos delimitados como a inmuebles aislados pretenden la conservación de lo existente. En este sentido y para potenciar la rehabilitación de ámbitos o inmuebles frente a la sustitución de los mismos, se establecen condiciones de ordenación más favorables para la Rehabilitación. Con la misma intención pero desde distinta óptica, la patrimonial, se pretende la conservación de los ámbitos e inmuebles catalogados, ya sea por los elementos arquitectónicos de interés presentes, o como expresión de la cultura popular. Lo cierto es que sigue primando la rehabilitación. Pues bien, aquí las actuaciones permitidas serán las que sean coherentes con el Plan General, el Plan Especial, el nivel de protección del inmueble catalogado y con lo establecido en la ficha de catálogo.

Cabe señalar que las actuaciones de Rehabilitación en inmuebles no catalogados, pero incluidos en el ámbito del Plan Especial, gozarán de preferencia, por lo que las condiciones de ordenación de estas últimas resultarán más favorables. Especial mención merecen entre estos inmuebles los que se encuentran incluidos en entorno de los bienes de interés cultural, ya que les serán de aplicación unas condiciones de ordenación específicas.

Analizando lo anterior puede parecer que los inmuebles que sean susceptibles de ser demolidos, y cuyas condiciones de ordenación varíen según el tipo de intervención a realizar (sustitución u obra nueva), pudieran encontrarse en situación de fuera de ordenación. Sin embargo, esta no es la interpretación correcta, puesto que en este caso los inmuebles ó ámbitos susceptibles de rehabilitación no están llamados a su desaparición, por lo que no cabe plantear la existencia de fuera de ordenación. Este debate, de un modo similar, se ha planteado alguna vez con inmuebles catalogados, cuya realidad no es coherente con la recogida en el instrumento de planeamiento. Pues bien, se trata de un error del planeador, ya que el interés patrimonial reconocido al inmueble obliga a su conservación, por lo que no sería correcto plantear la existencia de una situación de fuera de ordenación. No obstante, en el caso de existir ciertos elementos que impliquen la desordenación parcial del inmueble, se denominarán elementos discordantes y, con motivo de la rehabilitación, deberán desaparecer resultando la adaptación del inmueble al instrumento de planeamiento.

En el caso de no resultar coincidentes las condiciones de ordenación del Plan General y el Plan Especial de Protección, se atenderá al instrumento de ordenación más específico para establecer las condiciones de aplicación. No obstante, en el caso

de resultar más restrictivas las condiciones del Plan Especial, nos encontraremos en el caso de una vinculación singular del art. 35. b. del TRLS 2008, lo que daría lugar a la necesidad de indemnizar.

En el caso de que las condiciones de ordenación del instrumento de ordenación no fueran coherentes con las establecidas en la ficha de catálogo, serán de aplicación las actuaciones que sean coherentes con ésta última. No obstante, al igual que en el caso anterior, en el caso de resultar más restrictivas las condiciones de la ficha de catálogo, nos encontraremos en el caso de una vinculación singular del art. 35. b. del TRLS 2008, la cual resultaría indemnizable. Será de aplicación el criterio que el instrumento de planeamiento establezca para reconocer la existencia de la situación de fuera de ordenación relativo (así, se determinará el tipo y nivel discordancias que colocan al inmueble en esta situación). Sirva como ejemplo de lo anterior, aquellos elementos que distorsionen la imagen urbana o que perturben el carácter esencial de los inmuebles catalogados lo que permitiría que los inmuebles que contengan estos elementos se consideren en fuera de ordenación (así se prevé por ejemplo en el Plan General de Ordenación Urbanística del Municipio de Granada).

Sin embargo, el fuera de ordenación es absoluto, como indica el art. 34 LOUA, tendría lugar cuando el inmueble resulte totalmente incompatible y esté llamado a su inmediata desaparición, quedando estos supuestos tasados al margen del instrumento de planeamiento.

Resumiendo lo anterior las políticas que pretenden la Rehabilitación y lo hacen desde los planes especiales o desde el planeamiento general, reconocen condiciones de ordenación más favorables para este tipo de actuaciones frente a aquellas que pretenden la sustitución, no presuponiendo para nada la desordenación del inmueble, sino todo lo contrario, es decir la prolongación de su vida útil.

Igual razonamiento cabe aplicar a los inmuebles catalogados, puesto que en el caso de resultar su realidad distinta a la reflejada en el instrumento de planeamiento, concluiremos que se trata de un error del planificador puesto que estos inmuebles deben permanecer y perpetuarse en el tiempo en la medida de lo posible.

5. RÉGIMEN JURÍDICO DEL FUERA DE ORDENACIÓN. AUTORIZACIONES, DEBER DE CONSERVACIÓN (ÓRDENES DE EJECUCIÓN, INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS).

Los inmuebles que se encuentran en esta situación cuentan con un régimen jurídico propio que resulta de establecer limitaciones al régimen jurídico de inmuebles en situación normal, y que a continuación se analiza.

La Disposición Adicional 1ª de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía expresa: *“El instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el art. 34.b. y sin perjuicio de las recomendaciones que se establezcan por las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, el contenido de la situación legal a que se refiere el apartado anterior, y en particular,*

los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones". Por tanto, es el propio instrumento el que define el régimen jurídico de las construcciones, edificaciones, instalaciones, así como los usos y actividades que han quedado fuera de ordenación.

En caso de que el instrumento de ordenación no defina el régimen jurídico, será de aplicación el régimen general establecido en la Disposición Adicional 1ª, matizado por el art. 34.b respecto del tipo de fuera de ordenación (absoluto o relativo).

Por tanto, habrá que diferenciar las situaciones de fuera de ordenación absoluto y fuera de ordenación relativo. Será el instrumento de planeamiento el que señale los inmuebles en fuera de ordenación, su grado y su régimen jurídico, si bien los supuestos de fuera de ordenación absoluto ya se encuentran tasados en el mencionado Art. 34 LOUA. Los inmuebles en fuera de ordenación absoluto están llamados a su inmediata desaparición, dado su carácter totalmente incompatible con el modelo de ciudad desarrollado por el instrumento de planeamiento. Se identifican en esta situación las instalaciones, construcciones o edificaciones que ocupen suelo dotacional o que impidan la efectividad de su destino. Los inmuebles incursos en la segunda situación no están llamados a desaparecer de inmediato, pudiendo agotar su vida útil, no obstante, el régimen urbanístico que le es de aplicación, limitará las actuaciones para evitar que se prolongue dicha vida útil, y que se produzca un aumento del valor del inmueble.

La aplicación práctica de lo anterior se concreta en que salvo las actuaciones de consolidación y ampliación, el resto de intervenciones posibles en los inmuebles en situación normal serán autorizables. No obstante, en caso de producirse la desaparición del inmueble, no será posible la reconstrucción del mismo.

Así, en general, se podrán autorizar las obras de conservación y mantenimiento. Excepcionalmente se podrán autorizar obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviese prevista la expropiación en un plazo de cinco años desde que se pretenda la intervención. En cualquier caso, no podrán las obras realizadas aumentar el valor de expropiación del inmueble. Según los artículos aludidos, se permiten obras de reparación y mantenimiento (DA1ª de la citada Ley) y obras de mejora y reforma (Art.34 de la misma).

Lo anteriormente expuesto no tiene una aplicación fácil y clara puesto que como ya se ha comentado en el apartado de definiciones, algunas intervenciones podrían encajar en varias de las actuaciones referidas. Dicho de otro modo, no es nítido el límite entre los distintos tipos de actuaciones, y por tanto nos encontramos ante conceptos jurídicamente indeterminados. Así, no es fácil diferenciar las obras de consolidación de las de conservación (dicho de otro modo las obras de conservación que por seguridad afectan a la estructura portante de un inmueble, serían a su vez obras de consolidación).

De lo anterior las anteriores definiciones, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Que no está claro el límite que separa las obras de conservación de las obras de consolidación y en consecuencia tampoco es fácil la concreción del régimen jurídico. No obstante, en defecto de criterios establecidos por el instrumento de planeamiento, serán aclaratorios los siguientes criterios a la hora de autorizar una intervención:
 1. Nunca podrá dar lugar a incremento del valor de la expropiación.
 2. No podrá alargar la vida útil.
- Visto el contenido de las actuaciones que se permiten en el fuera de ordenación relativo, podemos pensar que la desordenación de un edificio no implica, ni su inmediata desaparición ni su condena como bien económico-social, en cuanto el mismo seguirá existiendo y prestando el servicio para el que fue exigido hasta que llegue el momento de su desaparición, por agotarse su vida útil.
- El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía establece que se podrán autorizar actos o usos compatibles con el planeamiento, sobre inmuebles en fuera de ordenación. Las licencias otorgadas describirán la asimilación por el transcurso de los plazos para adoptar medidas de protección o restauración, o por imposibilidad legal o material de ejecución, precisando el régimen jurídico aplicable. Se otorgarán bajo condición de su constancia en el Registro de la Propiedad. En el caso de haberse fijado indemnización por equivalencia, esta deberá haber sido íntegramente satisfecha.
- La Administración podrá ordenar con la finalidad de reducir el impacto negativo de esas obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, así como para mantener la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno.
- En cualquier caso, serán autorizables las obras en fuera de ordenación relativo que devuelvan al inmueble a situación normal.

Con respecto al deber de conservación, habrá que distinguir el grado de fuera de ordenación para establecer las obligaciones del propietario. Así, la Inspección Técnica de Edificios será una obligación incardinada en el deber de conservación de los propietarios en el caso del fuera de ordenación relativo, mientras que esta obligación cesa en el caso de reconocerse el fuera de ordenación absoluto. Esto se explica por no ser de aplicación una intervención de carácter preventivo a un inmueble que está llamado a su inmediata desaparición. En el resto de inmuebles será de aplicación la inspección técnica de edificios, a fin de mantener la habitabilidad y/o uso efectivo, garantizando la función social de la propiedad. Por otra parte, la inexistencia de las condiciones mínimas exigibles en los inmuebles en fuera de ordenación relativo habilitarán a los municipios a dictar órdenes de ejecución para recuperar las condiciones perdidas. A estas órdenes se aplicarán las limitaciones vistas en el apartado de régimen jurídico por lo que no se podrán dictar órdenes cuyo contenido

no fuera autorizable desde la licencia de obras. Estaríamos en el caso de un inmueble que habría encontrado el fin su vida útil, al no servir al destino para el que fue construido y no ser posible la recuperación de las condiciones perdidas, se daría una situación análoga a la ruina urbanística del TRLS 1976, pudiendo declararse dicha ruina ya que el texto legal que la recoge sigue estando vigente de forma supletoria. En el caso de un inmueble en fuera de ordenación absoluto solo se dictarán órdenes para garantizar la seguridad y salubridad públicas hasta su total desaparición.

V. BIBLIOGRAFÍA.

CABALLERO VEGANZONES, Rodrigo, *Revista Práctica Urbanística* núm. 114/2012, Editorial La LEY.

Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, 2007.

DE ÁNGEL YAGÜEZ, Ricardo, "La responsabilidad civil", *Revista de Derecho Inmobiliario*, núm. 591/1989.

GARCÍA GARCÍA, Raúl, "¿Es la rehabilitación una apuesta de futuro?", *Directivos Construcción*, núm. 232/2011. Editorial Wolters Kluwer España.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago "La inspección técnica de construcciones", *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid, La Ley, 2005.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (Coord.), *Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía*. Granada, CEMCI, 2008.

ORTEGA, Jordi y PRIETO, Fernando. *Revista Ecosostenible* núm. 3/2011.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.), *Derecho Urbanístico de Andalucía* (2ª Edición), Editorial LA LEY, 2006.

NOTAS CRÍTICAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ENTRE LA REFORMA Y LA INTERVENCIÓN

Lorenzo MELLADO RUIZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

SUMARIO:

- I. OBJETIVOS, REPAROS Y PLANTEAMIENTO DE FONDO DEL NUEVO INTENTO DE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL**
- II. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA LOCAL Y FORTALECIMIENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**
 1. EN BUSCA DE LA CONGRUENCIA FUNCIONAL EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL LOCAL
 2. PRESUPUESTO PRINCIPAL DE PARTIDA: LA SUPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE “MAYOR PROXIMIDAD”
 3. PREVENCIÓN SOBRE LA SUFICIENCIA DE LA COBERTURA COMPETENCIAL ESTATAL
 4. LA «TRANSFERENCIA LEGAL» DE LA TITULARIDAD DE LAS COMPETENCIAS LOCALES GESTIONADAS DE MANERA INEFICIENTE O INADECUADA A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
 5. PROPUESTAS ADICIONALES DE CAMBIO (Y ADELGAZAMIENTO RADICAL) DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA LOCAL
 - 5.1. Ordenación de las entidades locales menores
 - 5.1.1. Racionalización del reconocimiento de nuevas entidades territoriales inframunicipales
 - 5.1.2. Disolución de todas las entidades locales menores existentes (D. T. 4ª ALRSAL)
 - 5.2. Redimensionamiento del sector público local
 - 5.3. Nuevo régimen de los consorcios locales;
 - 5.4. Necesidad de evaluación de los servicios municipales
- III. CLARIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y DE LAS RELACIONES COMPETENCIALES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**
 1. OBJETIVOS BÁSICOS
 2. REDEFINICIÓN DE LAS MATERIAS COMPETENCIALES (ART. 25 LRBRL)
 3. LA “CUALIFICACIÓN” DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS DE LOS MUNICIPIOS (ART. 26 LRBRL)
 4. LA “MODULACIÓN FINANCIERA” DE LOS MECANISMOS DE TRANSFERENCIA COMPETENCIAL Y LA NECESIDAD DE “AUTOVALORACIÓN” DEL IMPACTO ECONÓMICO GENERAL DE LAS DECISIONES LOCALES
 5. INTERVENCIÓN LOCAL EN LA ECONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

IV. FORTALECIMIENTO –Y RECUPERACIÓN- DE LA FIGURA DEL INTERVENTOR LOCAL Y NUEVA REGULACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL. «FUNCIONARIZACIÓN» DEL PERSONAL DIRECTIVO Y LIMITACIÓN DEL PERSONAL LOCAL EVENTUAL

1. OBJETIVOS DE PARTIDA
2. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL
3. AMPLIACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS INTERVENTORES
4. LA REGLA DE LIMITACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

V. FINAL

I. OBJETIVOS, REPAROS Y PLANTEAMIENTO DE FONDO DEL NUEVO INTENTO DE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL

El difundido Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante ALRSAL) obedece sin lugar a dudas, *prima facie*, a los aires, casi convertidos ya en torbellinos, de racionalización organizativa pública derivada de los principios y objetivos de estabilidad presupuestaria, contención y reducción del déficit público y reequilibrio institucional de los sistemas de endeudamiento público. El propio y ampuloso título de la futura norma pone claramente de manifiesto la intención de articular, en el fondo, no sólo una reforma parcial o epitelial -aunque su articulado realmente no lo implique- de la Administración local (es decir, sólo de la dimensión organizativa de la misma, sin entrar en los, también evidentes, problemas de funcionamiento y actuación locales, o en el propio sistema de financiación de las entidades locales), sino una modificación efectiva y profunda de determinados aspectos del gobierno local tendentes a la consecución de los objetivos políticos transversales de estabilidad y racionalización presupuestaria en el conjunto de las Administraciones públicas españolas. El problema es, como se desarrolla en el presente estudio, que algunos de estos cambios, en algunos casos reformas en profundidad de la propia configuración constitucional de las entidades locales en nuestro ordenamiento, pueden plantear, por la intensidad de su configuración como mecanismos de intervención externa o por su mismo dudoso encaje con los parámetros normativos actuales de configuración del modelo local, serias dudas de viabilidad y conveniencia, y, más grave, de ajustamiento al orden constitucional.

El ALRSAL se mueve, pues, entre la *necesidad y conveniencia formales* de una efectiva modernización y racionalización de las estructuras administrativas locales y las *reservas y requerimientos materiales* de reconocibilidad constitucional de nuestro modelo territorial local. Los objetivos, ambiciosos realmente, son teóricamente loables. La crítica situación económica, presupuestaria y de liquidez de muchos Ayuntamientos así lo pone de manifiesto. La cuestión es su articulación dentro del orden constitucional, y, sobre todo, la viabilidad institucional y jurídica de una reforma pensada más en términos económicos y coyunturales que de renovación estructural de los finiseculares problemas de nuestra Administración local. Parece que las necesidades y las imposiciones –internas y externas- han prevalecido sobre la razonabilidad y articulación final positiva de alguna de las medidas propuestas. No siempre la «*racionalización*» conlleva «*racionalidad*».

Porque quizás el problema de nuestro modelo organizativo público, en todos sus niveles, pero con más intensidad y proximidad al ciudadano en el mundo local, no haya sido la delimitación precisa de las competencias, o la inadecuada conformación normativa de los mecanismos de actuación administrativa, con eficacia y eficiencia (que también), o la insuficiencia de los mecanismos de control presupuestario interno, sino el modo y cómo se han ejercido dichas competencias, desde una visión estanca y formalista del sistema de distribución, sin una previa y detenida ponderación institucional sobre la mejor manera de ejercerlas, o sobre el nivel administrativo más preparado para su implementación, con agilidad y transparencia. Cuando en Europa se habla de estructuras multinivel, de una “*acción administrativa europea*” y de procedimientos integrados y complejos de decisión, en España las leyes y sus reformas siguen empeñadas en “atribuir” –desde una anacrónica visión “patrimonialista”- las “competencias” y las “funciones públicas” a unas u otras Administraciones, desde criterios sólo presumibles de rendimiento y eficiencia. Cuando, como viene recordando el profesor Rodríguez-Arana últimamente en muchos de sus trabajos, el “*interés general*” particularizado en cada ciudadano es único y simple, y demanda –ahora ya con urgencia y en la calle- soluciones coordinadas, congruentes, proporcionadas y, sobre todo, “*eficaces*”. Como claramente sostiene este autor, “*la reforma de la Administración pública en la democracia constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones hacia las necesidades colectivas de los ciudadanos y muy especialmente a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas*”¹.

La propia Exposición de Motivos del Anteproyecto resume algunos de los problemas y disfunciones que aquejan a nuestro régimen local². De un lado, las deficiencias “materiales” y operativas de nuestro modelo competencial, que, como se sabe, y en relación a las entidades locales, carece de reflejo expreso en el texto constitucional. Precisamente esta conformación (legislativa y jurisprudencial) de naturaleza secundaria, con sus imprecisiones y lagunas, pero también con su flexibilidad, es uno de los problemas destacados causantes de la atrofia y saturación del sistema actual de distribución de competencias de nuestro Estado compuesto. Para el Anteproyecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) diseñó un modelo competencial provocador de disfuncionalidades, generando situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios o asunción municipal de competencias y servicios sin título competencial específico y, en lo que parece importar sobre todo a la norma, sin los recursos adecuados y necesarios para ello. Pero el problema de las “competencias impropias”, de las “competencias solapadas” o de la “duplicación de competencias” no parece ser exclusivo de los entes locales, que, precisamente, carecen de capacidad legislativa específica para su concreción y delimitación. Es un problema endógeno de nuestro modelo político-territorial. Y de nuestra falta de desarrollo de principios clave en cualquier Estado

¹ RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho a un buen gobierno y a la buena Administración*, Reus, Madrid, 2012, pág. 16.

² Para un acercamiento productivo a muchos de los problemas actuales en materia de organización y régimen local, puede verse el conjunto de estudios contenido en el número 27, (2012) de la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, así como en el *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011 y en el número 29 de la revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*.

plural como los de concertación, coordinación material y funcional para el ejercicio integrado de las competencias, lealtad mutua e intercomunicación constante y razonabilidad normativa en la distribución, desagregación y ejercicio de los contenidos y funciones competenciales.

Es verdad que el resultado ha sido, por la misma diversidad municipal, un modelo excesivamente complejo e indeterminado desde el punto de vista de la propia delimitación y ejercicio de las competencias públicas, con una clara difuminación y oscurecimiento de los umbrales jurídico-administrativos de responsabilidad de cada instancia territorial y un correlativo desequilibrio presupuestario y financiero insostenible institucionalmente, y paralizante desde la óptica de la regularidad y suficiencia en la prestación de los servicios públicos locales. La cuestión sería, entonces, verificar si este resultado ha sido producto realmente de las deficiencias intrínsecas de la normativa local básica vigente –y lógicamente de la posterior normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, y de la normativa autonómica de desarrollo de la bases estatales- o del funcionamiento (diario) de la política y la gestión locales, si el problema es *ordinamental* o de *articulación (política) del modelo* de régimen local.

En este contexto, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, lógicamente impone ya reformas y adaptaciones imperativas tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración local, para la adecuada aplicación de los principios nucleares de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos. Los ajustes institucionales estatales imponen, pues, una profunda reforma (económica) del régimen local, un replanteamiento –en verdad necesario- del modelo de distribución de competencias en el nivel local, de las propias estructuras organizativas y de los mecanismos de control y fiscalización económico-financiera. Pero principios, como el de proporcionalidad, suficiencia financiera o flexibilidad competencial, que se preveían ya en el conocido, pero desechado, *Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local*, fruto del previo *Libro Blanco del Gobierno Local* del año 2005.

Esta “*profunda revisión*” del “*complejo estatuto jurídico de la Administración local*” se sustancia en tres grandes objetivos, que analizamos a continuación por separado, aún desde la criticable y estrecha perspectiva de la limitación de los aspectos de la reforma simplemente a los elementos competenciales y orgánicos del mundo local, a la Administración local, olvidándose del otro pilar necesario de actuación, el propio régimen jurídico de actuación de los entes locales, y siendo evidente que muchas disfuncionalidades y problemas (de actuación y de interacción con los ciudadanos) no son fruto de una mala o errónea organización, o –siempre- de la propia actuación personal de los gestores y técnicos administrativos, sino de la inadecuación o anacronía de muchos de los procedimientos, instrumentos y pautas de actuación del poder público, en un entorno, el local, que debería priorizar siempre la simplificación y la transparencia de la acción pública, frente al rigor procedimental y el formalismo competencial. Como se ha dicho, hoy la *legitimidad administrativa* no reside sólo en el *qué* o en el *cuánto* (competencial), sino, también, y prioritariamente, en el *cómo* se hacen las cosas, surgiendo las exigencias de eficacia, eficiencia y economía en el actuar administrativo, conectadas a una *legitimidad por*

rendimientos, y a la exigencia transversal de un auténtico (y controlable en sede judicial) deber de buena administración por todos los niveles de poder territorial³.

II. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA LOCAL Y FORTALECIMIENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

1. EN BUSCA DE LA CONGRUENCIA FUNCIONAL EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL LOCAL

El primer gran objetivo del anteproyecto es racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero. Para ello se propone el fortalecimiento (competencial y de gestión) de las Diputaciones Provinciales, que asumirían parte de las competencias hasta ahora prestadas por los municipios, fundamentalmente los más pequeños o aquellos con problemas de sostenibilidad presupuestaria, con el objetivo de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados y con la paralela reducción y simplificación de las estructuras municipales administrativas – centralizadas o instrumentales- ineficientes o insostenibles, e incluso sometiendo a revisión el propio conjunto de entidades instrumentales integrantes del sector público local. Se persigue, pues, la optimización y simplificación de las estructuras municipales (es necesario recordar que en nuestro país el 84% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes), ajustando sus dimensiones y servicios a la propia y específica capacidad financiera, con un, a mi juicio necesario, adelgazamiento del sector público instrumental, tanto administrativo como empresarial. Pero lo que parece claro es que estas operaciones –a escala global- de reordenación y racionalización estructural del sector público no pueden ser un fin en sí mismas, sino que han de obedecer, tras el análisis y la ponderación motivada adecuadas, a los objetivos centrales de eficiencia, mayor control y reducción del gasto público propio de las entidades locales, sin afcción a la calidad de los servicios prestados. La reorganización institucional local ha de estar presidida, así, por los propios principios de suficiencia financiera y gestión eficiente de las competencias públicas.

El reto es, por ello, importante: asegurar la prestación de calidad de los servicios públicos con sujeción a los límites impuestos por la propia capacidad organizativa y financiera de cada ente local. Se trataría de implementar un principio de *congruencia funcional* entre el ámbito de autonomía local y las exigencias de satisfacción del interés general por parte de los ciudadanos, evitando tanto la insuficiencia de medios para su prestación como la superposición, duplicación o prestación impropia de los servicios.

³ *Vide* PONCE SOLÉ, J., “Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y Derecho administrativo”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, INAP, Madrid, 2011, págs. 459-474.

2. PRESUPUESTO PRINCIPAL DE PARTIDA: LA SUPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE “MAYOR PROXIMIDAD”

Para ello, y en primer lugar, el ARLSAL propone un cambio, o mejor precisión, en la misma conceptualización operativa del concepto de autonomía local recogido en la LRBRL. Al art. 2.1 LRBRL, que consagra por partida doble el derecho de los entes locales, derivado de la garantía constitucional de la autonomía local, a intervenir en cuantos asuntos “*afecten directamente al círculo de sus intereses*” (aún sin precisar, como se sabe, y desde la óptica “negativa” de configuración constitucional de aquélla “autonomía”, cuáles sean tales asuntos o materias)⁴ y la obligación de los otros dos niveles territoriales, dentro del esquema de distribución (material) de competencias, de dotar de efectividad a tal garantía, se añaden, como principio orientador, el de “*sostenibilidad financiera*”, y como criterio de sujeción – parece, pues, que con mayor virtualidad e imperatividad en la actuación de atribución competencial por parte del Estado o la Comunidad Autónoma respectiva- el respecto de la “*normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”. Al margen de la concreción, y de la mención específica, lógicamente esta normativa es de aplicación y respeto por cualquier Administración, aunque no se dijera así en el grupo normativo propio. El art. 2.c de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se refiere, así, expresamente, al concretar su ámbito subjetivo de aplicación, a las “*corporaciones locales*”, aún desde el ambiguo y discutible “*título competencial*” enarbolado por el Estado, en todo caso de naturaleza formal-constitucional, “*el desarrollo del art. 135 de la Constitución*” (sin más), artículo reformado, como también se sabe, para introducir una regla fiscal de limitación del déficit público de carácter estructural y de los márgenes de endeudamiento público. La adición de estos principios a la LRBRL tiene, pues, más de recordatorio o “*intencionalidad política*”, que de efectividad y claridad normativas. Aunque lógicamente se trata de (nuevos) principios generales informadores de toda la actuación de los entes públicos, tanto en su dimensión interna u organizativa como externa o servicial. La cuestión más delicada de este nuevo artículo es, sin embargo, que se elimina –y aparentemente se sustituye por los principios anteriores- el clásico principio de “*máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*”, clave –en la comprensión del papel de los entes locales y- en la articulación del posible bloque competencial a atribuir a los entes y corporaciones locales por parte de la legislación ordinaria tanto estatal como autonómica. La propuesta, en su rigidez, es clara: si lo que prima es la suficiencia y la capacidad financiera de actuación, y en cualquier caso ha de respetarse el criterio medular de la estabilidad presupuestaria de la Corporación, lógicamente no siempre los servicios se prestarán por la «*Administración más cercana*», sino por la más capacitada o eficiente, o, simplemente, por aquel nivel administrativo territorial que pueda prestarlos. Evidentemente lo importante, desde una óptica incluso constitucional, no es sólo el

⁴ Como se ha recordado, “*es pacífico en la doctrina española que el reconocimiento y el adecuado respeto de la autonomía local exige, por una parte, la presencia de las entidades locales en el entramado administrativo de nuestro país, y, por otra parte, la atribución a las mismas de la potestad de autoorganización, de un haz de competencias propias, directamente vinculadas a los intereses de la colectividad que sirve de base a cada entidad local, que ejercerán bajo su propia y exclusiva responsabilidad, y de los medios económicos suficientes para desarrollar adecuadamente su potestad de autoorganización y sus competencias*”, MIGUEZ MACHO, L.; ALMEIDA CERREDA, M. y SANTIAGO IGLESIAS, D., “Crisis del Estado de Bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria?”, Comunicación presentada al XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid, 2012.

mero reconocimiento, sino la garantía de la “*efectividad*” de la autonomía local. Desde una dimensión exclusivamente economicista, e incluso, apurando y funcionalmente, de satisfacción final de las pretensiones de los ciudadanos, podría justificarse este replanteamiento de los niveles territoriales de actuación, optando siempre por la Administración con mayor capacidad de gestión, aunque no sea la más próxima al ciudadano, pero la indefinición e inseguridad jurídicas de su articulación legal, como principios orientadores, podría chocar con las exigencias de un mínimo de reconocibilidad (material) de aquella autonomía. La *condicionalización del principio dispositivo competencial local* se hace, pues, más difusa, aún desde la lógica asunción del principio básico de la economía de los gobiernos multinivel, como el español, de que cada gobierno ni puede ni debe hacerlo todo, sino que las “funciones” materiales han de desempeñarse por el nivel territorial –más o menos cercano al ciudadano– que pueda actuar con mayor eficiencia y, en segundo plano, responsabilidad. Una inadecuada delimitación de las competencias conlleva, así, mayores costes, no sólo económicos, y, consecuentemente, una debilitación y merma de la acción prestación y de gestión de los poderes públicos. La reforma del régimen local se enfrenta, así, a una dicotomía central: la eficiencia en la gestión, con independencia de la entidad responsable, o la garantía de un autogobierno local suficiente, aún a riesgo de consolidar pautas (evidentes) de insuficiencia e insostenibilidad presupuestaria.

En todo caso, esta sustitución de la proximidad y la cercanía –que es posible que haya podido causar disfunciones y problemas de gestión– por la eficiencia material y la suficiencia financiera habría de combinarse con algún margen de flexibilidad, cooperación o capacidad decisional de los entes locales afectados (y no quedar sólo expuestos a la decisión legislativa superior estatal o autonómica, y en base a principios tanto etéreos como loables), que, aún sin dinero, siguen siendo los más conscientes de los servicios públicos y las necesidades reales de su municipio o localidad. Y el problema no sería de falta de claridad en la delimitación (y distribución superior) de las competencias municipales, sino de adecuación o congruencia de los esquemas competenciales de cobertura, principio de proporcionalidad y correspondencia que ya se contenía –y se mantiene– en la versión originaria del art. 2.1 LRBRL, al imponer que la atribución (estatal o autonómica) de competencias proceda “*en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con el principio de descentralización*”.

Entiendo, pues, que se han querido reforzar, lógicamente, ciertos principios, en congruencia con la filosofía de la reforma, pero que también podría haberse mantenido, en mera sede principal, el de “*proximidad a la ciudadanía*”, y que de nuevo se ha desaprovechado la ocasión para haber incidido sobre los olvidados principios de cooperación funcional, colaboración multinivel en la gestión y corresponsabilización pública en la prestación eficiente de los servicios públicos.

3. PREVENCIÓN SOBRE LA SUFICIENCIA DE LA COBERTURA COMPETENCIAL ESTATAL

En cualquier caso, conviene matizar, ya desde este momento, la propia capacidad de la reforma para alcanzar los fines y objetivos perseguidos desde la estricta visión de la distribución de competencias sobre régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Quizás el problema sea mínimo en sede de principios

informadores, como los reseñados, en tanto que la legislación (básica estatal) de régimen local, a pesar de la innegable prevalencia de la legislación sectorial, sí parece habilitada parcialmente para establecer, al menos, el marco general de los principios informadores y las competencias de los entes locales. Pero, lógicamente, muchas de las medidas y reformas pretendidas han de pasar por tal filtro o tamiz constitucional-competencial. Porque parece claro, a pesar del empeño de la Exposición de Motivos del ARLSAL en justificar la base competencial (estatal) del mismo, que las competencias sobre régimen local se encuentran compartidas entre ambos niveles territoriales, de acuerdo con el conocido binomio bases-desarrollo. Pero aunque el “*mínimo básico*” pertenezca (en mala expresión, lógicamente) al Estado, es evidente que el grueso competencial de los entes locales no depende de esta “*relación genérica internormativa*” sino de la propia titularidad –estatal, pero sobre todo autonómica– de competencias *materiales* sobre los distintos ámbitos y esferas de actuación e intervención administrativas. Lógicamente el Estado, tal y como ha confirmado el TC, se reserva el título competencial (necesario y estructural) para determinar el modelo competencial de municipios y provincias, “*acción reflexiva del Estado*”, en palabras de la conocida STC 32/1981, de 28 de julio, y de garantía de uniformidad del reconocimiento constitucional de la autonomía local consagrada en los arts. 137 y 140 CE, que implica la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios, esto es, de los municipios, provincias e islas. El Estado retendría, pues, la capacidad básica de modulación del modelo territorial, tanto desde una óptica orgánica como material. E incluso podría entenderse que, a partir de aquí, haya de ser el Estado el que, con carácter general, y para todo tipo de materias, fijara unos principios o bases relativos, entre otras cuestiones, a las competencias locales, encajando dicha encomienda estatal en el propio concepto de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Pero aún siendo cierto todo ello, aún parcialmente, y aunque la versatilidad y elasticidad de las “bases” estatales pudiera ser llevada al máximo, con la intención de asegurar unos principios de control y estabilidad presupuestarios hoy ya ineludibles, incluso desde una perspectiva estrictamente competencial, y no sólo estructural o institucional, lo cierto es que, en el fondo, las “*competencias efectivas*” de las entidades locales no dependen –o al menos no han dependido hasta ahora– de estas reglas generales, aún atisbadas como auténticos principios generales informadores del ordenamiento jurídico, sino de la previa titularidad “*material o sustantiva*” de las mismas, hoy en su mayor parte en manos de las Comunidades Autónomas, sobre todo tras el desaforado –y desde muchas perspectiva irreflexivo– proceso de reformas estatutarias vivido en la pasada legislatura⁵, con reflejo expreso en la intención de delimitar al máximo –y blindar así de paso– el margen competencial respectivo. Pero incluso habiéndose autoatribuido en casi todos los casos la propia competencia exclusiva (genérica) sobre la delimitación de las “*competencias municipales o locales*”, fruto de la cual han ido apareciendo en los últimos tiempos nuevas normas generales autonómicas sobre régimen local, como es el caso, señaladamente, de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía⁶.

⁵ Vide, por ejemplo, TUDELA ARANDA, J., “Las bases del régimen local tras los Estatutos de segunda generación y la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 37, (2010), pág. 63 y ss.

⁶ Como dice su propia y contundente Exposición de Motivos, la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada mediante la LO 2/2007, de 19 de marzo, ha constituido un punto de

Las dudas, pues, sobre la capacidad y legitimidad constitucional del Anteproyecto para concretar todas sus previsiones, sobre todo desde la perspectiva competencial de los entes locales, son evidentes.

Como bien se ha argumentado, el ALRSAL parece partir de una premisa incorrecta: que el Estado fija las competencias municipales. Pero el actual art. 25.2 LRBRL no atribuye –siguiendo el (incompleto) modelo constitucional- competencias a los municipios. Sólo identifica una serie de materias en las que las leyes estatales o autonómicas –singularmente las de carácter sectorial- deben atribuir competencias específicas a los mismos. Aunque doctrinalmente se ha discutido sobre el auténtico sentido de este precepto, para unos una simple proclamación genérica de la capacidad de gestión municipal, para otros una auténtica cláusula de habilitación general de competencias⁷, es evidente que no conlleva una atribución completa de competencias estatales sobre régimen local⁸. De hecho, los nuevos Estatutos de Autonomía han venido a reforzar, desde el extremo opuesto, las propias competencias autonómicas, declarando, aunque también vanamente, la competencia exclusiva de cada región sobre las “competencias” municipales o locales.

4. LA «TRANSFERENCIA LEGAL» DE LA TITULARIDAD DE LAS COMPETENCIAS LOCALES GESTIONADAS DE MANERA INEFICIENTE O INADECUADA A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Una de las mayores novedades del Anteproyecto es, en esta línea, y aún con las prevenciones manifestadas anteriormente, la potenciación del papel competencial del nivel provincial de gobierno y gestión. Como señala el nuevo art. 26.3, en aquellos municipios con población inferior a 20.000 habitantes, las Diputaciones provinciales, los Cabildos o Consejos insulares en su caso, asumirán la *titularidad* de las competencias para la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial, pudiéndose utilizar en este segundo caso el ámbito comarcal (nuevo art. 42.1 LRBRL, cuya legalidad se salva por el nuevo inciso del último apartado de este precepto), de todos o algunos de los servicios previstos en dicho art. 26 LRBRL, cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpla con los estándares de calidad impuestos, también como novedad, para los servicios de índole municipal. Nos encontraríamos, pues, ante un supuesto de *avocación o traslación legal de la titularidad* de las competencias municipales por parte de otra Administración de ámbito -territorial pero no competencial hasta ahora- superior (nuevo art. 8.2 LRBRL). Aunque el precepto concreta algunos extremos (umbral mínimo de población exigible o desempeño de la gestión competencial de naturaleza conjunta y obligatoria), lo cierto es que otros puntos, decisivos para la efectiva aplicación del mismo, quedan claramente en el aire, como los servicios concretos susceptibles de

inflexión en la garantía y protección de la autonomía local, dejando de ser ya un derecho de plena configuración legal para adquirir la condición de una directriz constitucional para el legislador, dictándose la Ley, no en desarrollo de las bases estatales sobre régimen local, ni siquiera, a pesar de la mención, de los principios directrices del orden constitucional territorial, sino “*en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial de Andalucía*” (art. 1.1).

⁷ Vide, por todos, FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

⁸ Vide VELASCO CABALLERO, F., “Reforma del régimen local: la nueva cultura política de la «intervención»”, Boletín IDL-UAM, segundo cuatrimestre 2012, núm. 42 (en Internet, www.idluam.org)

transferencia intersubjetiva de la titularidad, los criterios legitimadores de la misma (tan ambiguos como la “*naturaleza del servicio*” o la “*población*”) o el grado o intensidad de incumplimiento de los “*estándares mínimos de calidad*” impuestos normativamente. Lo que parece claro es que la reforma pretende primar la eficiencia y el equilibrio financiero sobre el mantenimiento formal del esquema competencial, transfiriendo incluso la titularidad de algunas (o “todas”) las competencias municipales para permitir un gestión común y supraprovincial, en principio con ahorro de costes, de determinados servicios municipales, y todo ello, con unos adecuados niveles de calidad. Parece concretarse, así, la fórmula inicial del art. 31.2.a) LRBRL, que ya reconocía como fin propio y específico de la Provincia el “*aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal*” (lo que obviamente no implicaba ni imponía ni el traspaso de la titularidad de los mismos y necesariamente la prestación o aseguramiento directos por parte del nivel provincial). El razonamiento, al menos político, no carece de sentido: de acuerdo con el conocido principio de “una Administración, una competencia”, y el de capacidad y suficiencia presupuestarias y de gestión, aquellos servicios locales que sean ineficientes o inadecuados habrán de ser prestados por una Administración que, con mayor capacidad y ámbito de actuación, asegure, a través de la prestación conjunta y plural de los mismos, una buena gestión en términos de eficiencia y economía. Pero, ¿y si las Diputaciones Provinciales tampoco tienen capacidad para su prestación? El precepto no admite posibilidades. Atribuye directamente las competencias a las mismas. Y, más grave aún, ¿qué pasa con los Ayuntamientos? Si se busca la racionalización organizativa y el reequilibrio institucional, ¿tiene sentido privar de competencias a los Ayuntamientos y dejarlos con su misma estructura y composición?, es decir, y contraviniendo un principio nuclear de nuestro derecho administrativo de la organización, despojar de competencias a determinados órganos municipales, pero manteniéndolos, y, por tanto, costeándolos entre todos⁹.

Junto a estas dudas, inmediatamente surge de nuevo la cuestión competencial. ¿Puede el Estado implementar normativamente esta reasignación funcional de competencias? ¿Es compatible –y, sobre todo, en virtud de qué título estatal– con las competencias, tan amplias hoy como difusas, de los entes autonómicos precisamente sobre régimen local? ¿Se trata de una mera cuestión de organización administrativa –con consecuencias indirectas de transferencia competencial– o chocaría con las competencias autonómicas –sustantivas– sobre ordenación del régimen local? Los interrogantes sobre el margen y la capacidad de intervención estatal en esta reforma de la Administración local atraviesan realmente todo el Anteproyecto. Y su clarificación se torna en clave, y presupuesto de todo el contenido, para afirmar y sostener su viabilidad jurídica.

El proyectado apartado 3º de este art. 26 LRBRL continúa especificando el procedimiento para llevar a cabo la transferencia intersubjetiva de la titularidad de las competencias municipales. Procedimiento que aclara, en parte, las dudas

⁹ Como se ha señalado, “*la reforma es una vuelta a lógicas institucionales que parecían superadas basadas en la verticalidad y la desconfianza interinstitucional en vez de potenciar una gestión basada en redes de colaboración, la cooperación y la concertación que garanticen la autonomía municipal y unas políticas acordes con las necesidades concretas de las poblaciones y no ajustadas a unos estándares homogéneos y abstractos definidos a priori*”, MARTÍ-COSTA, M., “Las competencias municipales no son el problema”, *op. cit.*

anteriores. La traslación de las competencias conllevará “*el traspaso de los medios materiales y personales*”, con lo que sí parece responderse a la cuestión de los instrumentos necesarios –materiales y personales– para la efectiva prestación, aún en un nivel superior y de forma centralizada, de las competencias transferidas. Los Ayuntamientos no sólo pierden competencias. También medios y empleados. Las dudas pivotan sin embargo, sobre la forma de tal cesión. Porque lo que era un mandato legal de transferencia de la titularidad de las competencias ejercidas de forma inadecuada o ineficiente, se convierte ahora en un asunto a “*acordar*” entre las Diputaciones Provinciales y los municipios concernidos, al menos en primera instancia. No parece congruente que las competencias se traspasen *ex lege*, y los medios para ejercerlas dependan –de la buena sintonía y– de la negociación entre los sujetos públicos implicados. Y todo ello dejando al margen la cuestión, no resuelta ni abordada, del encaje de esta previsión dentro de las previsiones y exigencias de la normativa –básica y de desarrollo– sobre empleo público, la cual prevalecerá, en principio, en todo aquello que comporte movilidad, transferencia o traslado de personal –con diferente régimen jurídico además– de una Administración a otra (vía ¿reasignación de efectivos?, ¿traspaso integral de determinado personal? ¿movilidad y cesión de empleados sin cambio de la Administración de dependencia?, etc.).

Ahora bien, a falta de acuerdo, “*la Comunidad Autónoma ordenará lo procedente*”. El *mandato legal estatal* –tal y como se deduce de la nueva redacción del art. 31.2.a ALRSAL– se transforma primero en *acuerdo bilateral*, y éste, a su vez y de forma subsidiaria, en (de nuevo singular) *competencia autonómica* de decisión. Y en términos amplísimos (“*lo procedente*”). Aparte de la oscilación del precepto, realmente mareante, la amplitud de sus términos finales no parece congruente con las propias limitaciones competenciales sustantivas derivadas del reparto (sectorial) de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y menos desde la perspectiva estrictamente organizativa y de regulación básica del personal público, aspectos de clara y exclusiva titularidad estatales.

El acuerdo de traspaso de los medios materiales y personales habrá de incluir un “*plan de redimensionamiento*” para adecuar las estructuras organizativas, laborales, inmobiliarias y de recursos resultantes de la nueva situación, previendo medidas de movilidad geográfica y funcional, y en el que se valorarán los ahorros generados. Ante todo, estos planes de redimensionamiento serían hoy necesarios con o sin traspaso de competencias y medios entre Administraciones Públicas. Suponen el paso (organizativo) esencial para instaurar de forma efectiva elementos y prácticas de sostenibilidad, congruencia funcional y equilibrio institucional de las estructuras administrativas. Pero además, el precepto parece indicar que la situación de traspaso de medios será transitoria, a la espera de la aprobación (¿por qué Administración?) de los planes, que consolidarán el nuevo marco estructural, municipal y provincial, resultante de la transferencia de las competencias. A mi juicio, sin embargo, el precepto, lógico desde la coyuntura de búsqueda de la racionalidad organizativa, yerra desde la perspectiva de la adecuación temporal articulada. No se trata de transferir competencias a otra Administración y después rediseñar el marco organizativo, de personal y de recursos. Se trata, al revés, de ponderar la viabilidad funcional y económica de las estructuras existentes, y, después, decidir sobre el mantenimiento o no del esquema competencial. Primero hay que evaluar y racionalizar las estructuras; después, decidir en congruencia sobre la atribución de la titularidad competencial.

En cualquier caso, en teoría sí parece adecuada la previsión sustantiva de estos planes, concebidos en términos ambiciosos de contenido. Habrán de establecer la adecuación y congruencia entre la dimensión organizativa y económica de los niveles de gobierno y el correspondiente margen competencial, e incluso con medidas de movilidad geográfica y funcional de empleados públicos (medidas estatutarias que exigirán, no obstante, algo más que un “plan” para su ejecución) y con valoración económica de los ahorros generados. De nuevo la intermediación de los principios de eficiencia económica y sostenibilidad presupuestaria.

Una vez que las competencias se hallen “en poder” de las Diputaciones Provinciales, éstas elegirán la forma de gestión que mejor garantice el cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad, posibilidades autónomas de organización y personificación instrumental para la gestión comunes, conocidas y en principio de innecesaria repetición expresa.

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la Administración autonómica asumirá la titularidad de las competencias mencionadas, pero debiendo tener los municipios la adecuada representación de sus intereses en la gestión de las competencias. Esta pérdida de competencias con participación posterior en su gestión, abierta y de difícil articulación, habrá de ser establecida, en principio, por la Comunidad Autónoma, titular sobrevenida de las competencias insuficientemente prestadas por los municipios afectados.

El art. 26 ALRSAL termina sustituyendo en su apartado 4º las previsiones genéricas de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones en la labor de éstas de asistencia a los municipios por una fórmula más escueta de simple previsión de la “*cooperación autonómica*”, con reconocimiento expreso de la ya prevista en la LRBRL capacidad de asistencia de las Diputaciones, Cabildos o Consejos insulares a los municipios para garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en las Corporaciones municipales. Las funciones tradicionales de cooperación y asistencia de las Diputaciones no desaparecen. Las Diputaciones tendrán ahora un doble orden competencial, reflejado por ejemplo en la nueva redacción del art. 36.2.b) ALRSAL: competencias de asistencia, cooperación y aseguramiento indirecto del acceso de todos los ciudadanos a los servicios mínimos de competencia municipal –sin asunción de su titularidad, pues-, y, junto a estas funciones, competencias de prestación común y obligatoria de aquellos servicios municipales transferidos por gestión inadecuada o ineficiente. Las funciones clásicas se completan ahora, e incluso pueden verse desplazadas (según el volumen de competencias traspasadas) por nuevas funciones de prestación directa de servicios, a nivel supramunicipal, a los ciudadanos. Y esto exigirá seguramente, no sólo un redimensionamiento funcional y competencial, sino un cambio institucional profundo de los parámetros de organización y funcionamiento de los entes provinciales, sobre todo desde la perspectiva de la suficiencia y capacitación para la gestión y control de los servicios prestados.

5. PROPUESTAS ADICIONALES DE CAMBIO (Y ADELGAZAMIENTO RADICAL) DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA LOCAL

5.1. Ordenación de las entidades locales menores

5.1.1. Racionalización del reconocimiento de nuevas entidades territoriales inframunicipales

El art. 45.1 LRBRL contempla, como se sabe, la posibilidad de que la legislación autonómica sobre régimen local establezca la organización y el régimen de las “entidades de ámbito territorial inferior al Municipio”, para la administración y gestión descentralizada de núcleos de población municipal separados¹⁰. El apartado segundo prevé, además, unas reglas mínimas y uniformes de organización y competencia para llevar a cabo esta opción que, se aclara ahora, no puede comportar el reconocimiento singular de personalidad jurídica autónoma con respecto al Ayuntamiento de dependencia (art. 45.2 ALRSAL). Pues bien, el ALRSAL añade una nueva regla-condición: “*sólo podrán crearse este tipo de entidades si resulta una opción más eficiente para la Administración descentralizada de núcleos de población separados*”, de acuerdo con los principios transversales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La eficiencia prima de nuevo sobre la potestad genérica de autoorganización de la Administración local. Pero el sentido de la exigencia es lógico: impedir la creación de estructuras administrativas, aún cercanas al ciudadano y a los problemas del mismo, innecesarias, ineficientes o inadecuadas. Pero eso entiendo que se encuentra implícito en la propia potestad de autoorganización, aunque no siempre, desgraciadamente (y de ahí la contundencia y expresividad de la reforma) haya sido la pauta seguida en nuestro mundo local. A mi juicio se trata de una condición lógica, propia de cualquier decisión organizativa: crear sólo lo necesario y adecuado. Si la gestión descentralizada es más eficiente y rentable (en términos jurídicos, no sólo de términos económicos) que la gestión centralizada (por ahorro de costes o tiempo, racionalización global del personal de la Administración titular de las competencias, etc.), la opción político-institucional debe ser aquella. Y al contrario. La reforma es reiterativa en estas consideraciones y principios. Pero su finalidad, de sentido común. Las dudas pueden surgir, de nuevo, acerca de la capacidad de la legislación básica estatal para condicionar opciones legislativas eminentemente autonómicas –aunque el artículo señalado realmente reenvíe para su implementación al ámbito legislativo autonómico y se suprima ahora el apartado b) donde se recogían unas reglas mínimas de organización y composición– y de la inexistencia de previsiones concretas procedimentales, de carácter básico, para esta ponderación previa de viabilidad acerca de las opciones más eficientes de estructuración territorial de la Administración municipal, sobre todo teniendo en cuenta la afección directa al contenido nuclear del principio de autoorganización municipal, elemento clave del principio mayor de autonomía local y criterio central de reconocimiento constitucional del mismo. El nuevo apartado 45.3 ALRSAL simplemente se limita a reconocer, como ya se preveía en el art. 45.2.a LRBRL, que la iniciativa de creación corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente, debiendo ser oído este último en todo caso, lo que no tiene sentido, en tanto que se trata siempre de una decisión suya final, y cuyo producto no implica la creación de una nueva Administración, sino de una

¹⁰ Vide BLASCO DÍAZ, J. L., “Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal”, *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, 312, (2010), págs. 47-79.

organización descentralizada dependiente y vinculada a la estructura municipal central. Aunque se siga hablando (incorrectamente) de “entidades”, la reforma es clara en el entendimiento de las mismas como mera “forma de organización del Municipio”, y no como sujetos jurídico-públicos territoriales de reconocimiento singular.

5.1.2. Disolución de todas las entidades locales menores existentes (D. T. 4ª ALRSAL)

La modificación señalada antes condiciona claramente –y restringe en términos operativos- la futura creación de entes territoriales menores, pero, ¿qué sucede con los ya existentes? En España existen unas 3.725 entidades locales menores. Que desaparecen.

El Anteproyecto pretende hacer tabla rasa del modelo organizativo inframunicipal¹¹. La contundencia es palpable: la creación o reconocimiento de nuevas entidades locales menores se condiciona a su necesidad y eficiencia –y ya no como sujetos inframunicipales, sino como instrumentos descentralizados para la prestación singular de determinados servicios-, pero, según la D. T. 4ª ALRSAL, “todas” las existentes al momento de la entrada en vigor de la Ley se “disolverán”. Se plantean tres tipos de dudas: el carácter genérico e incondicionado de la disposición –sin atender a las circunstancias específicas en cada caso-, el sentido de la operación de “disolución” –término extraño en nuestro Derecho de la organización, y ambiguo en cuanto a los efectos específicos de la auténtica “supresión legal”, más que decisión individual, de las entidades locales- y, sobre todo, el choque con las competencias exclusivas autonómicas sobre desarrollo del régimen local y la garantía mínima constitucional de reconocimiento de la autonomía (organizativa) local a las entidades municipales.

No parece que un precepto tan radical case con dichos condicionantes competenciales y constitucionales, aunque el apartado segundo de esta Disposición Transitoria intente concretar algo más el régimen de la “disolución”, que conllevará dos tipos de efectos:

- La incorporación directa del personal que estuviera al servicio de la entidad local menor al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada (cuestión lógica, y que pone en duda de nuevo los efectos “racionalizadores” y “reductores” de las estructuras administrativas locales de una decisión como la proyectada); y
- La subrogación por el Ayuntamiento de dependencia en todos los derechos y obligaciones de la entidad disuelta.

Las dudas interpretativas se acrecientan al comparar la drástica solución “organizativa” de la D. T. 4ª ALRSAL, con el “mecanismo de evaluación” previsto,

¹¹ Lo que por otro lado no resulta incongruente con muchas manifestaciones dogmáticas –y políticas- en los últimos tiempos abogando por un replanteamiento radical de nuestra planta local y por la racionalización de la denunciada atomización municipal de nuestro país. Así, por ejemplo, REBOLLO PUIG, M., “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, (2008), págs. 151-205 o LAGO NÚÑEZ, G., “La desaparición del sistema municipal”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 76, (2010), págs. 189-242.

tanto para las mancomunidades como para las entidades locales menores, en la D. A. 6ª ALRSAL. Esta Disposición impone que, en un -poco creíble- plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, se evalúen, en términos de adecuación y eficiencia, los servicios mínimos prestados por ambos tipos de entes -en un caso supramunicipal y en otro de ámbito inferior al municipio-, con la consecuencia, en caso de valoración negativa, de que dicha prestación pasará a corresponder a las Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares, y si la entidad local formara parte de una mancomunidad, dejaría de pertenecer a ella¹². El precepto no aclara ni los términos ni los criterios de tal “examen de adecuación”, aunque remite a la ya comentada “transferencia de la titularidad” prevista en el art. 26.3 ALRSAL. Ni la Administración -y los órganos- competentes para llevar a cabo dicha evaluación (debiéndose entender que no se hará por la propia entidad titular de los mismos, sino por otro nivel territorial superior, dependiendo de la distribución de competencias). Ni sus efectos: ¿transferencia de la titularidad de las competencias o sólo -parece- de la prestación, ahora inadecuada, del servicio?, términos, por lo demás, que, como se sabe, no son ni coincidentes ni agotadores de todo el posible contenido propio de las materias o submaterias competenciales atribuidas a las distintas Administraciones públicas. Tampoco se entiende que la “inadecuación funcional” (territorial, dice el precepto) en la prestación de los servicios mínimos (¿coincidentes con los servicios obligatorios?), conlleve la desagregación (organizativa y estructural) de la entidad local respecto de la mancomunidad de referencia. Y, en fin, el apartado 4º señala, en lo que aquí interesa, que este mecanismo “*será de aplicación a las entidades de ámbito territorial al municipio*”. Pero, ¿a cuáles? A las existentes ya parece que no, porque en principio todas se disuelven. Se tratará de las nuevas, pero para éstas el art. 45.2.d) ALRSAL sólo impone que se supere el “test de eficiencia” apuntado. ¿Es lo mismo esta valoración anticipada y vinculante de la eficiencia que la “valoración de inadecuación” de la D. A. 6ª.1 ALRSAL.? No lo parece, ni en términos de equivalencia de contenidos ni de formulación explícita de su implementación, ni hay una vinculación expresa de ambos preceptos en la Ley. Y, en cualquier caso, si a la entrada en vigor de la nueva Ley, todas las entidades locales menores existentes desaparecen o se disuelven -al menos como estructuras independientes, lo que no significa, en términos de personal y gastos, un automático ahorro de costes-, y no pueden crearse nuevas hasta que pasen el filtro del test de necesidad y adecuación, ¿porqué la D. A. 6ª ALRSAL dice que, o bien los servicios mínimos prestados por aquéllas, o, más lógicamente, las propias entidades locales menores, serán sometidas a evaluación? Por entonces, aún no se habrá creado ninguna.

Al margen de estas dudas interpretativas, que pueden tener una cierta explicación en la naturaleza inicial como Anteproyecto de la norma que comentamos, y, consecuentemente, en la falta de maduración y concordancia de algunas de sus previsiones, lo cierto es que, en este punto, la filosofía de la reforma es claramente incisiva y radical, en un intento de racionalizar y simplificar las estructuras territoriales de ámbito local, y, en segundo plano, de contención paralela del déficit público agravado por la proliferación y, quizás inadecuación, de muchas de las estructuras territoriales a las nuevas necesidades de una sociedad cada vez más

¹² De hecho, el proyectado apartado 6º del art. 44 viene a prohibir que aquellos municipios cuyas competencias hayan sido asumidas por las Diputaciones provinciales, los Cabildos o Consejos insulares de acuerdo con lo previsto en el art. 26.3 no podrán integrarse en una mancomunidad ya existente, ni crear una mancomunidad nueva.

urbana y necesitada de servicios globales e integrados. Como contrapartida, es posible que esta decisión de “*reagrupación o centralización municipal*” implique un cierto despoblamiento o abandono del mundo rural, y pueda afectar a algunos tipos de bienes, singularmente los comunales, de los que tradicionalmente han venido siendo titulares las entidades locales en nuestro país.

5.2. Redimensionamiento del sector público local

Es evidente que una de las causas de la “*insostenibilidad económica*” de la Administración local es la incontrolada proliferación de entes instrumentales, de Derecho público o de Derecho privado, creados –necesaria o artificialmente– para la ejecución de determinadas funciones o competencias de la entidad matriz¹³. El fenómeno, y sus causas, son bien conocidos¹⁴. El ALRSAL pretende atajar, también, este descontrolado proceso de instrumentalización de la potestad administrativa de personificación, de acuerdo con los principios de congruencia y racionalidad en su ejercicio¹⁵.

Como señala la D. A. 4ª ALRSAL, a partir de la entrada en vigor de la Ley, las entidades locales del art. 3.1 LRBRL, o sus organismo autónomos, no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste. La reforma pretende limitar al máximo la capacidad de descentralización funcional de las entidades locales a través de la interposición de nuevas entidades instrumentales. Las posibilidades se reducen a la estricta aplicación de los márgenes de gasto y endeudamiento previstos en el plan financiero o de ajuste de la entidad. Más estrictamente, durante la vigencia del mismo, no cabrá tomar ninguna decisión en este sentido. Pero, ¿y si el plan de ajuste lo permite y hay capacidad para hacerlo? Además, los términos de la prohibición son, de nuevo, amplísimos (hasta llegar a mencionar a nuevas “unidades”, que no se entiende lo que son, desde la perspectiva de la organización funcional desconcentrada de los municipios), lo que de nuevo pone

¹³ Vide sobre esta cuestión FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La reordenación del sector público andaluz: reflexiones para el debate”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 80, (2011), págs. 13-80.

¹⁴ Por todos, MONTOYA MARTÍN, E., “Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización”, Ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Tarragona, 10-12 de febrero de 2012.

¹⁵ Proceso iniciado, por lo demás, hace ya algún tiempo, desde la transición de las medidas gubernamentales “anticrisis” desde la inicial etapa de inversión pública con fines de reactivación económica a la actual de control y reducción directos del déficit y de la deuda pública, a través, por ejemplo, del conocido Real Decreto-Ley 8/2010, que suspendía ya, durante el año 2010, la posibilidad de crear nuevas Agencias para la mejora de los servicios públicos, e incluso antes, la propia Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local postulaba ya la necesaria reordenación del sector público empresarial local (D. A. 12ª). Sobre las distintas etapas del denominado “Derecho de la crisis económica”, sus manifestaciones principales y la proyección de las medidas a la situación actual, puede verse, entre otros estudios, EMBID IRUJO, A., *El Derecho público de la crisis económica*, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, INAP, Madrid, 2011, pág. 21 y ss. Y con anterioridad, del mismo autor, *El derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2009.

en fricción la medida con los márgenes de actuación propios de una normativa “materialmente” básica, como es la que puede dictar el Estado.

Lo que parece claro es que quiere evitarse que continúe el crecimiento descontrolado del sector público instrumental local, reconduciendo o –quizás constriñendo- la potestad de autoorganización de los entes locales a los márgenes estrictamente económicos derivados de su capacidad y suficiencia financieras. No obstante, también parece evidente que la simple reducción del gasto fijo de determinadas organizaciones instrumentales –aunque en algún caso con un volumen más que considerable- no tiene porqué repercutir inmediata y sensiblemente en el equilibrio financiero global de la entidad territorial de referencia. Se ha podido decir que, a pesar de la euforia (histórica) en su articulación y desarrollo, el principio de “*descentralización*” no puede ser un fin en sí mismo. Tampoco lo puede ser ahora la “recentralización” (a nivel estatal o meramente organizativo interno), “centralización” o “racionalización” de las estructuras y procesos administrativos: “*como todos los principios de organización administrativa, la descentralización (y cualquier otro que la ley arbitre, de mayor o menor intensidad o intervención sobre la capacidad y potestad de autoorganización administrativa) busca optimizar la relación entre la actuación administrativa y el interés general, involucrando a los ciudadanos cuando fuese posible y acercando la toma de decisiones a la sociedad*”¹⁶. Las medidas de redimensionamiento y reorganización de las estructuras locales deben combinarse, en todo caso, con procesos estructurales de renovación procedimental, simplificación y agilización (a través por ejemplo de la Administración electrónica) de la toma de decisiones y de los instrumentos de gestión, ponderación –cualitativa y cuantitativa- de las medidas de intervención, racionalización –y cumplimiento- de los programas de actuaciones, etc. En palabras del profesor Parejo Alfonso, “*ha de alzarse la vista desde la estructura a la dinámica de funcionamiento*”¹⁷. Como se ha podido decir, la planta del gobierno local no sólo se explica en términos de racionalidad económica, sino que intervienen o actúan otros factores no menos relevantes, como son sin duda las identidades, el peso del principio democrático y los elementos de cohesión social y territorial¹⁸.

Además, todas las entidades mencionadas antes, durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste¹⁹, tampoco podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades público-empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Las restricciones a la creación de entes institucionales de gestión se extienden, también, a las entidades instrumentales de derecho privado.

¹⁶ SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., *Descentralización y subsidiariedad*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 23.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, L., *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 36.

¹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta*, en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Junio 2012.

¹⁹ *Vide*, sobre este aspecto, ORTEGA JIMÉNEZ, P., “La repercusión de los planes de ajuste en la organización de las EE. LL.”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 11-12, (2012), págs. 1429-1447.

Estas dos primeras medidas ya parecen apuntar que los términos (estatales) del redimensionamiento de la Administración instrumental local, y de todo su sector público empresarial, no se acomodan ni reducen a los fines de reforma atisbados en las medidas de “reestructuración” orgánica articuladas en los últimos tiempos por algunas Comunidades Autónomas. El ALRSAL es más ambicioso, y radical. Porque no se trata de reorganizar el sector público local –administrativo y empresarial–, con reagrupación, fusión o transformación jurídica de entidades instrumentales, y en algunos casos, puntuales supresiones, sino de limitar al máximo la creación de las mismas. La contención del gasto y la estabilidad presupuestaria exigen no sólo un adelgazamiento del sector público institucional, sino su control efectivo, evitando la creación artificial de entes contrarios a las limitaciones de los planes económico-financieros de la entidad de base.

En tercer lugar, con respecto a las entidades instrumentales con actividad económica que a la entrada en vigor de la Ley se encuentren en una situación de déficit presupuestario, se impone un plazo hasta el 31 de diciembre de 2013 para la aprobación condicionante, previo informe del órgano interventor de la entidad local, de un “*plan de saneamiento individualizado*”. Si el plan no se aprueba, y la corrección del déficit no se soluciona en un plazo de siete meses, la entidad local deberá disolver igualmente la entidad instrumental. Pero aún más, si la entidad local no lo hace, la Ley lo permite subsidiariamente (¿es esta organización básica de las Administraciones públicas?), puesto que todas las entidades instrumentales deficitarias y no saneadas, no disueltas en plazo por la entidad matriz, quedarán “automáticamente” disueltas el 1 de agosto de 2015.

Es verdad que los problemas de endeudamiento, falta de liquidez y descompensación presupuestaria de las entidades locales son graves, lo que repercute, evidentemente, en la gestión ordinaria y adecuada de los servicios y prestaciones sociales (y en la propia estabilidad, institucional y organizativa, de las entidades), pero ciertamente se trata de medidas drásticas de intervención, apoyadas en un discutible criterio de “jerarquía” sobrevenida en tiempos de crisis y de maximización de los criterios de “legitimidad por eficiencia” de la acción pública. La fijación de plazos en términos estrictos, y, por el contrario, la indefinición de la implementación de los mecanismos de saneamiento, tampoco contribuyen a ensalzar la viabilidad operativa del precepto. A mi juicio, en este y en otros muchos preceptos, la Ley posiblemente cae en un “exceso competencial”, motivado, que no justificado, por la gravedad de la crisis, y el entumecimiento del gobierno local en la actualidad. Medidas como las comentadas no pueden caer sólo dentro del perímetro de cobertura de los títulos estatales de organización básica de la Administración local, y de establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como de su extensión a determinados aspectos generales (y ya sustantivos) del modelo competencial de los entes locales constitucionalmente necesarios²⁰. Las competencias autonómicas sobre régimen local y la propia reconocibilidad del principio de autonomía local pueden verse menoscabadas por la generalidad y

²⁰ Sobre el modelo constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, y su afección por la nueva “oleada” de Estatutos de Autonomía de los últimos años, puede verse COSCULLUELA MONTANER, L., *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas, Madrid, 2011.

gravedad –por sus consecuencias- de aquéllas, lo que impondría un ejercicio efectivo de colaboración normativa a la hora de su última implementación.

Esta D. A. 4ª ALRSAL termina prohibiendo, finalmente, la creación de entes instrumentales de segundo nivel (unidades).

5.3. Nuevo régimen de los consorcios locales

El art. 57.1 LRBRL, en la redacción prevista por el art. 16 ALRSAL, sigue reconociendo la posibilidad de constitución, como mecanismos de cooperación interadministrativa, de consorcios y convenios administrativos, tanto para la gestión en colaboración de los servicios locales como para la satisfacción de asuntos de interés común.

Pero se añade ahora, como criterio central de viabilidad económica, que la creación de consorcios y la suscripción de convenios, debe hacerse para mejorar realmente la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y con sujeción, en cualquier caso, a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se sanciona, pues, la creación artificial y no necesaria de entes mancomunados de gestión supramunicipal, en definitiva, el despilfarro innecesario de recursos y de tiempo, mediante fórmulas de cooperación, cuando no se mejore realmente la capacidad de gestión y rendimiento o no se subsanen problemas evidentes de solapamiento, duplicidad o burocratización excesiva de los procedimientos.

Pero además, la fórmula de los consorcios se presenta como subsidiaria frente a la prioritaria de la firma de convenios de colaboración. La constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio (lo que será difícil, dada la versatilidad y amplitud de los instrumentos de colaboración convencional) y, además, siempre que en términos de eficiencia económica tal elección permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. Las condiciones son realmente estrictas, en tanto que no se trata ya sólo de asegurar el equilibrio financiero de la entidad de colaboración, sino, incluso, de conseguir una asignación eficiente de los recursos económicos, es decir, una rentabilidad económica, lo cual hay que poner en relación –y cuestionar, después- desde el punto de que se trata, es evidente, de fórmulas de colaboración interadministrativa –aún con la participación también de entes privados, como se sabe- enderezadas a la satisfacción de necesidades y fines públicos, aún a través del desarrollo de actividades empresariales o de contenido económico²¹. Aparte de todo lo anterior, en la constitución del consorcio se garantizará la sostenibilidad financiera de las Administraciones participantes, así como del propio consorcio, que no podrán demandar más recursos de los inicialmente previstos.

La nueva regulación de los consorcios se completa con las previsiones –aparentemente sustantivas- contenidas en la D. A. 3ª ALRSAL. Ante todo, los Estatutos de cada consorcio han de determinar, en tanto entidad instrumental de

²¹ *Vide*, por ejemplo, REBOLLO PUIG, M., “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, *Anuario de Gobierno Local*, 1, (1997), págs. 203-256 y CASTILLO BLANCO, F. A., “Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 42, (2001), págs. 95-144.

base corporativa, la Administración Pública de adscripción, participen o no en el mismo entidades privadas sin ánimo de lucro, así como su régimen orgánico, funcional y financiero, vinculación institucional que atenderá, de acuerdo con criterios de prioridad, a las propias reglas establecidas por la Disposición citada. En consecuencia, los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública de adscripción, sin perjuicio de su sujeción prioritaria a lo previsto también en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, siendo obligatoria, al menos, una auditoría anual por parte del órgano de control de la Administración matriz.

Finalmente, se aclara que el personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de efectivos de las Administraciones participantes y su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción, no pudiendo sus retribuciones en ningún caso superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en dicha Administración Pública.

Todas estas prevenciones y cautelas conectan, claramente, con los objetivos de contención y racionalización de crecimiento de las estructuras administrativas, centrales o dependientes, así como del personal a su servicio. La potestad de personificación de segundo grado, y la misma capacidad de cooperación orgánica entre entes públicos se condicionan a la observancia estricta de los límites de gasto y a la salvaguarda última y estricta del equilibrio presupuestario, reforzándose los criterios de dependencia y adscripción de los consorcios, las obligaciones de control presupuestario y contable y el carácter vinculado del personal al servicio de este tipo de entes instrumentales.

5.4. Necesidad de evaluación de los servicios municipales

El último tipo de determinaciones afectadas a conseguir una reestructuración profunda de los aparatos organizativos locales es la previsión, también en una Disposición Adicional, de la necesidad de evaluación de los servicios municipales.

En el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la Ley, los Ayuntamientos han de someter a evaluación el conjunto de sus servicios, para ajustarlos al principio de sostenibilidad financiera y evitar duplicidades administrativas (D. A. 5ª.1). La evaluación obligatoria global (“todos los servicios”) persigue la identificación de disfuncionalidades organizativas y de gestión, así como su corrección, fundamentalmente desde la perspectiva de la reorganización estructural o la reforma de los instrumentos, mecanismos y fórmulas de actuación externa. Las dudas pueden versar, quizás, más sobre la intensidad de la propia actividad evaluadora y del escaso margen temporal arbitrado por la Ley.

Como condicionantes de objetividad, se impone la necesidad de observar el informe de Intervención, así como la metodología evaluadora que habrá de aprobarse por la Administración General del Estado, que, además, podrá –como elemento de “presión”- vincular la aprobación de los planes locales de ajuste a la implementación efectiva de estos procesos de evaluación cualitativa de la prestación de los servicios municipales.

Pues bien, si de la evaluación resulta que determinados servicios municipales, no pueden mantenerse, en su actual nivel de prestación, el Ayuntamiento deberá

ordenar su supresión, si se trata de servicios facultativos o actividades económicas, lo que habrá que matizar, ante todo, a la luz de la capacidad competencial “material” de la entidad local para llevar a cabo esta operación de adelgazamiento funcional de la dimensión prestadora municipal. La lógica económica del Anteproyecto conduce, de nuevo, a reglas claras: si los servicios no son obligatorios, la incapacidad o insuficiencia para su asunción y prestación, evitando la creación de situaciones de ineficiencia y pérdidas presupuestarias, habrán de conducir, lógicamente, a su supresión. El *principio de suficiencia financiera* adquiere, así, un papel claramente relevante, incluso desde la perspectiva de la actividad externa de la Administración. No hay aquí, pues, mera reorganización o depuración estructurales y orgánicas, sino modulación de la acción prestacional directa de los poderes públicos, y, en segundo plano, de la satisfacción de muchas de las necesidades e intereses públicos –y todos esenciales, obligatorios o no- de los ciudadanos. En el caso de servicios obligatorios, esta solución no es válida. Por ello, la D. A. 5ª posibilita, pero no impone, la privatización del servicio, siempre y cuando no se trate o implique el ejercicio de funciones o potestades públicas.

Esta posibilidad de “privatización” del servicio parece chocar con las previsiones del proyectado art. 85, referido a las formas de gestión de estos servicios públicos locales. En el mismo, tras recordar de nuevo que el criterio de la “eficiencia” ha de ser el determinante para la elección efectiva de la fórmula de gestión, no siendo indiferente como hasta ahora y radicándose en la propia potestad de autoorganización de los entes locales, se señala que de las cuatro formas conocidas de gestión directa, sólo podrá optarse por las dos últimas (entidad pública empresarial local y sociedad mercantil local) cuando quede acreditado que resultan más eficaces que las dos primeras (gestión directa y gestión por organismos autónomos locales). Es verdad que se rompe así, de un lado, la “tópica” ecuación entre utilización del Derecho privado y mejora automática de la “eficiencia” del servicio, pero, de paso, se restringe la maniobrabilidad operativa propia de las entidades locales. La descentralización hacia fórmulas privadas de gestión se torna subsidiaria, en términos de eficiencia y económica del servicio. La indiferencia organizativa se sustituye por la legitimación económica, y el recurso al Derecho privado, sólo justificado en su verdadera utilidad. Verdaderamente estas restricciones obedecen a la conocida y extendida evasión de las entidades locales hacia fórmulas y personificaciones de Derecho privado sin más justificación que su potestad de autoorganización y la capacidad de personificación instrumental, y que todo ello hay que entenderlo hoy cuestionado no sólo por motivos de eficiencia o rentabilidad económica, sino desde la perspectiva del aseguramiento del principio de buena organización administrativa y su cualificación como criterio de control de las decisiones discrecionales (administrativas) de la Administración. Pero, por otro lado, la comentada D. A. 5ª permite la privatización de los servicios obligatorios deficitarios. Privatización que ha de entenderse, dada la naturaleza indisponible de los mismos, en estrictos términos de gestión. ¿Debe prevalecer, pues, la naturaleza subsidiaria de la fórmulas privadas de gestión o su recurso para “salvar” determinados servicios públicos obligatorios resultado de una exclusiva “evaluación económica”?

Si la evaluación negativa afecta a los servicios mínimos previstos en el art. 26 LRRL, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, será causa determinante para que las Diputaciones Provinciales (o los Cabildos o Consejos Insulares) asuman la titularidad y gestión de los mismos (¿de forma temporal o

definitiva?), con los denunciados problemas de difuminación de las garantías propias del principio de legitimidad democrática (directa), de responsabilidad política por la gestión y de la propia confusión terminológica entre los “servicios”, las “competencias” y las “materias o ámbitos de actuación”.

Igualmente, en el mismo plazo de un año deberán evaluarse también los servicios mínimos prestados por las mancomunidades, y si de la evaluación (que no se aclara quién la debe hacer) resulta la inadecuación (término más difuso y maleable, en comparación con criterios objetivos más intensos como la insostenibilidad o incapacidad financiera de prestación) de la prestación en el ámbito (territorial) correspondiente, se atribuirá igualmente a las Diputaciones Provinciales (o Cabildos o Consejos Insulares) su prestación (si, además, la entidad local formara parte de una mancomunidad en ese momento dejará de pertenecer a ella).

Esta distinción categórica entre actividades y servicios municipales *obligatorios y potestativos*, carece sin embargo de respaldo legal expreso, y, aún más, de cierta coherencia con nuestro modelo de autonomía local. Según el art. 7 LRBRL, las actividades y servicios municipales pueden ser propias (ejercidas, pues, tras su atribución legal, con plena autonomía y responsabilidad) o delegadas (cuyo ejercicio se somete a los condicionantes y posibles controles de la Administración delegante). Como dice el profesor Velasco Caballero, no hay un *tertium genus*. Pero lo que el Anteproyecto parece diferenciar claramente, y con anudamiento de un régimen jurídico distinto, son sin embargo los servicios obligatorios (asegurados y sometidos al control estatal y autonómico) de los potestativos o eventuales (en cuestionamiento y restricción prestacional).

III. CLARIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y DE LAS RELACIONES COMPETENCIALES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. OBJETIVOS BÁSICOS

Los fines básicos de esta parte del Anteproyecto son la definición precisa y nítida del conjunto de competencias de los entes locales, de tal forma que sea posible y factible su discernimiento respecto de las competencias estatales y autonómicas, y que no se asuman, así, y de forma fáctica, competencias no atribuidas ni permitidas por la Ley (“competencias impropias”), para las que no se cuente con financiación adecuada²². El problema de las duplicidades competenciales y de los solapamientos, tanto a nivel material como funcional, y sobre todo de la incapacidad estructural y presupuestaria, deriva, precisamente, de la defectuosa técnica constitucional – sancionada después a nivel legislativo ordinario– en la determinación del mínimo competencial de la Administración local, remitiéndose al ambiguo, y en sí concurrente, juego de distribución (material) de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se impone ahora una regla de oro derivada del principio

²² Sobre la necesidad de abordar integralmente la regulación de las funciones encomendadas a la Administración local mediante la atribución de un elenco cerrado de competencias precisas para garantizar su suficiencia financiera, se había manifestado ya, por ejemplo, JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Las instituciones locales en tiempos de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, QDL 25 de febrero de 2011, pág. 78.

clave de sostenibilidad presupuestaria y equilibrio financiero: como se ha reseñado antes, sólo cuando estén financieramente garantizados los servicios obligatorios de la Administración local podrán prestarse servicios facultativos. Se prioriza y asegura un mínimo de prestación con calidad de los servicios públicos locales, con el límite indisponible de su financiación, e incluso se anuda a la propia –y recomendable– posibilidad de gestión coordinada de la actividad local el aseguramiento y respeto de los principios de estabilidad presupuestaria (nuevo art. 10.3 LRBRL). Se añade así, en este sentido, y por ejemplo, un nuevo apartado cuarto al art. 7 LRBRL, permitiéndose, aunque excepcionalmente, que las entidades locales, aparte de las competencias propias o atribuidas, puedan ejercer competencias no previstas en la Ley, así como otras actividades económicas (desarrolladas en el nuevo art. 86 LRBRL), pero siempre que no se ponga en peligro financiero el ejercicio de las competencias propias, y se garantice la sostenibilidad financiera del ejercicio de las mismas, respetando el cumplimiento del principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se añade, así, el “control de eficiencia” al de “oportunidad” en el ejercicio de las competencias.

La modificación y precisión del sistema de atribución de competencias a los entes locales, y por tanto la determinación precisa de su marco sustantivo de actuación, se vincula directamente a la capacidad de gestión, de acuerdo a determinados estándares o criterios de calidad, para que los municipios puedan asumir de forma efectiva las competencias reconocidas legalmente.

Además, aunque se mantiene la distinción clásica entre competencias propias y competencias delegadas, el nuevo art. 27 LRBRL condiciona igualmente la factibilidad de la delegación intersubjetiva del ejercicio de determinadas competencias a la garantía de satisfacción (y acreditación) de una mejora de la eficiencia de la gestión pública, a la eliminación fáctica (que no normativa) de duplicidades administrativas y al lógico respeto de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El margen de colaboración entre Administraciones se ciñe, y se reconduce a la garantía de una mejor “economía” en la prestación de los servicios o competencias administrativas.

2. REDEFINICIÓN DE LAS MATERIAS COMPETENCIALES (ART. 25 LRBRL)

El art. 25 LRBRL, central en la determinación apriorística del margen y contenido competenciales de los entes locales, es objeto igualmente de reforma. Llamativamente, al apartado primero, que recoge la regla general, aunque ambigua, de habilitación competencial local para “*satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”, se le suprime una sola –pero determinante– palabra: el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, ya no podrá promover “toda” clase de actividades y servicios, sino “*actividades y servicios públicos*”. El matiz, aún terminológico, y en sede de principios, es importante, y denota la intención limitadora de la reforma respecto de la asunción competencial por parte de los entes locales. De hecho, otras de las novedades es la supresión del art. 28 LRBRL, que contiene, por ahora, una cláusula competencial genérica, aunque con alcance complementario de las competencias propias de otras Administraciones públicas, para realizar u ordenar actividades en el ámbito municipal, en particular, “*las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*”. A pesar de su

carácter restrictivo, se trata de un criterio general de habilitación de la acción local en asuntos o ámbitos de indudable interés local, que sin embargo resulta ahora desplazado por los principios de determinación precisa e individualización de las competencias locales y racionalidad presupuestaria de la acción administrativa²³.

La nueva regulación de este artículo realmente sistematiza y aclara, mediante la agrupación de materias (las relativas al “urbanismo”, por ejemplo) o la pormenorización de los ámbitos de intervención (caso del “medio ambiente urbano”), el ámbito competencial municipal, pero, a cambio, suprime directamente algunas materias competenciales como las de salud y educación. Esta eliminación, sin embargo, choca con el juego (material) de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁴. En este sentido, más allá de la eliminación formal del listado de materias de la salubridad pública o la enseñanza, será la legislación autonómica respectiva la competente realmente para decidir si sus municipios pueden ejercer o no tales competencias en su territorio. El art. 25 LRBRL no es un artículo de base competencial, ni su contenido se acomoda al modelo sectorial de distribución de títulos competenciales. Y, además, se trata de materias claramente de competencia autonómica, con el añadido, además, de la extendida habilitación autonómica sobre la determinación (legislativa) del régimen de la autonomía local.

Pero es que tampoco en positivo la nueva delimitación competencial puede suponer una redefinición efectiva del ámbito de acción local. Los ámbitos materiales ahora especificados, o al menos aclarados en relación a su previsión anterior, como “infraestructuras viarias y otros equipamientos”, “asistencia social primaria”, “protección de los consumidores y usuarios”, etc., no equivalen a “competencias integrales” de la Administración local, en algunos casos por la concurrencia inevitable de títulos accesorios de otras Administraciones, por la necesaria modulación legislativa de la acción de desarrollo autonómico, o por la misma falta de correspondencia entre “materias” y “funciones” competenciales. De hecho, el apartado 3º sigue aclarando que las verdaderas competencias municipales sobre las materias enunciadas (no todas, ni de forma equivalente, por tanto) se determinarán por Ley, es decir por el Estado o, seguramente, por la Comunidad Autónoma respectiva, aclarándose ahora que la “atribución” competencial habrá de responder necesariamente a una previa evaluación de la conveniencia –y no sólo la legalidad– de la implantación de los servicios locales de que se trate, de acuerdo con los omnipresentes principios de descentralización, equilibrio y sostenibilidad financiera. Las materias del art. 25 LRBRL sigue siendo indicativas, aunque ahora más precisas. La determinación de las funciones o competencias, y de los auténticos servicios públicos a prestar por los entes locales, en el marco de aquéllas, sigue siendo una cuestión reservada a la Ley, pero además, ahora, a la legitimidad democrática de la misma, habrá que añadir una nueva “legitimidad económica” para su desempeño.

²³ Como se ha dicho respecto de esta supresión, “es cierto que este título competencial ha podido dar cierta cobertura a actividades municipales superpuestas o duplicadas respecto de las autonómicas o provinciales, [...]. Pero haríamos mal en ver en el art. 28 LRBRL la “causa” de las duplicidades. Más bien, el art. 28 LRBRL ha hecho posible que los Ayuntamientos cubrieran servicios y necesidades vecinales que no estaban debidamente cubiertos por las Comunidades Autónomas”, VELASCO CABALLERO, F., “Reforma del régimen local: la nueva cultura...”, *op. cit.*

²⁴ Así por ejemplo, TARDÍO PATO, J. A., *Las competencias educativas de los entes locales en España*, Iustel, Madrid, 2011.

No en vano, la “concreción competencial” por Ley sobre las materias enunciadas se somete a límites estrictos. Se acompañará siempre de una “memoria económica”, que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los condicionantes de sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio. En segundo lugar, la propia Ley de atribución debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales. Y, finalmente, la atribución competencial específica no podrá comportar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Si estos requisitos se interpretan estrictamente, será difícil, sobre todo en los tiempos actuales, la dotación material –estatal o autonómica– del principio constitucional de autonomía local. Las materias enunciadas en el art. 25.2 se quedan, así, en el aire. No sólo se sigue exigiendo una reserva de ley (sectorial o general) para su materialización en competencias específicas. Además, ahora, ello no será posible si se descompensa el presupuesto o la capacidad local de gestión.

Finalmente, y como último requisito, se impone que la Ley de atribución competencial impida o evita la creación de duplicidades administrativas (lo que es más bien consecuencia de la falta de coordinación o evaluación previa de los ámbitos de regulación), estableciendo con precisión el servicio o actividad local, con estricta separación de las competencias estatales y autonómicas. Se entiende que el deslinde y la determinación precisa de las competencias locales conllevará una reducción de las disfunciones ordinamentales y organizativas de nuestro sistema político territorial. Y aunque no siempre la pormenorización es sinónimo de claridad –y menos de flexibilidad, en un mundo singular como el local– parece evidente que una mejor “percepción legal” de los ámbitos de acción municipales repercutirá en una mayor sostenimiento y equilibrio de las cuentas públicas (los Ayuntamientos sabrán, de forma precisa, qué deben y qué pueden hacer, en el marco de su propia capacidad logística, de gestión y financiera). Ahora bien, ¿puede una Ley sectorial “deslindar” de forma nítida las competencias locales que atribuye de las “competencias” –muy por encima de ella– estatales y autonómicas con vinculación o accesoriadad?

3. LA “CUALIFICACIÓN” DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS DE LOS MUNICIPIOS (ART. 26 LRBRL)

Como complemento de las materias competenciales del art. 25 LRBRL, el art. 26 LRBRL detalla, como se sabe, en atención a la población existente, el conjunto de servicios (competenciales) mínimos u obligatorios de los municipios españoles. Mientras que el primer artículo no encierra una habilitación competencial expresa, el art. 26 LRBRL contiene ya la habilitación específica de actuación servicial por parte de los municipios en distintos –y trascendentales desde la perspectiva local– ámbito de actuación. El ALRSAL deja intacto –salvo alguna precisión terminológica– el apartado primero, con el desglose, para todos los municipios o para aquellos que tengan una determinada población mínima, de los servicios locales obligatorios²⁵. De hecho, estos servicios mínimos adquieren una relevancia central en el nuevo ALRSAL. Su obligatoriedad se refuerza y se vuelve condicionante. Son los que deben prestar

²⁵ Sí se modifican, por ejemplo, los servicios sociales, precisando que para los municipios de más de 20.000 habitantes-equivalentes, el servicio que deberá prestarse es el relativo a la “*asistencia social primaria*”.

necesariamente los municipios. Sólo cuando estén asegurados, podrán acometerse otro tipo de “actividades complementarias” o “accesorias”, aún también de índole local, lo que, en el fondo, puede llegar a empobrecer y a rigidificar el propio –y reivindicado– contenido “positivo” de la garantía constitucional de la autonomía local. Evidentemente, el margen de concreción “autónoma” de la misma, y el mismo desarrollo, garantizado constitucionalmente, de «*políticas locales propias*», pueden quedar claramente menoscabados, desde los condicionantes basilares del equilibrio presupuestario y de la suficiencia financiera de actuación, con la estricta limitación de los servicios locales a la *implementación de las competencias (materiales) del Estado o de la Comunidad Autónoma*.

Y además, lo que importa ahora no es sólo el “*qué*”, sino, además, “*cómo*” deben prestarse dichos servicios. El nuevo apartado segundo señala, así, que “*por Real Decreto se establecerán estándares de calidad para todos o algunos de los servicios previstos en el precepto, que servirán de base para fijar los recursos financieros asignados por el Estado a las entidades locales*”, con determinación asimismo de la periodicidad y procedimiento de evaluación (también, el proyectado art. 213.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Relegislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción del art. 2 ALRSAL). La dimensión cualitativa de la prestación del servicio no se proyecta, simple y directamente, sobre la –hasta ahora prioritaria– satisfacción ciudadana en la organización y gestión adecuadas y suficientes de los servicios locales mínimos. Ahora será el parámetro de financiación directa de las propias entidades locales. La *legitimación por rendimientos* se superpone, así, a la clásica *legitimación administrativa*²⁶. La prestación deficiente acarreará consecuencias no sólo político-electorales, sino presupuestarias. Y, como ya hemos visto, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, el incumplimiento de los parámetros de calidad del servicio justificará el “traslado” o “ablación” de la titularidad de las competencias (y no sólo del servicio, ni de su mera gestión) a las Diputaciones Provinciales. Como se ha apuntado, no parece proporcionado que un mero déficit en el cumplimiento de los estándares de calidad pueda ser causa eficiente de la “intervención” del municipio y de la alteración del orden objetivo de competencias²⁷, sin perjuicio de reconocer –en tanto demanda inaplazable– la necesidad de incorporar de verdad los mandatos de eficiencia, economía y eficacia a la actuación administrativa, no sólo –en negativo– como parámetros de control –de la discrecionalidad y– del cumplimiento constitucional del deber jurídico de buena administración, sino sobre todo desde la óptica positiva de la satisfacción eficiente y adecuada de los intereses generales en tiempos de crisis económica²⁸. De hecho, la

²⁶ Vide PONCE SOLÉ, J., *Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y Derecho Administrativo*, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, INAP, Madrid, 2011, pág. 460.

²⁷ En el Anteproyecto, “*la titularidad de la competencia no depende ya de la ley, sino de la contingencia de una evaluación administrativa de los servicios municipales que realiza, caso a caso, la Administración autonómica. La irrecognoscibilidad, imprevisibilidad y asimetría competencial que así se genera desborda las exigencias de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y socava el principio democrático*”, VELASCO CABALLERO, F., “Reforma del régimen local: la nueva cultura...”, *op. cit.*

²⁸ Sobre la necesidad de incorporar de forma efectiva, tanto en los procesos organizativos como decisionales de la Administración, técnicas de ponderación de intereses (económicos o no) y de

progresiva implantación de sistemas de gestión de calidad en nuestras Administraciones Públicas es una realidad bien conocida. Pero la duda es el alcance de la reforma propuesta, porque, en primer lugar, realmente el Estado carece de competencia para fijar –de forma genérica o transversal- objetivos de calidad en los servicios municipales (que dependen del juego de distribución material o sectorial de competencias articulado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía), pero es que además, se trataría de una dimensión claramente “local” del servicio, de su forma de gestión, y de la fijación y satisfacción de un grado de calidad en atención a la propia colectividad de referencia (más que del alcance o contenido “competencial” del servicio, o de sus elementos necesarios de configuración, lo que sí podría habilitar una cierta intervención seguramente de ámbito autonómico) y de donde tampoco se devengaría necesariamente, debido a los costes del proceso, una garantía automática de eficacia y eficiencia en la prestación ordinaria de los servicios²⁹.

Es verdad que calidad y organización van inescindiblemente unidas³⁰, y que la legitimación por rendimientos, objetivos o eficacia es una necesidad acuciante de “reforma” de nuestras estructuras y procedimientos a nivel local, lo que se conecta, por cierto, con una necesaria clarificación del esquema competencial –tanto a nivel material como funcional- y de los criterios de responsabilidad de los poderes públicos en la satisfacción “útil” de las demandas y necesidades ciudadanas, lo que muchas veces depende de unas adecuadas y “económicas” decisiones organizativas, pero, como también se ha dicho, no cabe imponer la eficiencia al margen del orden constitucional³¹.

Es verdad que el ALRSAL no viene a sustituir a la LRBRL, sino a modificarla, y que no nos encontramos con una propuesta de reforma integral del gobierno local, que es, quizás, lo que haría falta. Pero la justificación coyuntural puede encubrir previsiones o medidas aparentemente incompletas. El nuevo apartado segundo de este art. 26 es un buen ejemplo, donde la calidad se proyecta sólo, y aún en términos difusos, sobre la dimensión financiera de una realidad mucho más compleja, la ordenación de los servicios mínimos a nivel municipal. Es verdad que el análisis

evaluación –cualitativa y no sólo cuantitativa- del impacto económico de las decisiones administrativas, se ha manifestado ya con rotundidad la mejor doctrina iusadministrativista, destacando por ejemplo DÓMENECH PASCUAL, G., *Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico*, en ORTEGA ÁLVAREZ, L. y DE LA SIERRA MORÓN, S. (coords.), *Ponderación y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

²⁹ Vide VELASCO CABALLERO, F., *Reforma del régimen local: la nueva...*, op. cit. Y como sentencia al final el autor: “Sería conveniente ilustrarse con la realidad reciente del Reino Unido para comprobar que la evaluación coactiva de la calidad de los servicios municipales simplemente ha fracasado”.

³⁰ Como se ha señalado, “los estándares de calidad de los servicios están llamados a erigirse en criterios que inciden en la racionalidad organizativa, esto es, en parámetros materiales de control de la discrecionalidad de la Administración en la elección de los ropajes jurídicos, incluso un prius, en la propia decisión de crear un ente instrumental con personalidad jurídica propia, manifestaciones propias del derecho a una buena administración”, JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Las instituciones locales ...”, op. cit., pág. 85. Sobre la dimensión “orgánica” de este principio puede verse MELLADO RUIZ, L., “Anotaciones críticas sobre la posible existencia de un derecho a la «buena organización administrativa» (a propósito de la STSJ de Andalucía 563/2011, de 25 de febrero)”, en SÁNCHEZ BLANCO, Á.; DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. Á. y RIVERO YSERN, J. L. (coords.), *El nuevo Derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*, Ratio Legis, Salamanca, 2011, págs. 335-357.

³¹ PAREJO ALFONSO, L., *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, lustel, Madrid, 2009.

Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención
Lorenzo MELLADO RUIZ

económico del Derecho es necesario –sobre todo ahora- pero también que su implementación debe conjugarse en muchos casos, como este por ejemplo, con una reflexión más profunda sobre el alcance, responsabilidad y límites de la acción pública y sobre la garantía última de los derechos e intereses de los ciudadanos.

4. LA “MODULACIÓN FINANCIERA” DE LOS MECANISMOS DE TRANSFERENCIA COMPETENCIAL Y LA NECESIDAD DE “AUTOVALORACIÓN” DEL IMPACTO ECONÓMICO GENERAL DE LAS DECISIONES LOCALES

El art. 27 LRBRL se modifica en función, de nuevo, de los parámetros recurrentes de eficiencia y equilibrio financieros de las entidades locales.

La posibilidad de delegación intersubjetiva del ejercicio de determinadas competencias a los municipios, antes sólo condicionada a la mejora de la eficacia de la gestión pública y al logro de una mayor participación ciudadana, se somete ahora a requisitos más estrictos de justificación económica y legitimidad estricta por objetivos. De todas formas, curiosamente desaparece ahora del ALRSAL la limitación de la delegación competencial a materias que afecten a los “intereses propios” de los municipios. Con el nuevo tenor literal, podría delegarse el ejercicio de cualquier materia, ajena incluso dichos intereses, lo que no parece lógico, ni congruente con los principios nucleares inspiradores de la reforma. Ahora, como decía, desaparece de un lado el criterio del incremento de la participación ciudadana, criticable de por sí, pero por otro lado, la operación de desconcentración territorial y funcional de la gestión de determinadas materias deberá apoyarse, y justificarse, no sólo en una mejora –en abstracto- de la eficacia, sino en la “eliminación de duplicidades administrativas” y, sobre todo, en el respeto de los condicionantes básicos de estabilidad y equilibrio presupuestarios.

Por ello, la delegación de competencias debe ir acompañada en todo caso de la necesaria dotación presupuestaria, reservándose la Administración delegante los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado, y sin que todo ello pueda suponerle un mayor gasto en términos estructurales (art. 27.1 *in fine* ALRSAL).

Junto a esta manifestación singular, el ALRSAL también matiza y completa los mismos principios informadores de las relaciones interadministrativas de los entes locales. Éstos, de acuerdo con el principio de lealtad institucional (desaparecen ahora del art. 55 LRBRL las menciones a los principios directrices de coordinación y eficacia de la actividad administrativa y a la propia dimensión de “reciprocidad” en la acción jurídico-pública colaborativa), deberán respetar, como directrices ya previstas, el ejercicio legítimo por las demás Administraciones públicas de sus competencias, ponderar la totalidad de intereses públicos implicados, facilitar la información adecuada y prestar la necesaria cooperación y asistencia activas, pero, además, se añade ahora un quinto principio general, “*deberán valorar el impacto que sus decisiones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas*” (art. 55.c ALRSAL). Es verdad que seguimos en el plano de los principios, pero difícilmente puede verse aquí una manifestación de las relaciones interadministrativas, sino más bien de la necesidad de respeto, evidente por lo demás, por todas las Administraciones públicas de los principios ahora básicos de estabilidad pública presupuestaria. Si lo que postula el precepto es evitar la “contaminación

presupuestaria” por parte de erróneas decisiones locales, lógicamente habrá que empezar por una previa depuración coherente del marco propio de competencias de los entes locales, las cuales, entonces, deberán implementarse con autonomía y responsabilidad propias (también en el plano presupuestario). La ausencia igualmente de relaciones de jerarquía intersubjetiva en nuestro modelo territorial, al menos desde la perspectiva del control de oportunidad o conveniencia de las “actuaciones” locales, impide igualmente interpretar este precepto desde una perspectiva unidireccional: cualquier actuación administrativa, de cualquier nivel territorial, habrá de “ponderar” sus efectos sobre los márgenes de endeudamiento, déficit y, en definitivo, equilibrio y saneamiento financiero del sector público. No sólo, evidentemente, las entidades locales, que, por lo demás, y en teoría, difícilmente podrán calibrar materialmente el impacto de sus decisiones sobre otras entidades, que son las que en el fondo han de decidir el alcance de las mismas, mediante la atribución de competencias sectoriales, y su correspondiente dotación presupuestaria, sin perjuicio de la necesaria participación tributaria local.

El último apartado de este nuevo art. 10 presupone, además, ya sin ambages, la posibilidad de que las acciones de coordinación afecten a la autonomía local. Las funciones de coordinación, dice el precepto, serán compatibles (se elimina la anterior expresión de “no afectar en ningún caso”) con la autonomía de las entidades locales³².

5. INTERVENCIÓN LOCAL EN LA ECONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El último artículo modificado de este bloque es el art. 86 LRBRL, que, como se sabe, legitima la intervención de los entes locales en la actividad económica. Sigue diciendo el precepto que éstos pueden ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, pero siempre y cuando, se añade ahora, “*no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias*”. De nuevo el principio de suficiencia financiera y equilibrio presupuestario condicionan el margen de actuación y decisión de las entidades locales. Se precisa asegurar, en primer lugar, el bloque de competencias y servicios obligatorios y necesarios, mínimos o no, antes de poder prestar otros (de naturaleza impropia, aunque quizás necesaria) o intervenir en el propio ámbito económico. Aclara así el artículo que en el ya previsto expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse, en especial, que la entidad local presta todos los servicios obligatorios, mínimos o no, con arreglo a los estándares de calidad establecidos en su caso, así como que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del municipio, ni para el mantenimiento de los referidos servicios ni, en fin, para la propia actividad fruto de la iniciativa pública económica.

Aún más, y entiendo que más difícil de acreditar, el expediente deberá contener asimismo una justificación de la intervención subsidiaria de la entidad local en dicha actividad económica debido a la inacción o defección de la iniciativa privada, así como un análisis de mercado, relativo a la oferta existente y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. A mi juicio, no es sólo que la iniciativa pública económica se convierta en prácticamente “subsidiaria”, sino

³² Vide el análisis sistemático que realiza MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., “Comentario al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (modificación de la LRBRL, TRLRHL y LOREG)”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 17, (2012), pág. 1899.

que la aplicación estricta de estos criterios podría conducir a hacer ilusoria la capacidad local de intervención económica –reconocida, para cualquier Administración, en el texto constitucional, *ex art. 128.2 CE*-. La falta de intervención o interés privados en la gestión económica de determinados servicios públicos locales puede deberse, lógicamente, a multitud de criterios, parámetros o condicionantes, muchos de ellos –o casi todos- de naturaleza extrajurídica, con lo que parece bastante difícil reflejar en un expediente administrativo las “razones” de la prioritaria acción privada, para poder justificar la intervención pública subsidiaria. La entidad local tendrá que “justificar” el “desinterés” privado en la gestión de la actividad o servicio, voluntariedad en negativo difícilmente reflejable y acreditable en un expediente administrativo. Quizás debería interpretarse el precepto, de forma más laxa, en el sentido de la necesidad de justificar únicamente, y desde una óptica formal, la “falta de acción”, intervención o presencia de los operadores privados en el sector económico en cuestión. El análisis de mercado sí parece conveniente, desde la perspectiva de la valoración prospectiva de la intervención local en la prestación de determinados servicios o actividades económicas, y la necesidad ponderada de la conveniencia, fundamentalmente en términos económicos, de su participación en competencia con el resto de sujetos privados.

Como se sabe, el art. 63 LRBRL legitima a la Administración estatal y a la autonómica para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico. El nuevo art. 86 se cierra, además de lo señalado, con una concreción adicional de esta capacidad de control exógeno interadministrativo, en línea con lo establecido en el art. 7.3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Con una fórmula ciertamente amplia e incisiva, “*en todo caso*”, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en el art. 86 cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Las limitaciones económicas adquieren, pues, plena imperatividad. Aún sin precisar, por falta de competencia, la posibilidad también autonómica de impugnación de este tipo de actos, lo cierto es que los condicionantes financieros se convierten incluso en parámetro estricto de control de la actividad “legítima” de los entes locales. Las dudas anteriores sobre la viabilidad del “expediente de intervención económica” se tornan ahora más cruciales, porque de su incorrecta o equívoca tramitación podrá deducirse la posibilidad de impugnación superior por parte de la Administración estatal. En cualquier caso, estaba claro que la Administración estatal puede impugnar “cualquier” acto o acuerdo local que infrinja el ordenamiento jurídico, ¿qué sentido tiene pues reiterar esta posibilidad cuando se vulnera “una” parte –si bien que importante- del mismo? La legislación señalada es legislación básica estatal, obligatoria para todas las Administraciones públicas. Por lo demás, quizás más importante que el control *ex post* sería arbitrar mecanismos eficaces de información entre las propias Administraciones públicas (como mecanismos preventivos de evitación de la posible incursión de la actividad local en terrenos de “ilegalidad”). El ALRSAL se muestra muy parco –casi mudo- respecto de este tema. Y la necesidad de transparencia y de comunicación interadministrativa fluida y útil aparece hoy en día como imprescindible. Para articular medidas eficientes de control, primero es necesario asegurar el cumplimiento de los deberes de información y rendición de cuentas.

IV. FORTALECIMIENTO –Y RECUPERACIÓN- DE LA FIGURA DEL INTERVENTOR LOCAL Y NUEVA REGULACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL. «FUNCIONARIZACIÓN» DEL PERSONAL DIRECTIVO Y LIMITACIÓN DEL PERSONAL LOCAL EVENTUAL

1. OBJETIVOS DE PARTIDA

El ALRSAL persigue claramente el fortalecimiento de la figura del interventor local y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, a fin de dotarlos de mayor imparcialidad y garantizar de esta forma un efectivo control financiero y presupuestario de las Administraciones locales. Se persigue, fundamentalmente, recuperar su regulación previa a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que vino precisamente a suprimir el art. 92 LRBRL que ahora se “rescata”. El control de los actos locales se desvincula y aleja de la Administración municipal. La objetividad y la imparcialidad, y tras ellas, el control y la supervisión presupuestarias, se buscan a través de la “recuperación” estatal de los empleados públicos encargados de las funciones y potestades de control de legalidad y financiero de los procesos de gestión local. La sostenibilidad presupuestaria local pasa, pues, por la “externalización” funcional de su control interno, recuperando la dependencia de estos funcionarios de la Administración General del Estado.

2. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL

El nuevo art. 92 ALRSAL retoma la regulación básica estatal, al margen de la normativa específica sobre empleo público, sobre los funcionarios de habilitación nacional. Ante todo, sigue recordando que son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la gestión tributaria, las de contabilidad, tesorería y recaudación y, en general, aquellas que en desarrollo de la Ley se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función. Con relación a la redacción actual de la D. A. 2ª EBEP (que derogaría el ALRSAL a través de la D. D. Única), se añaden ahora las funciones de gestión tributaria y recaudación, en un intento de “neutralización” máxima, vía reserva de su ejercicio a funcionarios de carrera, de cualesquiera ámbitos y actuaciones vinculadas al mantenimiento del equilibrio y la suficiencia financiera de los entes locales. Pero lo más llamativo es la cláusula final abierta, en donde, desde la simple conexión material con el desarrollo de la Ley, se reservan también a los funcionarios cualesquiera otras funciones públicas que repercutan en una mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones. Está claro que nuestro modelo de función pública responde, aún desde el evidente reconocimiento de su naturaleza dual o mixta y de la progresiva laboralización de muchas de sus aristas, sobre todo lo relativo al estatuto jurídico del empleado público, a los caracteres propios del modelo cerrado o de carrera, desde el propio y único reconocimiento constitucional del acceso al mismo a través de los principios nucleares de mérito y capacidad. Pero de ahí a reservar a los funcionarios de carrera cualesquiera funciones que contribuyan a su objetividad e imparcialidad parece ir un largo trecho. Además, aunque sólo se señala

que la reserva se hará en desarrollo de la presente Ley, lógicamente será necesaria una nueva norma legal para tal reconocimiento.

La D. A. 1ª ALRSAL añade también a esta reserva la “*función directiva*”, la gran novedad en su momento del EBEP. El nombramiento del personal directivo que pueda existir en las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares –el Anteproyecto guarda silencio extrañamente sobre la situación en el ámbito municipal- se hará obligatoriamente entre funcionarios de carrera (del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las propias entidades locales) o funcionarios con habilitación de carácter estatal –curiosamente se mantiene aquí la denominación del EBEP, seguramente por error-, a los que se exija además para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, de acuerdo con los criterios de competencia profesional y experiencia. Esta D. A. parece acabar con la indefinición propia de la ordenación legal de esta función –más que clase específica de empleados públicos- en el EBEP, restringiendo claramente su operatividad –pero a la vez fortalecimiento su legitimidad, muy difuminada hasta ahora-. Se pretende, así, objetivizar al máximo su nombramiento y régimen jurídico, descartando la posibilidad de nombramiento como tales de laborales u otro tipo de empleado público (eventual o interino). Las dudas vuelven a surgir de nuevo de la amplia literalidad y margen de maniobra de los principios que han de informar su acceso (por libre designación, al no preceptuarse lo contrario), y, sobre todo, de la confusión temporal del precepto, que parece referirse a los directivos “existentes” ya, por lo que no tendrían mucho sentido las precisiones sobre los requisitos de titulación para el acceso a exigir y los criterios de orientación para el mismo. La D. T. 1ª ALRSAL aclara, sin embargo, que las previsiones reseñadas sólo serán de aplicación a los nombramientos que se produzcan con posterioridad a su entrada en vigor como Ley.

De este amplio y abierto elenco de competencias, el nuevo art. 92.3 ALRSAL concreta, con alguna diferencia respecto al apartado 1.2 de la D. A. 2ª EBEP, cuáles son las funciones públicas “necesarias” en todas las Corporaciones locales, y cuya responsabilidad administrativa se reserva, entonces, a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional –volviendo a su denominación tradicional y desplazando la quizás politizada expresión del EBEP de “*habilitación de carácter estatal*”-:

- La de *Secretaría*, que sigue igual (comprensiva de la fe pública y del asesoramiento legal preceptivo); y
- La de *Intervención* o control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, añadiéndose ahora la de “gestión tributaria”.

Aparte de la depuración –conceptual y operativa- de estas figuras funcionariales y del propio reforzamiento indirecto de los objetivos de control y fiscalización de las cuentas de las entidades locales, el art. 92 ALRSAL tiene la virtualidad de recuperar para el mundo y la legislación local una regulación específica de los mismos desterrada hasta ahora en una Disposición Final de la legislación básica estatal sobre empleo público.

Termina este art. 92 ALRSAL recordando, en sintonía con el EBEP, las tres subescalas de la escala básica de funcionarios de habilitación nacional (Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención).

El nuevo art. 98 ALRSAL viene a confirmar palmariamente la “recuperación” estatal de estos cuerpos. Se señala en él que es el Estado el encargado de la creación, clasificación y supresión de los puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, dejando sólo las competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas. Además, también corresponden al Estado las convocatorias de la oferta de empleo y las funciones de selección, formación y habilitación de tales funcionarios, hasta ahora atribuidas al ámbito autonómico, así como la responsabilidad de su correspondiente Registro administrativo de personal, que se ubicará en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Finalmente, se recupera también un nuevo art. 99 LRBRL sobre los sistemas de provisión de plazas para estos cuerpos, previéndose que será el concurso el sistema normal de provisión, en donde se tendrán en cuenta méritos tanto generales como específicos directamente relacionados con las características del puesto a cubrir. Existirán dos concursos anuales, el concurso ordinario –de ámbito estatal, y cuyas bases se aprobarán por las Corporaciones locales con puestos vacantes, de acuerdo con el modelo de convocatoria y bases comunes que se apruebe por la Administración General del Estado- y el concurso unitario –también de ámbito estatal, y que efectuará directamente el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de forma supletoria, y respecto de los puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional-. Las Comunidades Autónomas, a su vez, procederán supletoriamente a efectuar las convocatorias de aquellos puestos que, estando vacantes, no se hayan convocado por las Corporaciones locales a través de los concursos ordinarios.

Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, en los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los arts. 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, así como las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, y las ciudades con estatuto de autonomía Ceuta y Melilla, entre funcionarios de habilitación nacional, de la subescala y categoría correspondiente, los puestos a ellos reservados, de obligada creación, que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, y en los términos previstos en la legislación estatal sobre función pública.

3. AMPLIACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS INTERVENTORES

Desde el objetivo del ALRSAL de alejar del ámbito de decisión local la gestión del personal funcionario que desempeña las funciones de control interno, y de garantizar la máxima independencia y autonomía en el control de legalidad y financiero de la gestión y hacienda local, las funciones del Interventor se amplían de forma considerable, destacándose las siguientes:

- Inclusión entre las funciones reservadas de la “gestión tributaria”;
- Elaboración del informe resumen de los controles de calidad de los servicios municipales;
- Elaboración para el punto especial del Pleno en el que se debe dar cuenta de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la entidad contrarias a sus reparos, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos y remisión anual de un informe al

Tribunal de Cuentas con todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente y Pleno contrarios a los reparos (art. 218 TRLHL según art. 2.2 ALRSAL);

- Elaboración de un informe anual de auditoría de las cuentas de los consorcios adscritos a su entidad;
- Elaboración de un informe previo al plan de saneamiento individualizado de las entidades del sector público de su entidad con déficit; y
- Posible colaboración con la Administración General del Estado para realización de actuaciones de apoyo a sus funciones (D. A. 7ª ALRSAL).

4. LA REGLA DE LIMITACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

La D. A. 2ª ALRSAL viene a limitar, a mi juicio de forma adecuada, la presencia de personal eventual o de confianza en la Administración local, imponiendo que su número no exceda al de concejales o diputados provinciales, según corresponda. La reducción del gasto público y de las propias estructuras burocráticas internas, aún del personal consultivo o de apoyo –gran consumidor, sin embargo, de recursos presupuestarios-, la opción por la verticalidad y el control –jurídico y de oportunidad económica- y los objetivos transversales de profesionalización, racionalización y ajuste del modelo de empleo público explican claramente esta medida de contención, demandada por lo demás no sólo a nivel dogmático, sino por la propia sociedad en los últimos tiempos.

Incluso podría pensarse que igualar el número de eventuales al de concejales es aún una medida poco atrevida. Se iguala realmente la legitimidad política y democrática con la legitimación personal y nominativa. Pero el plan de reformas del Gobierno va más allá. Aún sin mención expresa en el ALRSAL, el objetivo es limitar igualmente el número de concejales (sin que ningún municipio pueda tener más de 35, con una reducción aproximada y media de un 60% respecto al número actual), para lo que habrá que modificar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y esperar entonces a las próximas elecciones municipales, así como limitar las retribuciones a percibir por los Alcaldes y Presidentes de las Diputaciones Provinciales³³. La limitación efectiva del personal eventual vendrá determinada, pues, por la propia limitación del número de concejales en cada Ayuntamiento. Lo que habrá que evitar es que lo que parece una previsión de excepción o límites, se convierta en regla, y aumente realmente, sobre todo en los pequeños municipios, el número de personal eventual, desde una interpretación “interesada” y *a contrario* de

³³ En el Consejo de Ministros del 13 de julio de 2012 se anunció dicha medida, dentro del paquete global de ajustes y reformas de las estructuras administrativas y de gobierno de nuestro país, señalándose que ningún Alcalde ni Presidente de Diputación podría cobrar más que un Ministro, ni las retribuciones de la Corporación Municipal podrían suponer más del 0,6% del total de gastos del presupuesto municipal. El *Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, aprobado en Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012, y actualmente en debate parlamentario, establece en su D. F. 6ª que serán las leyes de Presupuestos Generales del Estado las que 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 y otras circunstancias de carácter administrativo.

dicha D. A. 2ª ALRSAL, sobre todo porque, como se ha recordado, este personal nada tiene que ver con el personal directivo de la D. A. 1ª ALRSAL, para el que, como hemos visto, se exige que sean funcionarios con titulación superior³⁴.

V. FINAL

Como se ha dicho, “*las modas no suelen ser buenas aliadas del análisis jurídico, ni, menos aún, de la serena y fundada construcción dogmática, pues inducen a la tentación de convertir a su objeto en axioma y a su concreción en simple afirmación tautológica, mera expresión de una ideología en boga revestida de técnica*”³⁵. La “*legislación coyuntural*” tampoco parece que sea lo mejor para recuperar la denunciada falta de credibilidad en el valor de la Ley. El ALRSAL se mueve, así, entre la necesidad de incorporar determinadas reformas –algunas claramente necesarias– en el ámbito local y la oportunidad de trasladar los planteamientos y requerimientos de la “*normativa anticrisis*” a un ámbito sin embargo peculiar. Si bien es verdad que la situación es crítica en muchos Ayuntamientos, que los mandatos de sostenibilidad y equilibrio financieros y de reducción del endeudamiento público son insoslayables, y escapan de hecho al propio control del legislador nacional básico, que hace falta una auténtica depuración y clarificación del marco competencial e institucional de las Corporaciones locales, y que, en fin, las disfunciones por duplicación competencial, incapacidad financiera, falta de control interno de las cuentas municipales, descompensación de las plantillas, huída del Derecho Administrativo de la organización, presencia masiva de personal eventual, etc. son evidentes y conocidas, también es cierto que muchos de los problemas de gestión de los entes locales, y esto ya no es sólo de algunos –los más endeudados–, no tienen su origen en la asistematicidad de nuestro modelo competencial ni en las fórmulas de organización y ordenación de la vida social, sino, de un lado, en las decisiones políticas y, de otro, en problemas estructurales y de fondo, no abordados por esta reforma, de nuestro Derecho Administrativo, tanto en lo relativo a la actuación (rigidez y complejidad de los procedimientos administrativos, formalismo, falta de transparencia y rendición de cuentas, ineficacia y falta de ponderación de coste-beneficio de las decisiones administrativas, etc.) como a la organización local (discrecionalidad de las decisiones organizativas, inexistencia de vías efectivas de coordinación, cooperación y gestión compartida de la responsabilidad, etc.), y todo ello aderezado con la gran reforma pendiente del sistema de financiación de las entidades locales. Se precisa, pues, una reforma en profundidad del régimen local en su conjunto, no sólo de la Administración local. Una reforma pensada más en términos de eficiencia, simplificación y transparencia, que de mecanismos de intervención, control y transferencia coactiva de las competencias. El respeto en positivo del principio de autonomía local y la misma reconocibilidad y encuadre constitucional de nuestro sistema de distribución territorial de poder y competencias así lo imponen. Y todo ello conduce a un principio transversal y crucial, pero desdeñado –al menos en sede de poder– hasta ahora, el principio de buena Administración, que exigiría cambios profundos en las formas y métodos de actuación administrativa, con procedimientos

³⁴ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., “Comentario al Anteproyecto...”, *op. cit.*

³⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, J., *Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia*, en GARCÍA MACHO, R. (ed.), *Derecho Administrativo de la información y Administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 51.

más simples y flexibles, con mejoras en términos de eficiencia en los sistemas y procesos de gestión, con un reforzamiento real de la Administración electrónica, etc., y en los propios procesos organizativos a nivel local (racionalización de plantillas, perfeccionamiento de los mecanismos de información interadministrativa, desarrollo de las funciones directivas profesionales, etc.).

Quizás el intento del ALRSAL, aún conteniendo algunas medidas necesarias e interesantes, venga lastrado por la coyuntura económica que lo informa y atraviesa – convirtiéndolo en parcial y sesgado–, y por la consiguiente filosofía de intervención, desconfianza hacia el mundo municipal y articulación de mecanismos básicamente de control, fiscalización y supervisión “estática” tanto del marco competencial – vislumbrado aún desde una óptica cerrada o estanca– como de las decisiones y capacidades de acción de los gestores locales. Y hoy el mundo responde a otros factores y condicionantes: los de colaboración y decisión en red, los de satisfacción integrada y eficiente de las necesidades sociales, con independencia de la titularidad formal de las competencias, los de simplificación y desregulación de las estructuras decisionales y de gestión en el ámbito local, los de eficiencia, congruencia y capacidad de “dirección” de los procesos privados por parte de la organización y el Derecho públicos, los de transparencia y ética pública, etc., con una más que necesaria redefinición ya del propio objeto de estudio, un nuevo “*municipalismo*” realmente sostenible.

PRESUPUESTOS

Diputación de Granada tendrá un presupuesto de 221,9 millones, un 11% menos

La Diputación de Granada someterá mañana a votación el proyecto de presupuestos para 2013, unas cuentas que prevén unos ingresos de 221,9 millones de euros, lo que representa un 11% menos que el ejercicio anterior, y que destinarán trece de cada cien euros a inversiones para crear empleo y generar riqueza.

En rueda de prensa, la diputada de Economía, Contratación y Patrimonio, Inmaculada Hernández, ha manifestado que las cuentas están marcadas por la "austeridad" a la que obliga la actual coyuntura económica, aunque representan a su juicio una apuesta por la generación de empleo.

La Diputación de Granada dedicará al capítulo de inversiones cerca de 26.623.000 euros, cifra que aunque se aleja de los 39 millones de este año, podrá empezar a ejecutarse desde el primer día.

"La partida de inversiones no dependerá de ningún crédito privado, lo que nos permitirá empezar a ejecutarlo desde el minuto uno para que tengamos tiempo de cumplir con lo previsto", ha dicho.

La diputada de Economía ha destacado que, aunque el dinero destinado a inversiones se reducirá en 2013 un 32%, los ayuntamientos decidirán sus prioridades gracias a una apuesta por el municipalismo de la Diputación provincial.

Para facilitar la generación de empleo, la institución provincial destinará nueve millones de euros a los planes de obras y servicios, otros 8,7 al antiguo PER, tres millones para el mantenimiento de carreteras y cerca de un millón más para la cooperación con los ayuntamientos en casos de extrema necesidad.

La segunda gran partida de las cuentas diseñadas por la Diputación apuesta por los servicios sociales.

En concreto, se destinarán 69,3 millones de euros a políticas sociales, bienestar social y familia, lo que representa que casi cuatro de cada diez euros se destinarán a estos fines.

"Se mantendrán todos los servicios sociales que dependen de la Diputación", ha recalcado Hernández.

La Diputación llevará además al pleno de mañana un plan de reequilibrio económico para no depender de créditos externos, ya que la deuda viva del ente provincial supera los 144 millones de euros.

"Con los anteriores gobiernos, se mostró que en 2011 hubo una financiación extra de 25 millones de euros, que con los intereses supondrá pagar en 2013 más de 29 millones de euros a los bancos", ha detallado la responsable de Economía.

Con el plan de reequilibrio financiero, la Diputación granadina pretende lograr un déficit cero de sus cuentas en tres ejercicios, lo que logrará con presupuestos más austeros, una reducción de encargos a empresas externas y el control del capítulo de personal.

Otra de las novedades de las cuentas de Diputación para 2013 consistirá en crear un fondo de contingencia, dotado con cinco millones, para hacer frente a gastos imprevistos que hasta ahora se cubrían con los remanentes de tesorería que ya no existen.

Fuente: Ideal.es, 26/12/2012

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Salud y Bienestar Social destina 10,3 millones de euros a los entes locales para reforzar la atención a la dependencia

La Junta mantiene la financiación para los contratos de 298 trabajadores sociales, pese a la merma de 89 millones por los recortes estatales

Consejo de Gobierno, 28/12/2012

El Consejo de Gobierno ha acordado la distribución de 10,3 millones de euros entre las ocho diputaciones provinciales y los 81 municipios andaluces de más de 20.000 habitantes para financiar, durante el próximo año, el mantenimiento de los contratos de 298 trabajadores sociales que forman parte del personal de refuerzo para la atención a la dependencia en la comunidad autónoma. La aportación aprobada se realiza pese a los recortes llevados a cabo por la Administración central, que para Andalucía supondrán una merma de 89 millones este año y de 125 el próximo.

El personal de refuerzo, incorporado desde 2007 e integrado por trabajadores sociales y administrativos, realiza actividades relacionadas con la tramitación de las solicitudes de baremación de la dependencia en los Servicios Sociales Comunitarios, así como con la ayuda a domicilio.

Estos servicios se encargan de gestionar las prestaciones y prestar información y asesoramiento a los ciudadanos, con especial atención a colectivos como los de personas mayores y con discapacidad o inmigrantes. Su gestión compete a las entidades locales y la financiación corre a cargo de las administraciones local, autonómica y estatal.

Desde el año 2006 la Junta ha habilitado anualmente créditos dirigidos a la contratación del personal de refuerzo por parte de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Contando con los recursos consignados para 2013, la Junta ha destinado a este fin 121,1 millones de euros.

Una vez consolidado el sistema de atención a la dependencia tras cinco años de desarrollo de la ley estatal que lo implantó, y ante la necesidad de optimizar recursos, la Consejería de Salud y Bienestar Social centra ahora su prioridad en el área del trabajo social para poder asumir tanto el ritmo de reposición como las funciones de revisión de prestaciones y seguimiento de los Programas Individuales de Atención (PIA).

En el caso del personal administrativo, esta medida no es necesaria en estos momentos debido al retraso, decidido por el Gobierno de España, de la extensión del derecho a las personas con dependencia moderada. Al no estar prevista hasta 2015 la incorporación de este colectivo al

sistema, tampoco se necesita personal de refuerzo para la tramitación masiva de nuevos expedientes, como sí sucedía al comienzo de la aplicación de la ley.

La comunidad autónoma aglutina más del 25% de las valoraciones, prestaciones y personas beneficiarias en el conjunto de España. Actualmente hay 264.257 prestaciones concedidas y 192.532 personas beneficiarias. Asimismo, 50.463 andaluces reciben el Servicio de Ayuda a Domicilio, lo que representa el 40% del total nacional (125.828), mientras que otras 67.409 son beneficiarias del Servicio de Teleasistencia (más de la mitad de las 130.828 registradas en el conjunto de España).

La Administración autonómica ha destinado unos 4.000 millones de euros al desarrollo de la Ley de la Dependencia, lo que ha permitido la generación de más 50.000 empleos en el sector (17.000 correspondientes a la ayuda a domicilio). De esta inversión, más de 1.000 millones se ha destinado a financiar a ayuntamientos y diputaciones. En los presupuestos de 2013 se consigna una partida inicial de 1.108 millones para la Agencia de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia de Andalucía.

Fuente: Junta de Andalucía.es, 28/12/2012.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

El Gobierno Andaluz modifica el Reglamento de Justicia gratuita para garantizar su mantenimiento y agilizar los pagos

La norma mejora las garantías de tramitación y fija en un máximo del 5% la aportación de la Junta a los gastos de funcionamiento del servicio

Consejo de Gobierno, 28/12/2012

El Consejo de Gobierno ha aprobado una modificación parcial del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, vigente desde 2008, con el objetivo de garantizar el mantenimiento de este servicio y agilizar y regularizar los pagos a los abogados y procuradores encargados de su prestación.

Uno de los cambios consiste en fijar en un máximo del 5% la cantidad que la Administración autonómica asume en los gastos de funcionamiento de los colegios de abogados y procuradores para hacer efectivo el servicio. El consiguiente ahorro, que se prevé cercano a los dos millones de euros en 2013, permitirá asumir el crecimiento del número de asistencias y de beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita en Andalucía, que en 2011 se cifraba ya en 330.000 personas.

Para agilizar las compensaciones económicas a los profesionales y mejorar las garantías en los procedimientos de justificación, la modificación normativa establece un sistema de pagos regulares y trimestrales, frente a la actual fórmula de abonar en dos plazos anuales (un 75% al principio de cada ejercicio y el 25% restante antes de que finalice). Este sistema trimestral también se aplicará en las justificaciones y pagos para los turnos de guardia y gastos de funcionamiento de los colegios.

Todas las certificaciones para justificar los servicios prestados deberán aportarse a la Consejería a través de los Consejos Andaluces de Colegios de Abogados y Procuradores dentro del mes natural siguiente a la finalización de cada trimestre, de manera que la Administración andaluza pueda verificar y agilizar los abonos.

La reforma del reglamento incluye, por último, una reducción de diez a seis en el número de personas integrantes de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, que son los órganos de ámbito provincial encargados de resolver quiénes son los beneficiarios del servicio. Además, se suprimen las compensaciones económicas por asistencia a las reuniones.

Desde 1997, año en que recibió las competencias en la materia, la Administración autonómica ha destinado 334 millones de euros al Programa de Asistencia Jurídica Gratuita, cuyo objetivo es garantizar la defensa ante los tribunales de las personas que no disponen de recursos económicos. Asimismo, la Junta ha introducido mejoras de calidad y especialización a través de

turnos de oficio específicos en áreas de interés social relacionadas con colectivos de inmigrantes, menores y mujeres víctimas de violencia.

El presupuesto autonómico para este servicio, que incluye turnos de oficio de defensa gratuita y asistencias al detenido en las guardias, se ha multiplicado por diez: de los 4,7 millones de euros de 1997 a los 44 del actual ejercicio, partida que se mantendrá en las cuentas andaluzas para 2013. Esta partida supera en diez millones la que destina el Ministerio de Justicia al mismo fin para cinco comunidades autónomas.

Fuente: Junta de Andalucía.es, 28/12/2012

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

El Gobierno flexibiliza el horario y las vacaciones de los funcionarios

Los jefes de departamento podrán modificar el horario de apertura de los edificios públicos

El Gobierno, que ya extendió a comienzos de 2012 la semana laboral de 37,5 horas para los funcionarios de la Administración General del Estado dejando atrás las 35 horas semanales, ha dado una vuelta de tuerca más y para 2013 aprovechará ese aumento de la jornada para flexibilizar el horario laboral y sus vacaciones, y reducir el número de días de libre disposición, los conocidos moscosos.

La novedad más importante en el capítulo de horarios es la reducción a 30 minutos del tiempo de comida, con el objetivo de que los trabajadores con jornada partida —de 09.00 a 17.00 horas— puedan adelantar la salida de la oficina. El horario de mañana será de entre las 09.00 y las 14.30 horas. El resto hasta completar la jornada semanal total, se realizará en horario flexible, entre las 07.30 y hasta las 18.00 horas, según [publicó este sábado el Boletín Oficial del Estado \(BOE\)](#).

No obstante, en aras a la flexibilidad, la resolución señala que “los calendarios laborales podrán establecer otros límites horarios máximos y mínimos que permitan completar el número de horas adicionales necesarias para alcanzar la duración total de la jornada”. Asimismo, atendiendo a los horarios de apertura al público de determinadas oficinas y servicios públicos, se podrán cambiar los horarios del personal. “Los subsecretarios y los responsables de los demás órganos competentes (...) podrán establecer otros horarios de apertura y de cierre de los edificios públicos”, señala el texto.

También se recoge la posibilidad de establecer en 40 horas semanales la duración de la jornada del personal que desempeñe puestos de trabajo considerados de especial dedicación, y la reducción de jornada de las 09.00 a las 14.00 horas, de lunes a viernes, percibiendo el 75% de sus retribuciones.

La resolución consagra también la media hora del bocadillo, al establecer una interrupción de 30 minutos, que se computará como trabajo efectivo entre las 10.00 y las 12.30 horas.

La otra gran novedad de la nueva normativa son las vacaciones. De los 22 días hábiles anuales, al menos, la mitad deberán ser disfrutados entre los días 15 de junio a 15 de septiembre. También aquí se trata de introducir mayor flexibilidad, concentrando, por tanto, una parte de las vacaciones en el período estival de menor actividad, pero permitiendo que otra parte pueda disfrutarse en otros periodos.

De esta forma, la nueva regulación permite que hasta cinco días de las vacaciones anuales puedan disfrutarse de forma individual o independiente a lo largo del año, haciendo posible que puedan unirse a los días de libre disposición. Hasta ahora había que agruparlos de cinco en cinco. También se eliminan la mitad de los *moscosos*, días de asuntos propios, de seis a tres.

La responsable del sector de UGT, Yolanda Palomo, denunció que, en realidad, se amplía la jornada laboral (de 1.647 a 1.664 horas anuales), puesto que las 37,5 horas pasan de ser un máximo a un mínimo. También indicó que los subsecretarios de los departamentos tendrán ahora la potestad de cambiar unilateralmente los horarios y las vacaciones de su personal. Estas medidas se unen a las ya anunciadas para penalizar el absentismo laboral. Así, las ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a incapacidad temporal para el personal de la Administración General del Estado (AGE) tendrán una reducción de la retribución del 50% a partir del quinto día de baja.

El descuento en nómina no será de aplicación a cuatro días de ausencias a lo largo del año natural, de las cuales sólo tres podrán tener lugar en días consecutivos, siempre que estén motivadas en enfermedad o accidente, y no den lugar a incapacidad temporal. A partir del 1 de enero de 2013, [se equiparan las ausencias sin baja médica a las que sí la tienen](#), y que suponen un descuento del 50% del sueldo entre el primer y tercer día de ausencia.

Fuente: El Pais.es, 29/12/2012.

Granada acogerá un foro mundial para fomentar el acceso a Internet

Reunirá a 1.300 participantes relacionados con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación

El Palacio de Exposiciones y Congresos de Granada acogerá a finales de mayo el IV Foro Global de Telecentros, (Conferencia Spark13), un encuentro al que se espera que acudan 1.300 participantes relacionados con el desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación.

Organizado por la Fundación Telecentre.org (TCF), Telecentro-Europa, el Consorcio Fernando de los Ríos-Red Guadalinfo y la Agencia de información Nacional de Corea (NIA), el foro reunirá también a la industria del sector, así como organismos públicos y privados de todo el mundo.

El foro servirá también como punto de encuentro de personalidades y los operadores y/o dinamizadores de la red global de telecentros, que cuenta con un total estimado de 500.000 telecentros que atienden a aproximadamente un billón usuarios en todo el mundo.

Miguel Raimilla, director ejecutivo de la Fundación Global de Telecentros (TCF) explica que los telecentros son «la mayor red social del planeta y tenemos la capacidad de crear un impacto muy significativo en muchos lugares». Sobre el encuentro de Granada, indica que se trabaja para transformar Spark13 en un evento de los líderes del sector «donde las partes interesadas pueden reunir y establecer alianzas estratégicas, crear oportunidades de negocios y desarrollar y compartir soluciones y servicios para las comunidades marginadas, las minorías, los mercados emergentes y otros que siguen sin acceso a los beneficios que las TIC ofrecen hoy».

El primero en Europa

Spark13 es el primer foro global de telecentros que se celebrará en Europa. Anteriormente se ha celebrado el primer foro global (anteriormente llamado el foro de líderes de telecentros) dentro de la cumbre mundial sobre sociedad de la información en Túnez en 2005, seguido por el segundo en Malasia (2007) y el tercero en Chile (2011).

Gabriel Rissola, manager director de Telecentre-Europa, expresó su satisfacción como copresidente del evento. «Estamos realmente muy contentos de que este año estamos copresidiendo este importante evento internacional que Telecentre.org organiza bianualmente para todas las regiones del mundo. Esperamos que este espíritu de colaboración que se ha mejorado por parte de Telecentro Europa y que es promovido a través de nuestras redes sea aún más fuerte en el futuro y que podamos hacer grandes progresos en nuestros esfuerzos hacia la inclusión digital, no sólo en Europa sino también para el resto del mundo».

Juan Francisco Delgado, director general del consorcio Fernando de los Ríos y presidente de la red de Telecentros de España explicó que «Spark13 servirá para crear conciencia de la importante labor que llevan a cabo las redes de Telecentros para crear un nuevo modelo

económico y social vinculado a la innovación, las empresas sociales y la creación de nuevas oportunidades de participación. Andalucía ha sido pionera en gran parte de este trabajo que está llevando a cabo y por lo tanto es apropiado que el evento tendrá lugar en Granada».

La conferencia se centrará en las personas, la innovación social y la sostenibilidad. Entre los eventos previstos en el programa está el lanzamiento de los primeros premios globales de telecentros, así como el enfoque especial que se otorgará a las iniciativas que contribuyen al desarrollo de las mujeres a través del uso significativo de las TIC, incluyendo el programa de mujeres de Telecentre.org.

Para obtener más información sobre Spark, el correo electrónico de referencia es: spark@telecentre.org o a través de <http://www.telecentre.org> para actualizaciones.

Fuente: Ideal.es, 8/01/2013.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD EN LAS FINANZAS PÚBLICAS. DE DÓNDE VENIMOS Y ADÓNDE VAMOS.

Ramón FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ
Economista
Jefe de la Sección de Asistencia Económica a Municipios
Diputación de Granada

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del Curso sobre la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Aplicación a las Entidades Locales, celebrado durante los días 25 y 26 de junio de 2012, en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

SUMARIO:

- I. Introducción.
 - II. La Unión Monetaria Europea
 - III. El Pacto de Estabilidad y crecimiento
 - IV. La aplicación en España del Pacto de Estabilidad
 - V. 2001: la Estabilidad Presupuestaria se hace Ley
 - VI. 2006-2007: Reforma de la Estabilidad Presupuestaria
 - VII. Julio 2011: aparece el concepto de regla de gasto
 - VIII. Septiembre 2011: reforma de la Constitución
 - IX. Abril 2012: nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria
 - X. Alternativas de financiación para las inversiones
 - XI. La que se avecina
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

En ciencias, una situación es estable si se mantiene en estado estacionario, es decir, igual en el tiempo, y una modificación razonablemente pequeña de las condiciones iniciales no altera significativamente el futuro de la situación.

En macroeconomía, la estabilidad se refiere a toda situación caracterizada por la ausencia de grandes variaciones en el nivel de producción, renta y empleo, junto con poca o nula inflación.

Se considera que la estabilidad económica es una situación deseable porque en un período de estabilidad la incertidumbre a la que se enfrentan los agentes económicos es mucho menor. Y dado que en general los agentes económicos tienen aversión al riesgo, la existencia de incertidumbres dificulta la actividad económica, comportando desajustes temporales y en general inseguridad social y una caída de los niveles de renta. La estabilidad económica se refleja en la constancia o escasa variación en el tiempo de tres aspectos conceptualmente independientes aunque económicamente relacionados:

- Nivel de empleo
- Nivel general de precios
- Equilibrio en la balanza de pagos

La alta variabilidad del nivel de empleo se traduce en crisis económicas cuando el nivel decae, los niveles de precios fuertemente decrecientes comportan deflación que suele ir acompañada de decaimiento de la actividad económica y en general desempleo creciente. Finalmente el desequilibrio en la balanza de pagos puede comportar ataques financieros especulativos, devaluaciones de la moneda y alteración de los niveles de precios.

II. LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

En los Acuerdos de Maastricht (1992), la Unión Monetaria Europea (UME) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados miembros pudieran incorporarse a la misma. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios.

La condicionalidad para el acceso se concretó en la satisfacción de una serie de criterios entre los cuales se incluía el que las finanzas públicas debían encontrarse en una situación sostenible, lo que se demostraba si el déficit y la deuda pública no superaban el 3 y el 60 por 100, respectivamente, de su Producto Interior Bruto.

La idea básica que se tuvo en cuenta para proponer reglas de obligado cumplimiento sobre el tamaño del déficit y de la deuda pública fue que un país que esté en una senda de crecimiento continuo del déficit y de la deuda pública puede crear efectos externos negativos sobre el resto de la UME, bien obligando a otros

países a seguir políticas más deflacionistas de optar por estabilizar sus ratios deuda pública/PIB, bien presionando al BCE para que relaje su política monetaria.

Lo que se busca con la política fiscal diseñada en el Tratado de la Unión es que la totalidad de los gastos no financieros de los países miembros se cubran con el rendimiento de los impuestos corrientes y sobre el capital, lo que daría lugar a un incremento neto del patrimonio de los entes públicos, dejando que los recursos disponibles del mercado de capitales se dirijan a financiar las inversiones del sector empresarial.

Los Gobiernos de algunos Estados miembros se han olvidado de efectuar las reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber la caída del ciclo, sin traspasar el límite del 3 por 100 de déficit. Esto no lo han realizado y han colocado a sus economías y a la UME en una situación muy grave, al practicar una política keynesiana para reactivar la demanda interna.

Sin embargo, empíricamente ha quedado demostrado, como en el caso de Japón, que los fuertes déficits públicos y los incrementos de deuda no han servido para sacar a su economía durante quince años del encefalograma plano que presenta en cuanto a crecimiento. Japón tiene un altísimo déficit presupuestario, resultado de años de políticas fiscales expansivas. La deuda pública es enorme (180 por ciento del Producto Interior Bruto). Como la población está envejeciendo muy rápidamente, el gobierno se enfrenta a gastos potenciales muy elevados en pensiones y sanidad, de manera que no puede mantener el desequilibrio presupuestario y la deuda pública en los niveles actuales. En definitiva, la política fiscal no puede acompañar: es y será, como decimos los economistas, anticíclica. Es y será obligadamente restrictiva cuando debiera ser expansiva.

III. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es un acuerdo político, configurado por dos Reglamentos y una Resolución, alcanzado en el Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997, con el objetivo de prevenir aparición del déficit público excesivo y de garantizar la convergencia económica sostenida de los estados miembros.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) establece un marco de disciplina presupuestaria que busca garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esta forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pueda llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria el Banco Central Europeo a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única.

El PEC está integrado por una parte preventiva y una parte correctora. La parte preventiva se basa en la supervisión multilateral por el Consejo (Ecofin) de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros:

- Los Estados miembros de la zona del euro deben presentar anualmente un Programa de estabilidad, que contenga el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo y la senda de ajuste para lograrlo.
- Los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro elaboran anualmente los llamados Programas de convergencia, cuyo objetivo es mostrar una línea clara dirigida a poder respetar en un horizonte temporal específico los criterios de convergencia.

Por su parte, la parte correctora, está integrada por el llamado procedimiento de déficit excesivo que se activa si un Estado miembro incumple o corre el riesgo de incumplir el criterio de déficit público máximo, fijado en el 3 por cien del Producto Interior Bruto. El Pacto desarrolla el procedimiento contenido en el artículo 104 del Tratado, relativo a los déficits excesivos.

La Comisión Europea se encarga de supervisar la aplicación del Pacto de estabilidad y crecimiento. En el caso de que un Estado miembro no cumpliera sus obligaciones en materia de política económica, el Consejo puede, previa recomendación de la Comisión, enviar una recomendación específica al Estado en cuestión. Si la recomendación no es seguida por el Estado miembro en cuestión, el Consejo podrá decidir que se formule una advertencia al Estado. En el último caso, si un Estado miembro incumpliera la advertencia del artículo 104.9 del Tratado, cabe la posibilidad de que se adopten medidas sancionadoras (información adicional, reconsideración de la política de préstamos del Banco Europeo de Inversiones, y depósito no remunerado o multas de una magnitud apropiada).

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue reformado en 2005 con dos objetivos fundamentales: reforzar los mecanismos preventivos y mejorar la eficacia en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, teniendo en cuenta la situación económica específica de los distintos Estados miembros y evitando el automatismo en la aplicación del procedimiento.

La necesidad de reformar el PEC se originó por las grandes dificultades de dos cualificados miembros de la Unión (Alemania y Francia) para alcanzar los compromisos presupuestarios contraídos en los programas de estabilidad, y el debate se aceleró como consecuencia de las desavenencias surgidas entre el Consejo y la Comisión acerca de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo contra Francia y Alemania en 2003.

El Ecofin de 25 de noviembre de 2003 decidió dejar en suspenso la aplicación por la Comisión del procedimiento a ambos países, cuyos déficit públicos ya habían superado, por tercer año consecutivo, el umbral del 3 por cien en 2004.

Además, el Ecofin no sólo rechazó la propuesta de la Comisión, sino que adoptó unas Conclusiones-Recomendaciones a estos países, que claramente diferían de las establecidas por la Comisión. Como consecuencia de estas discrepancias entre el Consejo y la Comisión sobre la interpretación del PEC, el 27 de enero de 2004, la Comisión recurre al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas e interpone un

recurso, solicitando la anulación de la suspensión del procedimiento de déficit excesivo.

La respuesta del Tribunal Europeo de Justicia fue dictar sentencia respaldando al Consejo para suspender el procedimiento de déficit excesivo y no adoptar las propuestas de la Comisión. Sin embargo, anuló las Conclusiones que el Consejo había adoptado en lugar de las recomendaciones de la Comisión, por considerar que éste se había excedido en sus competencias.

Este precedente, que supuso quebrantar el ordenamiento comunitario para otorgar un tratamiento diferencial a favor de dos Estados fuertes, asestó un duro golpe al PEC en su conjunto, con la consiguiente pérdida de credibilidad del mismo. A partir de entonces se hacía perentoria la reforma en profundidad del Pacto.

En el Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 se aprobó por unanimidad la reforma del PEC, que se plasmó en los Reglamentos CE números 1055/2005 y 1056/2005, que contemplan lo siguiente:

- Cada país miembro tendrá un objetivo a medio plazo diferenciado para su situación presupuestaria, objetivo que podrá diferir de la situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit. Se ofrecerá un margen de seguridad respecto al techo del 3 por ciento del PIB, garantizándose un avance rápido hacia la sostenibilidad pero dejando un margen de maniobra presupuestario que considerará en especial las necesidades de inversión pública.
- Para los Estados de la zona euro y los Estados miembros del Mecanismo de Tipos de Cambio II, se fijará el objetivo presupuestario a medio plazo dentro de los márgenes del -1 por ciento del PIB y el equilibrio presupuestario o el superávit, una vez aplicadas las medidas transitorias y temporales.
- Una condición de excepcionalidad podrá ser declarada si se da alguna de las siguientes circunstancias:
 - Cuando obedece a circunstancias infrecuentes independientes de la voluntad del Estado miembro afectado.
 - Cuando es consecuencia de una grave recesión económica (disminución anual del PIB o baja acumulada de la producción durante un período prolongado de crecimiento anual muy reducido).

La Comisión está encargada de vigilar el cumplimiento de las condiciones y de informar al Consejo, que declarará la situación excepcional u ordenará a la Comisión tomar medidas (por mayoría cualificada).

- Condición transitoria: el rebasamiento del valor de referencia se considerará temporal si las previsiones presupuestarias que establece la Comisión

indican que el exceso desaparecerá cuando desaparezcan las condiciones que lo motivan.

- Factores atenuantes: la situación económica a medio plazo (potencial de crecimiento); las condiciones coyunturales; la aplicación de políticas en el marco de la estrategia de Lisboa (fomento de la investigación y la innovación); la evolución de la situación presupuestaria a medio plazo (esfuerzos de saneamiento presupuestario realizados en coyunturas favorables) o la realización de reformas en los sistemas de pensiones.
- Los países que participen en la eurozona tienen que presentar programas de estabilidad. Los que no participen tienen que presentar programas de convergencia. Ambos tienen que programar un objetivo presupuestario nacional de medio plazo que será examinado regularmente por el Consejo (cada cuatro años o cada vez que realice una reforma estructural importante). El Consejo podrá hacer recomendaciones para animar al cumplimiento de los citados objetivos. Sólo los miembros de la UME podrán ser sancionados.
- Los países que excedan el límite de déficit tienen que tomar medidas en el año siguiente, para eliminar el exceso en los dos años siguientes al del incumplimiento, salvo en condiciones especiales, que puede demorarse 5 años. El Consejo instará al Estado miembro a mejorar su saldo presupuestario estructural un mínimo del 0,5 por 100 del PIB.
- Si el Consejo comprueba que no se toman las medidas efectivas, formulará una advertencia al Estado miembro (que puede ser revisada si concurren circunstancias adversas e inesperadas). Si pasados cuatro meses de la advertencia, el Estado miembro no ha adoptado medidas de acuerdo a las decisiones del Consejo, éste decidirá imponerle una sanción.
- En caso de sanción, la cuantía a ser depositada (sin intereses) será calculada por un componente fijo del 0,2 por 100 del PIB más un componente variable de un décimo de la diferencia entre el déficit y el valor de referencia del 3 por 100, con un tope del 0,5 por 100 del PIB. El depósito puede ser transformado en multa si el déficit no se ha corregido en los dos años siguientes.

IV. LA APLICACION EN ESPAÑA DEL PACTO DE ESTABILIDAD

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, los gobiernos españoles llevaron a cabo un importante esfuerzo de estabilidad presupuestaria, que se concretó en la reducción del déficit en 6,3 puntos del PIB entre 1995 y 2000.

De esos 6,3 puntos de PIB ahorrados, solamente 0,9 puntos correspondieron a incrementos en los ingresos, correspondiendo los 5,4 puntos restantes al control del gasto público.

El ajuste estructural del déficit se llevó a cabo mediante reducciones del gasto corriente primario, fundamentalmente de sueldos y salarios públicos y prestaciones sociales. Paradójicamente, la inversión pública no se resintió. El porcentaje que supuso sobre el PIB alcanzó de 1998 a 2002 niveles similares a los logrados en el año 1995.

En 2001 se consiguió por primera vez el déficit cero, mientras que otros países (Alemania, Francia, Italia o Portugal), a pesar de la bonanza económica, atravesaban serias dificultades para cumplir los objetivos del PEC, fijados inicialmente para 2004.

En 2002 el Comisario Europeo para Asuntos Económicos, Pedro Solbes¹, realizaba el siguiente diagnóstico al respecto: "Los plazos máximos para conseguir la consolidación fiscal no pueden seguir siendo un blanco móvil, puesto que no solo mina la credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sino que además reducen el margen de maniobra de los países implicados".

V. 2001: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA SE HACE LEY

El Consejo Europeo celebrado en junio de 2000 en Santa María de Feira (Portugal) recomendó a los Estados miembros continuar el proceso de saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, para acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

También recomendó a los Estados miembros mejorar la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, entre otros medios, a través de la restricción del gasto y de la mejora de los mecanismos de control del gasto e, incluso, fijando niveles máximos de gasto.

¹ Quién lo ha visto y quien lo ve... seis años más tarde (2008), como Ministro de Economía y Hacienda de Zapatero, darle su anuencia en la campaña electoral de reelección como Presidente del Gobierno para repartir 400 euros entre todos los perceptores de rentas del trabajo, pensionistas y autónomos como medida fiscal para paliar la ralentización del consumo y la subida de precios en general y aumentar la renta disponible.

En cumplimiento de esas recomendaciones en diciembre de 2001 se publica la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que rompe definitivamente el concepto de equilibrio nominal del presupuesto, consolida las restricciones al endeudamiento público e instaura el concepto de equilibrio económico del presupuesto no financiero.

Según el profesor BAREA², la política de déficit cero con carácter permanente o inclusive de un ligero superávit que propugna nuestra Ley General de Estabilidad Presupuestaria, no tiene razón de ser desde un punto de vista económico. En España tal precepto tiene su razón de ser en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, ya que no corresponde a las mismas la función de estabilización de la economía, pero no en el Estado a quien corresponde dicha función.

Para el Director de la Oficina Presupuestaria del primer gobierno de Aznar, “transformar el déficit cero en un objetivo permanente sería un error, pues el Estado tendría que recortar el gasto público o aumentar los impuestos para equilibrar el Presupuesto; la política presupuestaria tendría un carácter procíclico, lo que conduciría al país a un ajuste largo en el tiempo para salir de la recesión, con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo. En caso de que la demanda esté influyendo en el nivel de precios, el objetivo presupuestario debe transformarse en fuerte superávit cuando se considere necesario para estabilizar la economía y contener la inflación”.

VI. 2006-2007: REFORMA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Con la aprobación de la Ley 15/2006 se reformó la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, modificando sustancialmente el contenido del Principio de Estabilidad Presupuestaria, al subordinar su cumplimiento a la evolución del ciclo económico, de modo que las diversas Administraciones Públicas pueden incurrir en un déficit público tasado si se prevé que el crecimiento de la economía sea inferior al crecimiento potencial.

Para ello, anualmente el Gobierno de la Nación establecería un Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, es decir, una distribución de equilibrio o superávit a lograr por cada una de las administraciones que componen la Hacienda Estatal, Autonómica o Local. A tal efecto el Gobierno de la Nación el primer semestre del año (Art. 8), previa consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera, remitiría a las Cortes el citado Objetivo de Estabilidad Presupuestaria junto con un documento técnico llamado “Informe sobre la Posición Cíclica de la Economía Española”, que contendría la previsión del PIB, del PIB potencial y del gap de renta.

Con la reforma de 2006 y con la pretensión de «flexibilizar» su aplicación, el Principio de Estabilidad Presupuestaria se diluye en su dimensión temporal y cuantitativa. En su versión original la Ley de 2001 establecía un Objetivo de

² "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política de convergencia", en *Economía y economistas españoles*, colección dirigida por el profesor Fuentes Quintana, vol. VIII, Círculo de Lectores (2004).

Estabilidad Presupuestaria a lograr año a año no vinculado a otras variables de naturaleza política o económica.

El criterio reformado implica el logro del objetivo a lo largo del ciclo económico: si la tasa de crecimiento real de la economía es inferior a la tasa potencial prevista en el objetivo de estabilidad presupuestaria, las Comunidades Autónomas podrían incurrir en un déficit de hasta el 0,75% del PIB en su conjunto, frente al 0% que fijaba la redacción primitiva de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001. Además, con independencia del citado Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, se preveía la posibilidad de autorizar a las Comunidades Autónomas determinados programas de gastos en inversiones productivas, que no computarían a efectos de mayor déficit, siempre que se financiaran en un 30 por ciento con Ahorro Bruto de cada entidad y que no sobrepasaran el 0,25 por ciento del PIB de la Comunidad respectiva.

VII. JULIO 2011: APARECE EL CONCEPTO DE REGLA DE GASTO

Mediante una norma de las llamadas “cajón de sastre” (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), se modificó parcialmente el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (el de 2007), para introducir el siguiente precepto:

“Con carácter general, el gasto de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2.1.a de esta Ley, así como de las Entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española”.

La nueva reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria limita cuantitativamente el crecimiento anual de los gastos en que puede incurrir cada entidad pública.

Las razones que argumenta el legislador para llevar a cabo esta reforma se explicitan de la siguiente forma: «en el marco de la actual inestabilidad de los mercados de deuda, el Gobierno quiere dar un paso más en su compromiso con la disciplina fiscal». Esta reforma sólo era aplicable a la Administración General del Estado y a las Entidades Locales de los artículos 111 y 135 del TRLRHL (Diputaciones, Ayuntamientos de capitales y municipios de más de 75.000 habitantes).

El Gobierno ha pretendía que la reforma se implementara con mucha agilidad por lo que, momentáneamente, tuvo que excluir a las Comunidades Autónomas.

La crisis ha puesto de manifiesto la extraordinaria sensibilidad de los mercados financieros ante los desequilibrios presupuestarios, lo cual se ha traducido en fuertes incrementos de los intereses de la deuda pública de los países de la eurozona con mayores ratios de déficit público. Esta vulnerabilidad, ante la que se podía pensar que estábamos protegidos gracias a la moneda común, ha retroalimentado los desequilibrios presupuestarios, anulando buena parte del esfuerzo de ajuste presupuestario efectuado por los gobiernos nacionales.

La realidad ha sobrepasado los límites fijados por la Ley. El derrumbe del modelo económico basado en la “economía del ladrillo” ha provocado una intensa caída del PIB y, paralelamente, de los ingresos tributarios lo cual, junto a los estabilizadores automáticos (prestaciones por desempleo, principalmente) ha llevado el déficit público más allá de los niveles asumibles.

Las reglas de gasto se presentan como una opción que refuerzan otras normas tradicionales como el equilibrio presupuestario o los límites al endeudamiento. Los expertos señalan que las reglas que imponen límites numéricos al presupuesto (ya sea al déficit, al endeudamiento o al gasto), otorgan una gran credibilidad al proceso presupuestario.

En gobiernos formados por coaliciones debido a la fragmentación del electorado, las normas numéricas son un instrumento eficaz para evitar dilaciones en la implementación de ajustes fiscales, y pueden corregir la incapacidad de los mercados financieros en la evaluación de la situación financiera del sector público.

Por la parte negativa, debemos reflejar que la extrema rigidez reduce la posibilidad de responder frente a perturbaciones de gastos o ingresos, pudiendo degenerar en un sistema tributario ineficiente. También pueden provocar el empleo de una contabilidad creativa o ingeniería contable como mecanismo para mostrar una apariencia de disciplina fiscal, degradando la calidad del presupuesto como instrumento para conocer y planificar la actividad financiera de la Administración.

Como apunta BELLOD REDONDO³, las reducciones en la recaudación, al afectar al objetivo de déficit público, suelen ir seguidas de recortes de gastos que afectan casi en exclusiva al capítulo de inversiones, mientras que los excesos de recaudación suelen ser empleados para financiar nuevo gasto corriente. De ese modo las normas numéricas suelen provocar sistemáticamente un nivel de inversión inferior al óptimo, limitando las posibilidades de crecimiento en el largo plazo.

Los techos de gasto como regla presupuestaria se han implementado en países de nuestro entorno. Holanda (desde 1994), Suecia (desde 1997) y Finlandia (desde 2003) ya los han introducido en su legislación presupuestaria. El objetivo es establecer una vinculación de medio plazo entre el crecimiento del gasto y la evolución de alguna variable fundamental como el crecimiento medio del PIB nominal durante un periodo de años.

³ BELLOD REDONDO, J. F. *El Déficit Público en la Comunidad de Murcia*, pág. 35. 2008.

La regla actúa como un ancla nominal para el gasto: cuando el PIB crece intensamente el gasto lo hace más atenuadamente y al contrario. Además, si la regla se implementa correctamente, esto permite un conocimiento anticipado y transparente de la evolución del gasto público.

La totalidad de las Entidades Locales españolas deberán aplicar la regla de gasto, en los términos fijados en la Ley Orgánica 2/2012, en la elaboración de su Presupuesto del ejercicio 2013.

VIII. SEPTIEMBRE 2011: REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Desde su entrada en vigor en diciembre de 1978, la Constitución española sólo había sido modificada tras la firma del Tratado de la Unión Europea en 1992, cuando se modificó el artículo 13 para incluir el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales.

El proceso de reforma del artículo 135 se ha caracterizado y ha sorprendido por su urgencia y rapidez, sin tiempo para debates ni informar a la población sobre dicha reforma. La mayor parte de los ciudadanos no entienden en qué consiste la misma, ni cuáles son sus consecuencias económicas.

El artículo 135 de la Constitución española se refiere a la "Deuda Pública", concepto que se define, en el caso del Estado, en el artículo 92 de la Ley General Presupuestaria. Dicha Ley define la Deuda Pública como "el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado". La Deuda Pública estatal comprendería, como la propia Ley señala, tanto los capitales tomados a préstamo por el Estado, como aquellos que son tomados a préstamo por sus organismos autónomos.

En concordancia con el modelo de desconcentración territorial que rige en España, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales son también sujetos emisores de Deuda Pública. No obstante, éstas cuentan con determinadas restricciones que señalan las leyes.

El artículo 135 de la Constitución, en su redacción original, exigía que la autorización de Deuda Pública se hiciera por ley. En la práctica, y desde la promulgación de la Constitución, dicha autorización viene siendo incorporada a la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. Dicha Ley se ha venido limitando hasta la fecha a señalar la cantidad máxima de Deuda a emitir, autorizando al Gobierno, a propuesta del ministro de Economía y Hacienda, a que emita Deuda del Estado dentro del límite fijado. Así, se ha venido dejando en manos del Gobierno el resto de condiciones de la emisión, incluida la propia revisión de ese límite.

El proceso de reforma constitucional se inició por el Gobierno de entonces con el apoyo del principal partido de la oposición y consistió en incluir el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución. De esta manera, se limita y orienta, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos, impidiendo la aparición de un déficit presupuestario excesivo.

Tras la reforma, el artículo 135 de la Constitución dispone:

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

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

IX. ABRIL 2012: NUEVA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

En abril de 2012 se publica la Ley Orgánica que cumple con el mandato constitucional, derogando la anterior Ley Orgánica 5/2001 y configurándose, a diferencia de la normativa anterior, como un texto único regulador de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Desafortunadamente no contó con el consenso que sí tuvo la reforma constitucional (192 votos a favor, 116 en contra y 4 abstenciones).

La crisis económica ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria para controlar el déficit público, garantizar la financiación adecuada del sector público y ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender nuestros compromisos.

También se adapta al camino emprendido por la Unión Europea en la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, logrando una mayor coordinación y responsabilidad fiscal y presupuestaria de los Estados, yendo hacia un Pacto Fiscal europeo y hacia una mayor supervisión económica y fiscal de los estados miembros, con la consiguiente cesión de soberanía.

La política económica que exige de modo inmediato esta situación, se basa en dos ejes complementarios:

- consolidación fiscal, es decir, eliminación del déficit público estructural y reducción de la deuda pública,
- y las reformas estructurales.

Los tres objetivos de la Ley son:

- 1) Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas.
- 2) Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española.
- 3) Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

El Capítulo I se dedica al objeto y al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley. Se delimita el sector público atendiendo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, ya que ésta es la definición que adopta la normativa europea.

El Capítulo II marca los principios generales, manteniendo los cuatro principios de la legislación anterior y añadiendo tres nuevos:

- Estabilidad presupuestaria que se define como la situación de equilibrio o superávit, la cual se da cuando no se incurre en déficit estructural (o equilibrio financiero en las empresas públicas).
- Plurianualidad, según el cual, la elaboración de los Presupuestos se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen su aprobación y ejecución.
- Transparencia, por el que la contabilidad, presupuestos y liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.
- Eficiencia en la asignación de los recursos públicos, desarrollando políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de

las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Sostenibilidad financiera, que refuerza al de estabilidad presupuestaria, haciéndolo permanente concibiéndose como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública.
- Responsabilidad de las Administraciones Públicas que incumplan o que provoquen un incumplimiento de los compromisos asumidos por España. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las empresas públicas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Una disposición transitoria excepciona el mecanismo para el pago a proveedores por deudas anteriores a 1 de enero de 2012. Tampoco responderán las Comunidades Autónomas de los compromisos de las Corporaciones Locales.
- Lealtad institucional, para armonizar y facilitar la colaboración entre las distintas administraciones en materia presupuestaria lo que supone que cada Administración ha de valorar el impacto global, respetar competencias, informar, prestar asistencia, etc.

El Capítulo III, tiene un título que coincide con el de toda la Ley por lo que puede deducirse que es el que más novedades introduce en nuestra legislación. Las que se aprecian son las siguientes:

- ✦ Todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. Éste se define como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse en el conjunto de AAPP un déficit estructural del 0,4 por ciento del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.
- ✦ Excepciones: No obstante, el Estado y las Comunidades Autónomas (no las Entidades Locales) podrán presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la Ley: Catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, según apreciación de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Si la Seguridad Social incurriera en él, se minorará el de la Administración Central.

- ✦ Incorpora la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Como complemento de la regla, se dispone que, cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinarán a financiar nuevos gastos, sino a reducir el nivel de deuda pública.
- ✦ Se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural.
- ✦ El 60% se distribuye así: 44 por ciento para la Administración Central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.
- ✦ La Administración pública que supere su techo no podrá hacer operaciones de endeudamiento neto.
- ✦ Se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto. Siempre estarán incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El Capítulo IV establece las medidas preventivas, correctivas y coercitivas:

Medidas preventivas
➤ Se introduce un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como un umbral de deuda de carácter preventivo del 95% sobre el máximo para evitar la superación de los límites establecidos, permitiéndose sólo, desde entonces, operaciones de tesorería.
➤ El Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad.
➤ La Ley fija un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia por parte del Gobierno dirigida a la Administración que pudiera incumplir la cual tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo.

- La no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

Medidas correctivas

- La Ley contempla medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios.
- El incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. El Plan deberá identificar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar a los objetivos.
- Se da un tratamiento distinto en el supuesto de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria). En estos casos, deberá presentarse un plan de reequilibrio, detallando las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales.

Medidas coercitivas

En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, la Administración Pública responsable deberá:

- Aprobar en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Existe la posibilidad de que las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasen a ser ejercidas por el Estado.
- Constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por ciento de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Podrá convertirse en multa a los seis meses. El depósito, en el caso de las entidades locales será un 2,8 % de sus ingresos no financieros (Disposición Final Sexta).

De no fructificar lo anterior el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas que serán de obligado cumplimiento. Mientras no las implemente, la administración afectada no tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en la Ley.

De no adoptarse el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no se constituyese el depósito obligatorio o no se implementasen las medidas propuestas por la comisión de expertos:

- El Gobierno, o la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que lleve a cabo las medidas anteriores.
- De no atenderse el requerimiento, el Gobierno o la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local a su cumplimiento forzoso.
- En términos parecidos se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, o incluso disponer la disolución de la Corporación Local.

De persistir el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriores podrá procederse, incluso, a la disolución de la Corporación.

El Capítulo V desarrolla el principio de la transparencia, reforzándolo de la siguiente forma:

- Con carácter previo a su aprobación, cada Administración Pública deberá dar información sobre las líneas fundamentales de su Presupuesto.
- Se amplía la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas.
- Existirá una Central de información de carácter público en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El capítulo VI trata de la gestión presupuestaria e incide en los siguientes aspectos:

- Refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo, mínimo de tres años, en el que se enmarcará la elaboración de los Presupuestos anuales.
- Extiende la obligación de presentar un límite de gasto no financiero, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.
- Exige dotar en los Presupuestos un fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales (no afecta a las Corporaciones Locales que no estén en el ámbito del 111 TRLHL).
- Se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social.

X. ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN PARA LAS INVERSIONES

La necesidad de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto hay que conjugarla con la necesidad de acometer nuevas inversiones públicas. Es necesario buscar alternativas al endeudamiento para la financiación de inversiones públicas, evitando incurrir en necesidad de financiación (incumplimiento del objetivo de estabilidad).

Para ser una alternativa válida, la condición es que no compute como pasivo financiero de la administración promotora. Estaremos ante una verdadera alternativa para financiar una inversión pública cuando, a pesar de recurrir a algún tipo de endeudamiento, éste no afecta a la posición de estabilidad presupuestaria. Estas alternativas, que analizaremos con detalle más adelante, permiten disociar las consignaciones presupuestarias para inversiones en infraestructuras de su financiación real. Se requiere incorporar una entidad intermedia, normalmente una sociedad mercantil, entre la administración y la ejecución de la infraestructura y la consiguiente prestación de un servicio.

Las alternativas que se plantean, tal como señala AMENGUAL ANTICH⁴, son de dos tipos:

⁴ AMENGUAL ANTICH, J. "Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40, pág. 69. Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

- La financiación de infraestructuras se realiza mediante entes públicos orientados al mercado.
- La iniciativa privada debe jugar un papel determinante y participar activamente en la financiación de infraestructuras públicas.

En consecuencia, en el presupuesto se incrementa el gasto corriente, fundamentalmente en el capítulo 2, donde aparecerán los créditos para pagar los servicios de esa empresa intermedia a costa de vaciar el capítulo 6, donde ya no aparecerán los créditos para ejecutar esa inversión en infraestructura durante los ejercicios que se hubieran precisado.

Estas fórmulas alternativas requieren la presencia de una sociedad que se encargará de construir y de explotar la infraestructura. Con los precios que cobre del usuario de la infraestructura o del servicio deberá hacer frente y cubrir la carga financiera del endeudamiento obtenido para financiar las obras, los gastos de explotación y obtener beneficios.

También se le exige el requerimiento de que deberá financiarse mayoritariamente con ingresos comerciales para así no quedar asimilado a un ente que se incluyera en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículo 2).

XI. LA QUE SE AVECINA

El Consejo de Ministros aprobó, durante el pasado mes de mayo el Anteproyecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. A continuación, se abrió un periodo de consulta pública: se consultó a un grupo de expertos y se envió al Consejo de Estado para su dictamen.

La redacción inicial preveía la posibilidad de la destitución de altos cargos como sanción por la comisión de faltas muy graves. El Consejo de Estado informó negativamente el 19 de julio aplicar esta sanción a un cargo electo, por lo que el Gobierno ha optado por plantearlo como inhabilitación, declarando inelegible al gestor irregular, sin que puedan ser nombrados para ocupar determinados cargos públicos durante un periodo de entre 5 y 10 años (artículo 27.3 del Anteproyecto).

Con un tono inusualmente crítico, como apunta ARIAS RODRIGUEZ en su blog⁵, el Consejo de Estado había llamado la atención sobre los “defectos de redacción, puntuación y sintaxis” del texto, advirtiendo que merecía “una sosegada reflexión de conjunto de modo que se alcance un nivel satisfactorio de rigor técnico”. El texto definitivo entró en Congreso el 27 de julio para su tramitación como proyecto de Ley y la parte más sustanciosa del contenido hace referencia a las exigencias de información y publicidad (Transparencia), las garantías para su exigencia (Acceso a la

⁵ ARIAS RODRIGUEZ, ANTONIO. *Sanciones de la Estabilidad Presupuestaria*.
<http://fiscalizacion.es/2012/09/18/sanciones-lepsf/comment-page-1/>

información pública) y obligaciones que deben exigirse a los cargos públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento (Buen Gobierno).

Aparte del régimen sancionador que se incluye en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la futura Ley de Transparencia también contempla algunas las infracciones muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria previstas. Serán las siguientes:

- a) El alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.
- b) La administración de los recursos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que los regulan.
- c) Comprometer gastos, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente.
- d) Realizar pagos indebidos.
- e) No justificar la inversión de los fondos de acuerdo con lo establecido en Ley General Presupuestaria o en la Ley General de Subvenciones.
- f) El incumplimiento de las obligaciones de reducir la deuda cuando se producen mayores ingresos de los previstos (art. 12.5 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria o superávit presupuestario (art. 32 de la Ley Orgánica).
- g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deuda sin autorización, según la Ley Orgánica.
- h) No adopción de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (artículo 19 de la Ley Orgánica).
- i) La suscripción sin informe favorable del Ministerio de Hacienda de un convenio de colaboración o concesión de una subvención por una Administración Pública incumplidora (artículo 20.3 de la Ley Orgánica).
- j) La no formulación del plan económico financiero (artículo 21 de la Ley Orgánica) o su incumplimiento deliberado.
- k) La no presentación del plan de reequilibrio -ante catástrofes, emergencias o recesión grave- que permita la corrección del déficit estructural (artículo 22 de la Ley Orgánica) o la falta de puesta en marcha en plazo, así como su incumplimiento deliberado.
- l) El incumplimiento deliberado e injustificado de las obligaciones de suministro de información o de justificación de desviaciones en el cumplimiento de medidas y planes previstos en la Ley Orgánica.

- m) La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito por la Administración incumplidora del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (artículo 25 de la Ley Orgánica).
- n) La no atención al requerimiento del Gobierno con las medidas necesarias para garantizar la ejecución forzosa de las medidas adoptadas por una Administración incumplidora del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto (artículo 26 de la Ley Orgánica).
- o) El incumplimiento injustificado de la obligación de rendir cuentas.

Cuando se producen infracciones muy graves, se establece un régimen sancionador que va desde la declaración del incumplimiento y su publicación en el B.O.E., la destitución en los cargos públicos hasta la inhabilitación para ocupar los cargos en la Administración, durante un periodo de entre 5 y 10 años y salvo los cinco primeros casos y el último de los anunciados en el párrafo anterior.

A los clásicos cinco primeros apartados, que existen como infracción desde hace muchos años, se incorporan nuevos apartados específicos de la gestión presupuestaria, algo que era imprescindible para dotar de eficacia a las obligaciones de la propia Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El Ministerio de Hacienda viene advirtiendo que quiere adscribir la dependencia funcional de los interventores locales a la Administración General del Estado. Ello significa la posibilidad de sancionarles, destituirles e inhabilitarles si incurrían en alguno de los apartados enunciados, en relación con la normativa de estabilidad presupuestaria.

BIBLIOGRAFIA

AMENGUAL ANTICH, JOSE. "Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas". *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40. Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

BAREA TEJEIRO, JOSE. "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política de convergencia", en *Economía y economistas españoles*, colección dirigida por el profesor Fuentes Quintana, vol. VIII, Círculo de Lectores (2004).

BELLOD REDONDO, JOSE FRANCISCO. "El ajuste presupuestario en las Entidades Locales". *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 298. 2005. INAP.

BELLOD REDONDO, JOSE FRANCISCO. "Déficit y ciclo económico en la reforma de la ley de estabilidad presupuestaria". *Auditoría Pública* nº 43, noviembre 2007.

BELLOD REDONDO, JOSE FRANCISCO. *El Déficit Público en la Comunidad de Murcia*, 2008.

PRIETO MARTIN, CARLOS. *Cuadernos de Administración Local*, nº 171, mayo 2012. FEMP.

STEINBERG, FEDERICO y MOLINA, IGNACIO, *Un renovado pacto de estabilidad (¿sin crecimiento?) para la UE*, 15/12/2011.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

INCIDENCIA DE LA LAULA EN LA NORMATIVA DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA

José Ángel LÓPEZ HERRERO
Asesor Jurídico del Departamento de Patrimonio
Delegación de Economía
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del IX Curso de Especialización en Derecho Público Local, celebrado durante los meses de febrero a julio de 2012, en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

SUMARIO:

- I. Introducción.
 - II. Preceptos sobre el patrimonio de las entidades locales regulado por la LAULA.
 - 2.a. Concepto y clasificación del patrimonio local.
 - 2.b. Presunción de patrimonialidad.
 - 2.c. Reglas generales sobre la disposición de bienes.
 - 2.d. Libertad de pactos en el tráfico jurídico de bienes y derechos patrimoniales.
 - III. Modificaciones a la LBA introducidas en la disposición final primera de la LAULA.
 - 3.a. Desafectación de bienes comunales.
 - 3.b. Supuestos de adjudicación directa.
 - 3.c. Mutación demanial externa.
 - IV. Artículos de la LBA derogados por la LAULA.
 - V. Incidencia de la LAULA en el RBELA.
 - VI. Conclusiones.
- Bibliografía.

I.- INTRODUCCIÓN.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 5 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), la normativa específica de bienes de las entidades locales de Andalucía, se encontraba regulada en la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (en adelante LBA) y en el Decreto 18/2006, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (en adelante RBELA).

Esta normativa sobre el patrimonio de las entidades locales de Andalucía y que tiene carácter autonómico, se redactó en su origen en desarrollo de la competencia exclusiva que le otorgaba el artículo 13, apartado 3, del Estatuto de Autonomía de Andalucía (aprobado en el año 1981), en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española.

El marco normativo en materia de bienes se completaba con la normativa estatal siguiente: la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP); la Ley 7/1985, de Bases Reguladoras del Régimen Local (Arts. 79 a 83, en adelante LBRL); el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de abril (Tit. VI, Cap. I: Bienes: Arts. 74 a 87); y con el Reglamento de Bienes de de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/86, de 13 de junio (hasta la entrada en vigor del RBELA en el año 2006).

No obstante, tras la entrada en vigor de la LAULA este sistema de fuentes se ha visto modificado, pues como establece la propia norma en su artículo 2.3, el régimen de bienes de las entidades locales de Andalucía ha pasado a ser parte del objeto de la misma, del mismo modo que también regula y forman parte de su objeto materias tales como las competencias y potestades de los municipios, las relaciones entre las entidades locales de Andalucía y las instituciones de la Junta de Andalucía, las modalidades de prestación de los servicios públicos y la iniciativa económica, la demarcación territorial municipal de Andalucía, la potestad de autoorganización, etc.

La LAULA entra a regular el régimen de bienes de las entidades locales de Andalucía, desde la perspectiva (tal y como establece en el apartado 2 de su artículo 4), de que la autonomía local comprende la "gestión de su patrimonio", confiriéndole a los municipios y provincias -con fundamento en dicha autonomía local- potestad y capacidad para ejecutar políticas propias y gestionar sus recursos dentro de los límites de esta Ley o de las leyes específicas que la regulen.

Pero la LAULA no se ha limitado a establecer un marco o unos fundamentos sobre el régimen jurídico del patrimonio de las entidades locales de Andalucía (de forma análoga a como establece la Ley 7/1985, de Bases Reguladoras del Régimen Local Ley 7/1985, de Bases Reguladoras del Régimen Local), sino que ha incidido directamente en la normativa de bienes de las entidades locales de Andalucía, del modo siguiente: por una parte, la propia LAULA ha regulado una cuestiones que se han considerado fundamentales; por otra parte, ha modificado algunos artículos de la LBA; y por último, han sido derogados otros artículos de la propia LBA.

Desde un punto de vista meramente formal, las novedades derivadas de la entrada en vigor de la LAULA han supuesto que en la LBA hayan desaparecido algunos artículos (arts. 1,2, 16.1.c), 17, 20 y 24.2), dejando una ley de bienes que empieza por el artículo 3. Desde algunos sectores de la doctrina se ha cuestionado si la técnica legislativa es o no la adecuada; o si lo oportuno era haber integrado todos los preceptos en la LBA con el fin de evitar cierta inseguridad jurídica, pero simplemente se deja apuntada esta cuestión pues no es el asunto a tratar.

El presente trabajo se centra en la realización de comentarios sobre las particularidades y consecuencias que se derivan de los preceptos introducidos por la

LAULA, así como de las modificaciones y derogaciones de algunos artículos de la LBA, esperando que el mismo resulte útil y de interés.

II.- PRECEPTOS SOBRE EL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES LOCALES REGULADOS POR LA LAULA.

En los artículos 50 a 53 de la LAULA, se han regulado diferentes aspectos en materia de bienes de las entidades locales de Andalucía, estableciendo unos elementos y principios mínimos a desarrollar en la legislación específica, utilizando una estructura similar a la de la Ley 7/1985, de Bases Reguladoras del Régimen Local, y fijando un contenido con novedades pro que está lejos de suponer una revolución. Así en el artículo 50 se ha desarrollado el concepto de patrimonio de las entidades locales y la clasificación de bienes en demaniales y patrimoniales, haciendo referente a una tercera clase o categoría como son los bienes comunales, que si bien son calificados como demaniales tienen una identidad propia puesto que su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

En el artículo 51 de establece una presunción de patrimonialidad de los bienes en el momento de su adquisición, sin perjuicio de que posteriormente se afecten a un uso o servicio de interés general. En el artículo 53, se fijan las reglas generales sobre la disposición del patrimonio; en tanto que en el artículo 53 se establece la libertad de pactos en el tráfico jurídico de bienes y derechos patrimoniales, siempre que estos no sean contrarios al ordenamiento jurídico o al principio de buena administración.

Analizando los preceptos referidos se valoran las siguientes cuestiones:

2.A. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DEL PATRIMONIO LOCAL.

El artículo 50 de la LAULA en la práctica viene a sustituir parte de los artículos 1 y 2 de la LBA que han sido derogados. Es curioso advertir como el encabezamiento del artículo 50 se denomina "concepto de patrimonio local", y posteriormente mas que definirlo se limita a señalar los elementos que lo constituyen (conjunto de bienes, derechos y acciones que por cualquier título le pertenezcan), tal y como ocurría en el art.1 de la LBA y en el art. 3 de la LPA.

La LAULA sí introduce un elemento nuevo en su definición al establecer que dicho patrimonio "está orientado a la consecución de sus fines", refiriéndose a las entidades locales. La consecución de dichos fines se obtiene a través de las competencias que tienen atribuidas, no siendo tales fines otros, que la satisfacción del interés público en general, y en particular, la prestación de actividades y servicios públicos. En realidad, la inclusión de esta "coletilla" respecto al enunciado antiguo de la LBA, parece un modo de justificar la incardinación de este precepto en la LAULA, pues ¿que otra lógica tiene establecer una regulación de los bienes de las entidades locales de Andalucía sino es precisamente desde esa perspectiva local?

Por otra parte, el art. 50.1 del texto de referencia señala que corresponde la gestión del patrimonio a la propia entidad local o entidades de ella dependientes, que la ejercerán bajo su responsabilidad directa, salvo la de los elementos del patrimonio que se hallen adscritos a los fines de las entidades de cooperación en que estén integradas. Este artículo establece, la responsabilidad directa de la entidad local en la gestión de su patrimonio, pero nada dice en relación a los principios y criterios bajo los que se debe guiar la gestión de tales bienes, los cuáles aparecen

contemplados en los artículos 6 y 8.1 de la LPAP con el carácter de básicos. Son estos preceptos estatales los criterios que se deben seguir en la gestión del patrimonio de las entidades locales.

El párrafo 2 del art. 50 de la LAULA viene a sustituir al art. 2 de la LBA, haciendo una clasificación de bienes distinguiendo entre los bienes demaniales y patrimoniales, fijando los bienes comunales como un tipo diferente de bienes demaniales. A pesar de realizarse la clasificación de bienes, no establece la diferencia entre los mismos, limitándose a señalar que se clasificarán “en atención al uso o servicio destinado”, pero sin fijar el elemento distintivo. No obstante, es evidente por el resto de la normativa en esta materia que los bienes de dominio público son los afectos a un uso o servicio público, en tanto que los patrimoniales, por exclusión, son los que no son demaniales ni comunales.

Por último, en referencia a los bienes comunales, el legislador autonómico ha optado por mantener su regulación en consonancia con la LBA y la LRBRL a pesar de que este tipo específico de bienes no se encuentra regulado de forma específica en la LPAP. No obstante, a pesar de no aparecer en la LPAP, los bienes comunales si aparecen contemplados en el artículo 132.1 de la Constitución Española y son un tipo de bienes que tradicionalmente persisten en algunos municipios, por lo que el legislador no podía entender eliminados o desaparecidos este tipo de bienes.

2.B. PRESUNCIÓN DE PATRIMONIALIDAD.

El artículo 51 de la LAULA establece que *“los bienes y derechos de las entidades locales se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso o servicio de interés general”*. Esta presunción de patrimonialidad de los bienes de las entidades locales de Andalucía, ya aparecía en el apartado 3 del artículo de la LBA, si bien ahora se concreta esa presunción al momento de su adquisición, cuando en la regulación anterior se limitaba a señalar que se presumía patrimonial siempre que no constase su afectación a un uso o servicios público.

Esta concreción, seguramente se haya realizado por analogía a lo dispuesto en el art. 16 de la LPAP, a pesar de que su aplicación no es obligatoria, pues este precepto de la normativa estatal no es de carácter básico. Ahora bien, sólo entendiendo el artículo 51 de la LAULA como una presunción de patrimonialidad de los bienes salvo disposición legal en contrario, pueden salvarse contradicciones existentes, como por ejemplo, las que se derivan de los bienes adquiridos con motivo de una expropiación forzosa en razón a su afectación al uso o servicio público, o, los casos de sucesión administrativa, pues tales bienes se adquieren precisamente en razón de su demanialidad y bajo esa naturaleza.

2.C. REGLAS GENERALES SOBRE LA DISPOSICIÓN DE BIENES.

El párrafo 1 del artículo 52 dispone que los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables tal y como viene regulándose desde legislaciones anteriores, repitiendo la misma redacción dada en la LPAP.

Se desconoce la razón por la que el legislador define también este aspecto en el artículo 3 de la LBA, y no ha sido derogado tal y como ha hecho con los artículos 1 y 2 del mismo texto legal. La diferencia más evidente consiste en que la LBA añade que los bienes de dominio público “no están sujetos a tributo alguno, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”, lo cual no

deja de ser una remisión a las exenciones previstas en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales

Posteriormente, en el párrafo 2 del artículo 52 se introducen dos de las novedades más relevantes incorporadas por parte del legislador andaluz en la LAULA, al establecer la posibilidad de que las entidades locales de Andalucía puedan disponer de sus bienes mediante subasta pública, concurso o adjudicación directa y "sin necesidad de autorización previa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cualquiera que sea su importe".

La eliminación de la previa autorización de la Comunidad Autónoma, ha traído también como consecuencia la derogación de los artículos 16.1.c) y 17 de la LBA, entendiéndose esta medida como una manifestación evidente del principio de autonomía local por parte de las entidades locales.

No obstante, aunque haya desaparecido la autorización previa persiste el control de legalidad, pues tal y como sostiene el autor Manuel Zafra Víctor, a pesar de la eliminación de la necesidad de autorización previa del artículo 16.1.c) de la LBA, en la práctica la Administración del Estado y la Comunidades Autónoma mantiene instrumentos de distinta índole previstos en los artículos 56, 63 y 65 de la Ley 7/1985, de Bases Reguladoras del Régimen Local. Esos instrumentos de control de legalidad son los siguientes: las otras administraciones pueden impugnar los acuerdos de las entidades locales en el contencioso administrativo; las entidades locales tienen el deber de remitir una copia, o un extracto, de los actos y acuerdos que adopten sus órganos de gobierno; las Comunidades Autónomas y el Estado tienen derecho a recabar y obtener información concreta de la actividad municipal, y también, pueden realizar requerimientos cuando consideren, en el ámbito de sus competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico. Ahora bien, parece que con la modificación efectuada ya no cabe que la Comunidad autónoma pueda entrar a valorar la oportunidad o conveniencia de realizar un acto de disposición, tal y como sucedía cuando se pretendía la enajenación de un bien cuyo valor excedía del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto de una entidad.

Por otra parte, y en relación a los actos de disposición de bienes la gran novedad (que no lo es tanto pues recupera una figura prevista anteriormente en la normativa estatal) es la incorporación de la figura de la adjudicación directa, como forma de adjudicación de un bien sin necesidad de acudir a la concurrencia de ofertas. El carácter excepcional de la adjudicación directa exige en todo caso la debida justificación en el expediente de la concurrencia de las circunstancias que la justifican. Esta medida, ha sido completada mediante la modificación del artículo 21 de la LBA por el que se establecen los supuestos específicos de adjudicación directa, lo que será analizado posteriormente en el epígrafe de este trabajo que hace referencia a las modificaciones de artículos de la LBA introducidas por la LAULA. Esta decisión del legislador se ha efectuado tomando como referencia la previsión de adjudicación directa de bienes prevista en el artículo 137.1 y 4 de la LPAP, si bien los mismo no tenían carácter básico, y por tanto, no son de obligado cumplimiento para el legislador autonómico. En la regulación anterior a la entrada en vigor de la LBA, se encontraban previstos una serie de supuestos de contratación directa en el artículo 120.1º del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local resultando de aplicación en materia de bienes.

Otra cuestión sobre la adjudicación directa, es que a pesar de que la LAULA hace referencia a la misma refiriéndose a los actos de disposición de sus bienes y

derechos de carácter patrimonial y no únicamente a las enajenaciones, no ha implantado el procedimiento de adjudicación directa como posibilidad en los arrendamientos y cesiones de uso no gratuitas reguladas en los artículos 36 y 37 de la LBA. De hecho, en el artículo 37.3 de la LBA se mantienen los supuestos en que procederá "el procedimiento negociado sin publicidad". Parece una cierta contradicción que pudiéndose enajenar directamente un bien, sin embargo no pueda adjudicarse directamente un arrendamiento, y más aún, cuando en el artículo 107 de la LPAP (básico) se prevé la posibilidad de adjudicar directamente los contratos de explotación en casos concretos (por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación). En este sentido, parece que no hubiera sido difícil que el legislador hubiera optado por transformar en supuestos de adjudicación directa los fijados como procedimiento negociado sin publicidad previstos en el artículo 37.3.a), b). c) y d) de la LBA de forma análoga a la modificación introducida en el artículo 21 de la LBA para la enajenación de bienes.

También cabe señalar, que en el párrafo 3 del artículo 52 se establece que no podrán imponerse cargas o gravámenes sobre los bienes o derechos patrimoniales de las entidades locales sino con los requisitos exigidos para su enajenación. Tal y como considera Manuel Zafra Víctor, esta obligación de ajustar la imposición de cargas y gravámenes sobre los bienes o derechos patrimoniales (cualquier limitación a la posesión y/o propiedad plena de los bienes patrimoniales como pueden ser las cesiones de uso, constitución de servidumbres, hipotecas...) a los requisitos de las enajenaciones, no siempre puede aplicarse de forma generalizada, pues existen supuestos, como ocurre en las operaciones de crédito a largo plazo garantizadas con bienes patrimoniales reguladas en el artículo 49 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece un procedimiento específico al efecto, y por tanto, prevalece la norma especial.

2.D. LIBERTAD DE PACTOS EN EL TRÁFICO JURÍDICO DE BIENES Y DERECHOS PATRIMONIALES.

El artículo 53 de la LAULA viene a establecer un principio de libertad de pactos en el tráfico jurídico de bienes y derechos patrimoniales, para la consecución del interés público, de tal modo que las entidades locales puedan concertar las cláusulas y condiciones que tengan por conveniente en los distintos contratos, negocios y convenios, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

Este principio de libertad de pactos de las administraciones, aparece también regulado en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de contratos del Sector Público o en el artículo 111 del Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local.

No parece que la inclusión de este precepto en la LAULA aporte mucho a la normativa de bienes de las entidades locales de Andalucía puesto que es un principio muy asentado en el ordenamiento jurídico, salvo que se entienda como un instrumento del legislador autonómico en refuerzo del principio de autonomía local.

III. MODIFICACIONES A LA LBA INTRODUCIDAS EN LA DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA DE LA LAULA.

En la disposición final primera de la LAULA, se regulan las modificaciones de los artículos 6 y 21 de la LBA, así como el añadido del artículo 7 bis del mismo texto legal, que hacen referencia respectivamente a la desafectación de bienes comunales, a los supuestos en que cabe la aplicación del procedimiento de adjudicación directa para la enajenación de los bienes y a la regulación de la mutación demanial externa, y que pasan a valorarse a continuación en relación al régimen jurídico anterior.

3.A. DESAFECTACIÓN DE BIENES COMUNALES.

De igual modo que se regulaba anteriormente, sólo podrá realizarse la desafectación de bienes comunales cuando no hayan sido objeto de disfrute de esta índole por un tiempo superior a los últimos diez años continuados, aunque en alguno de ellos se hayan producido actos aislados de aprovechamiento, mediante acuerdo de la entidad local adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, previa información pública por plazo de un mes.

La única diferencia que contiene respecto a lo dispuesto anteriormente es la eliminación de la necesidad de la posterior ratificación o aprobación por parte de la Consejería de Gobernación. La eliminación de este control viene propiciado por el impulso de la autonomía local, no obstante, como ya ha sido expuesto, ello no evita para que puedan ejercerse por parte de la Administración del Estado y la Comunidades Autónoma los diferentes instrumentos de control de legalidad previstos en los artículos 56, 63 y 65 de la Ley 7/1985, de Bases Regulatoras del Régimen Local.

3.B. SUPUESTOS DE ADJUDICACIÓN DIRECTA.

La disposición final de la LAULA modifica el artículo 21 de la LBA, introduciendo los supuestos en que cabe enajenar los bienes patrimoniales de las entidades locales mediante un procedimiento de adjudicación directa en lugar del procedimiento negociado sin publicidad, como estaba regulado anteriormente. Si bien la innovación más importante que se acomete en la redacción del nuevo precepto es la implantación de la adjudicación directa, también tienen relevancia la modificación de los supuestos previamente contemplados para el procedimiento negociado sin publicidad. La modificación de la casuística ha consistido en la modificación parcial de algunos epígrafes, en la incorporación de supuestos nuevos ya previstos en el artículo 137.4.d de la LPAP y en la eliminación de un supuesto concreto previsto para situaciones de urgencia. Hay algunos supuesto que se han mantenido con el mismo tenor y no han sufrido modificación alguna.

Con la regulación de los supuestos en que cabe la adjudicación directa, se complementa la previsión legal del artículo 52.2 de la LAULA, que hacía referencia a los procedimientos de disposición de las entidades locales sobre sus bienes y derechos patrimoniales, pero no los desarrollaba ni los definía.

Este precepto ya había sido modificado anteriormente, de forma leve, mediante la inclusión de un nuevo supuesto (apartado g) conforme a lo previsto en el artículo 137 de la Ley 18/200, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas

fiscales y administrativas (BOJA nº 251, de 31 de diciembre, "*Cuando se trate de actos de disposición de bienes entre las Administraciones Públicas entre sí y entre éstas y las entidades públicas dependientes o vinculadas, se instrumentarán a través de convenios administrativos*").

Los supuestos del artículo 21 que mantienen idéntica redacción son los siguientes:

- a. Parcelas que queden sobrantes en virtud de la aprobación de planes o instrumentos urbanísticos, de conformidad con la normativa urbanística*
- d. En caso de bienes calificados como no utilizables, una vez valorados técnicamente.*
- e. Cuando la enajenación responda al ejercicio de un derecho reconocido en una norma de Derecho público o privado que así lo permita.*
- f. Cuando se trate de actos de disposición de bienes entre las administraciones públicas entre sí y entre estas y las entidades públicas dependientes o vinculadas.*

La regulación de estos supuestos no merece mayor comentario pues no deja de ser una repetición de los previstos anteriormente para el procedimiento negociado sin publicidad, pasando ahora a ser situaciones en que resulta procedente la enajenación de bienes mediante adjudicación directa.

Los supuestos del artículo 21 que han sido modificados son los siguientes:

- b. En las enajenaciones tramitadas por el procedimiento de subasta o concurso que no se adjudicasen por falta de licitadores, porque las proposiciones presentadas no se hayan declarado admisibles o, habiendo sido adjudicadas, el adjudicatario no cumpla las condiciones necesarias para llevar a cabo la formalización del contrato, siempre que no se modifiquen sus condiciones originales y que el procedimiento se culmine en el plazo de un año, computado a partir del acuerdo adoptado declarando tales circunstancias.*

Este epígrafe ha sido modificado ligeramente eliminando la referencia a la posibilidad de disminuir el precio de la licitación hasta en un 10 %. No obstante, no se entiende que en una licitación que haya quedado desierta no se permita la disminución del precio, pues lo más normal es que vuelva a quedar desierta la licitación.

- c. Cuando el precio del bien inmueble objeto de enajenación sea inferior a 18.000 euros.*

En este supuesto la modificación ha consistido en la adaptación de la referencia a la moneda anterior a la actual (de pesetas a euros) y en el incremento de la cuantía hasta el límite de los 18.000 Euros en lugar de los 2.000.000 millones de pesetas previstos anteriormente.

Los supuestos del artículo 21 que han sido introducidos de forma análoga a lo dispuesto en el artículo 137.4 de la LPAP:

g) Cuando el adquirente sea sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho Público.

Este epígrafe viene a coincidir en esencia con la redacción del artículo 137.4.a de la LPAP si bien no de forma literal. De este modo se eliminan las trabas a los actos de disposición entre las distintas entidades públicas o privadas pertenecientes al sector público, incluso de administraciones diferentes, resultando complementario al epígrafe f de este mismo artículo 21 de la LBA.

h) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública.

Este supuesto coincide con el artículo 137.4.b) de la LPAP, no obstante se ha eliminado la referencia a la posibilidad de adjudicación directa a “una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida”, por lo que éstos no podrán acceder directamente a la adjudicación directa de un bien patrimonial de la entidad local, si no concurren en la misma los de ser una entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública, o bien en uno de los otros supuestos de adjudicación directa. En relación a esta cuestión señalar que las Fundaciones, que son entidades por su propia naturaleza sin ánimo de lucro, no pueden obtener de forma expresa la declaración de utilidad pública a la que hace referencia el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública por lo que en principio, y con arreglo al tenor de la norma, no podrían adquirir bienes por el procedimiento de adjudicación directa; no obstante, esta dificultad puede salvarse bajo la presunción de que las Fundaciones, por ministerio de ley y sin procedimiento administrativo alguno como si es necesario con las entidades asociativas, son de utilidad pública, ya que están destinadas a fines de interés general, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

i) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.

Este epígrafe está copiado literalmente del artículo 137.4.g de la LPAP, y para apreciar los supuestos que concurren debe tenerse en consideración, entre otras cuestiones, la normativa reguladora de la superficie mínima de cultivo en terrenos rústico (distinta según sean terrenos de secano o regadío). No obstante, este supuesto no deja de ser una especificación del supuesto de los bienes no utilizables del apartado d) del art. 21 de la LBA, recuperando la posibilidad de adjudicación a un propietario colindante que preveía el artículo 115.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de carácter estatal del año 1986.

j) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.

Este epígrafe, que es igual al 137.4.g, de la LPAP, no es sino una traslación o especificación para el ámbito administrativo del derecho de adquisición preferente

que ostentan los comuneros, contemplado en el artículo 1522 del Código Civil, y que establece que el copropietario de una cosa común podrá usar el retracto en caso de enajenarse a un extraño la parte de todos los condueños o de alguno de ellos. No obstante, este derecho parece que se podría entender subsumido en epígrafe e del artículo 21 de la LBA, pues este permite la enajenación directa *“cuando responda al ejercicio de un derecho reconocido en una norma de Derecho público o privado que así lo permita”*.

k) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

Con este supuesto (análogo al previsto en el 137.4 de la LPAP), se puede solventar la situación en que se encuentran muchos ocupantes de viviendas o inmuebles cuya propiedad es municipal (al menos del terreno) pero que vienen habitándolo desde hace mucho tiempo. No obstante, la excepcionalidad de la medida hace que deba motivarse de manera reforzada. De forma mucho más desarrollada, se reguló esta posibilidad de adjudicación directa en la disposición transitoria primera de la LBA, implantándose un procedimiento específico para ello durante un plazo de dos años desde su entrada en vigor, sin que este régimen transitorio haya servido para solventar la situación.

Por último, el supuesto que ha sido eliminado en la nueva redacción del artículo 21 de la LBA, es el antiguo epígrafe b que contemplaba la posibilidad de adjudicar mediante procedimiento negociado sin publicidad, *“cuando medien razones de reconocida urgencia surgidas de necesidades que requieran una inmediata satisfacción, previo informe favorable de la Consejería de Gobernación y Justicia, que deberá ser emitido en un plazo de diez días. De no emitirse el informe en el plazo señalado se podrán proseguir las actuaciones.”*

En este punto debo señalar que el legislador andaluz ha eliminado este supuesto sin que haya dado una alternativa a las entidades locales para satisfacer necesidades que requieran una inmediata satisfacción. Es evidente que se ha eliminado por el requisito del informe previo favorable de la Consejería competente, pero no se han planteado alternativas para la administración local en los supuestos de urgente necesidad.

Sin perjuicio de ello, debe reseñarse que a pesar de haberse modificado el artículo 21 de la LBA eliminando la referencia al supuesto de urgencia, no se ha modificado de forma expresa el artículo 38.C del RBELA, que si contempla dicha posibilidad. En relación a esto, entiendo, en pura lógica, que debe entenderse derogado (o al menos no aplicable) dicho precepto por su eliminación expresa de la LBA, y aunque la LAULA, en su disposición derogatoria, no hace una referencia expresa al artículo 38 del RBELA si establece que quedarán derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Ahora bien, si no se considerase que el artículo 38.c del RBELA va en contra de lo dispuesto en la LAULA, el problema se centraría en analizar si es una disposición reglamentaria en desarrollo de la LBA con habilitación legal (conforme a la disposición final segunda de la LBA) o si pudiera devenir inaplicable como consecuencia de ser un precepto que va más allá del propio desarrollo de la norma, y por tanto, nulo, al carecer de habilitación legal para ello.

3.C. MUTACIÓN DEMANIAL EXTERNA.

Bajo la denominación de mutación demanial externa, la LAULA introduce una nueva figura en la LBA (7 bis) por la que se permite que las entidades locales puedan afectar bienes y derechos demaniales de su patrimonio a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a otras administraciones públicas para destinarlos a un uso o servicio público de su competencia.

Pero este supuesto de mutación no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial, y sólo será aplicable a las citadas administraciones cuando estas prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a las entidades locales de Andalucía para su destino a un uso o servicio público de su competencia, adoptándose un principio o criterio de reciprocidad.

La configuración tradicional de la mutación demanial entendía la figura como el cambio de destino de un bien de dominio público; bien por la alteración del uso o servicio al que estuviera destinado el bien, bien por la concurrencia de afectaciones que fueran compatibles, y así fue recogido en el artículo 7 de la LBA.

Posteriormente, a través del RBELA, posiblemente en una interpretación excesivamente generosa de la habilitación legal para el desarrollo reglamentario de la misma, diferenció entre la mutación demanial objetiva y la mutación demanial subjetiva, respondiendo la primera a los supuestos ya previstos en la LBA y la segunda, como el cambio de la Administración Pública titular del bien sin modificar su destino público.

Parte de la doctrina considera que la mutación demanial subjetiva regulada en el RBELA y la mutación demanial externa son la misma institución bajo distinta denominación, y que la LAULA ha tratado de dar rango legal a la mutación demanial regulada inicialmente mediante Ley. No obstante, entiendo que existen matices que diferencian una de otra al margen de si pudiera existir habilitación legal para la mutación demanial subjetiva, pues ésta supone el traslado de un bien de dominio público a otra Administración cambiando el titular del bien sin modificar el destino público del mismo, y en ningún caso contempla que se mantenga bajo titularidad de la entidad local. Parece una figura análoga a la sucesión administrativa entre Administraciones Públicas prevista en el artículo 9 de la LBA pero pactada.

Sin embargo, la mutación demanial externa no produce un cambio en el titular del bien (se mantiene en el patrimonio de la entidad local), y condiciona el supuesto a que las administraciones receptoras del bien de dominio público prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a las entidades locales de Andalucía para su destino a un uso o servicio público de su competencia. En este sentido, el legislador andaluz ha garantizado esta reciprocidad entre las administraciones andaluzas a través de la disposición final tercera de la LAULA, mediante la cual ha introducido en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 57 bis), un precepto que establece lo siguiente: *"La Administración de la Junta de Andalucía podrá afectar bienes y derechos demaniales del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía a las entidades locales de Andalucía y a otras Administraciones Públicas para destinarlos a un uso o servicio público de su competencia. Este supuesto de mutación, que deberá acordar el*

Consejo de Gobierno, no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial, y será aplicable a las citadas administraciones cuando estas prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a la Administración de la Junta de Andalucía y a sus entidades instrumentales públicas para su destino a un uso o servicio público de su competencia". De esta manera el legislador andaluz se ha asegurado que la mutación demanial externa pueda realizarse entre la Administración autonómica y las entidades locales de Andalucía.

Ahora bien, en este tipo de mutación demanial externa no se entiende que una entidad local pueda mantener la titularidad de un bien como dominio público cuando se produce un acto de afectación a un uso o servicio público cuya competencia o atribución reside en otra Administración Pública. No se entiende ni el hecho en sí de que mantenga en su patrimonio ese bien como dominio público, y menos aún, que adopte un acto expreso de afectación de un bien a un uso o servicio público que no es de su competencia.

Pero más allá incluso de estas cuestiones, el problema de fondo existente en la mutación demanial entre sujetos interadministrativos, es si puede regularse esta materia por el legislador andaluz, pues la mutación demanial no ha sido regulada en la LPAP ni con carácter básico ni general a pesar de las competencias exclusivas atribuidas por el artículo 149.1.8 y 18 de la Constitución Española, por lo que es posible que el legislador andaluz se esté extralimitando en sus competencias al regular una figura o negocio no previsto de aplicación básica por el legislador estatal.

IV. ARTÍCULOS DE LA LBA DEROGADOS POR LA LAULA.

La disposición derogatoria única de la LAULA, deroga de forma expresa los artículos 1, 2, 16.1.c, 17, 20 y 24.2 de la de la LBA, haciéndose previamente también una referencia genérica a cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

En referencia a la derogación del artículo 1 la LBA (denominado regulación jurídica de los bienes) cabe señalar que su contenido ha desaparecido, manteniéndose solo el contenido de su epígrafe 1, por el que se definían los elementos que integran el patrimonio de las entidades locales, pero trasladado al artículo 50 de la LAULA. La referencia al marco legislativo o al sistema de fuentes aplicable a los bienes de las entidades que se hacía que el epígrafe 2 ha desaparecido de la LBA y no se ha recogido en la LAULA; no obstante, la habilitación legal para el desarrollo reglamentario de la LBA si se mantiene en su disposición final segunda de la LBA. Asimismo, ha desaparecido la previsión de que los patrimonios públicos del suelo, como instrumentos de gestión urbanística, se regularán por su legislación específica; en ese caso resulta lógico que una norma sobre bienes siquiera entre sobre un instrumento afectado por la legislación urbanística.

Respecto al artículo 2 de la LBA (Clasificación de bienes), indicar que el contenido de ese artículo se han trasladado al apartado 2 del artículo 50 de la LAULA, pero ha desaparecido la definición de los bienes patrimoniales que se realizaba de forma negativa o excluyente, es decir, por contraposición a los bienes demaniales (*"son bienes patrimoniales los que no están destinados directamente al uso público o afectados a un servicio público de la competencia local"*).

También se ha eliminado el artículo 16.1.c) de la LBA (en su párrafo primero), por el que se requería autorización previa de la Consejería de Gobernación y Justicia si el valor de un bien a enajenar excedía del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local. Esta derogación se ha efectuado en consonancia con la previsión del artículo 52.2 de la LAULA por el que se elimina el requisito de la autorización previa de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los actos de disposición por parte de las entidades locales *"de sus bienes y derechos de carácter patrimonial mediante subasta pública, concurso o adjudicación directa, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos,... cualquiera que sea su importe"*.

Aunque también se ha derogado el párrafo segundo del artículo 16.1.c) de la LBA, la efectividad de la medida es nula puesto que, como ya se ha expuesto anteriormente, persiste el control de legalidad de los actos de las Entidades Locales por parte de la Administración del Estado y la Comunidades Autónoma a través de los instrumentos previstos en los artículos 56, 63 y 65 de la Ley 7/1985, de Bases Reguladoras del Régimen Local.

La derogación del artículo 17 de la LBA (Enajenación del Patrimonio Municipal del Suelo) y que se encuentra íntimamente relacionada con la del epígrafe 3 del artículo 1 de la LBA, se debe a dos circunstancias que concurren en el mismo: la primera y más evidente, es que la legislación específica que debe regular los patrimonios públicos del suelo es la urbanística y no la patrimonial; la segunda, es que el contenido del artículo hacía referencia a la necesidad de autorización previa para la enajenación de los bienes del patrimonio municipal del suelo cuando superara el 25 % de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local, y precisamente la finalidad la LAULA es el impulso de la autonomía local y el requerimiento de la autorización previa es un freno a la misma.

El artículo 20 de la LBA, establecía la subasta pública como la forma normal de enajenación de los bienes patrimoniales, exceptuando la permuta de dicha regla cuando se realizara la enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario. Sin perjuicio de ello, permitía la utilización del concurso siempre que el precio no fuese el único criterio determinante de la enajenación y, en particular, en los siguientes casos:

- a) Cuando la enajenación afecte a viviendas acogidas al régimen de promoción pública.
- b) Que el bien objeto de enajenación se destine al cumplimiento por el adjudicatario de determinados fines de interés general.
- c) Cuando en el pliego de condiciones se ofrezca al licitador la posibilidad de abonar en especie, total o parcialmente, el precio del bien.

Este precepto ha sido derogado por la LAULA, pudiéndose entender, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 52.2 de la LAULA, que la utilización de la subasta pública o concurso se encuentran al mismo nivel, quedando la adjudicación directa para los supuestos específicamente contemplados en el artículo 21 la LBA. No obstante, el artículo 7 de la LPAP (de aplicación general) establece un principio de eficiencia y economía en la gestión, que debe llevar a la entidad local a la buscar la rentabilidad más alta en la enajenación de sus bienes, siendo el procedimiento más adecuado para ello la subasta pública.

En relación con esta cuestión, quiero advertir que el artículo 37 del RBELA, que no ha sido derogado de forma expresa, mantiene los supuestos previstos en el artículo 20 de la LBA ya derogado, añadiendo un supuesto más para “cuando se trate de a enajenación de acciones o participaciones de empresas públicas que implique la transformación en el modo de gestión”. Si se entiende que este precepto reglamentario (que no ha sido derogado expresamente) continúa vigente, la preferencia de la subasta pública como forma normal de enajenación del patrimonio en nada habría cambiado; ahora bien, si se entiende que va en contra de las disposiciones previstas en la LAULA estará derogado. Una tercera vía, sería la adopción del criterio que el artículo 37 del RBELA, habría devenido inaplicable al establecer un desarrollo reglamentario sobre una materia no regulada en la LBA, y por tanto, excedería del mandato legal de su disposición final segunda.

El último artículo a tratar que de forma expresa ha sido derogado por la LAULA es el artículo 24.2 de la LBA, en el que de nuevo y en sintonía con el principio de autonomía local que inspira la LBA, elimina el requisito de la autorización por parte de la Consejería de Gobernación para la realización de una permuta en la que la diferencia de valor entre los bienes a permutar sea superior a 40% del valor de los mismos.

V. INCIDENCIA DE LA LAULA EN EL RBELA.

Es claro que no hay polémica alguna (desde un punto de vista formal) acerca de los artículos de la LBA que de forma expresa han sido derogados por la LAULA, ahora bien distinto planteamiento tiene la cuestión sobre los efectos que se derivan del régimen normativo implantado por la LAULA en el RBELA, así como de los efectos que tienen en dicho Reglamento las modificaciones de ciertos artículos de la LBA y la derogación de otros. La incidencia de la LAULA en el RBELA va ser tratada haciendo referencia a ciertos artículos de la disposición reglamentaria que se ven afectados.

A consecuencia de la derogación de los artículos 1, 2, 16.1.c, 17, 20 y 24.2 de la LBA, se han visto afectados varios artículos del RBELA. Así, el artículo 1.1 del RBELA debe entenderse derogado en la parte que hace referencia a que el patrimonio de las entidades locales debe someter su régimen jurídico a la prelación de normas establecidas en el artículo 1.2 de la LBA, y ello es así por dos cuestiones: una porque dicho precepto esta derogado, y otra, porque la LAULA no ha establecido una prelación de normas, debiendo interpretarse las normas de aplicación con arreglo al sistema de competencias y de fuentes del derecho.

Del mismo modo, el artículo 1.2 del RBELA también debe entenderse derogado en la parte que hace referencia al artículo 17 de la LBA. Pero no sólo ha de entenderse derogado por dicha referencia, sino por el hecho en sí de regular un instrumento de gestión urbanística. También el artículo 36.1 del RBELA, en cuanto que regula la disposición de bienes y derechos del patrimonio municipal del suelo, debe entenderse derogado por la referencia al patrimonio municipal del suelo, sino también porque contiene el requisito de la autorización previa del titular de la Consejería de Gobernación, cuando el valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local que ha sido eliminado de la LBA.

Igualmente, al estar derogada la definición de los bienes patrimoniales que realizaba el artículo 2 de la LBA y no estar definido su concepto en los artículos 50 a 53 de la LAULA, debe entenderse derogado, si bien en un análisis desde un punto de visto formal puesto que la LPAP si lo contiene.

En referencia a la derogación del régimen de autorización previa obligatoria por parte de la Comunicad autónoma para el caso en que el valor de un bien a enajenar exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local previsto en el artículo 16.1.c de la LBA, debe entenderse que dicha derogación se extiende al artículo 12.1.c del RBELA, puesto que el mismo artículo 52.2 de la LAULA lo elimina para todos los actos de disposición por parte de las entidades locales *"de sus bienes y derechos de carácter patrimonial mediante subasta pública, concurso o adjudicación directa, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, ... cualquiera que sea su importe"*. Ahora bien ¿también debe entenderse derogado el control de legalidad dispuesto en el artículo 12.2 del RBELA al haberse derogado entero el artículo 16.1.c) del LBA? Pudiera ser así desde un planteamiento formal de la cuestión, pero en el fondo dicho control de legalidad persiste en aplicación de los artículos 56, 63 y 65 de la Ley 7/1985, de Bases Reguladoras del Régimen Local.

Un caso que tampoco debe plantear problemas, es la derogación, o al menos no aplicación, del artículo 47.2 del RBELA, referente a la permuta de bienes, de forma coherente con la derogación del artículo 24.2 de la LBA, que regulaba la necesidad de autorización por parte de la Consejería de Gobernación para la realización de una permuta en la que la diferencia de valor entre los bienes a permutar fuese superior a 40% del valor de los mismos.

Considero que el supuesto más controvertido, desde el punto de vista de la incidencia en el RBELA de los artículos derogados del LBA, es si la derogación del artículo 20 de la LBA implica la del artículo 37 del Reglamento, por el que se regula la subasta como forma normal de enajenación de los bienes patrimoniales y establece los supuestos en que procede el concurso. Digo esto porque es evidente que ha existido intención expresa del legislador andaluz de derogar el artículo 20 de la LBA, pero resulta que el contenido material del artículo 37 del RBA no es contrario ni al contenido de la LAULA ni al de la LBA, pudiendo entenderse, en una interpretación lógica, que no es contrario a la norma. Se plantea esto porque la LAULA regula que las entidades locales de Andalucía podrán disponer de sus bienes y derechos de carácter patrimonial mediante subasta pública, concurso o adjudicación directa, no estableciendo un orden de preferencia ni una forma normal de enajenación pero tampoco impidiéndolo, por lo que desde esta perspectiva pudiera entenderse vigente en el artículo 37 del RBELA en cuanto a la fijación de la subasta como forma normal de enajenación de los bienes. Pero aún en el caso de que el criterio de la subasta como forma normal de enajenación de bienes se entendiese derogado, no por ello se ve impedimento en que se establezcan los supuestos en que proceda el concurso como forma de enajenación, esto es, cuando el precio no sea el criterio determinante, y especialmente en los casos relacionados. En caso de que no se entendiese que el artículo 37 del RBELA es contrario a las disposiciones de la LAULA, habría que valorar si deviene inaplicable o no desde la perspectiva de si se extralimita formal y materialmente del ámbito de desarrollo reglamentario que permite la disposición final décima de la LBA.

Pero la incidencia de la LAULA en el RBELA no se queda solo en las consecuencias derivadas de los artículos derogados de la LBA, sino también en las procedentes de las modificaciones e innovaciones introducidas en los artículos 6, 21 y 7

bis de la LBA, pues las modificaciones introducidas han quedado sin un desarrollo reglamentario que responda a la norma vigente.

En este sentido la modificación del art. 6 de la LBA mediante la cuál se eliminaba del precepto la necesaria y posterior aprobación del acto de desafectación de un bien comunal por parte de la Consejería de Gobernación, hace que deba entenderse derogado parcialmente el artículo 10.c) en cuanto que hace referencia a la necesaria aprobación por el Órgano citado.

Más incidencia tiene la modificación del artículo 21 de la LBA en el RBELA, pues afecta de lleno al artículo 38 del Reglamento ya que este regula los supuestos del procedimiento negociado y no la adjudicación directa de bienes tal y como se ha innovado en la LBA. Si bien se puede salvar esta situación en un ejercicio de interpretación o integración de la norma, es cierto que faltan en el Reglamento los supuestos nuevos de adjudicación directa (epígrafes g, h, i, j y k del art. 21 de la LBA), se mantiene un supuesto eliminado en la nueva redacción (cuando medien razones de urgencia), y no se contempla la modificación realizada en el supuesto c) del artículo 21 de la LBA referente al precio máximo por el que se podrá realizar de forma directa la enajenación de un inmueble. El escollo más complicado de salvar es el supuesto previsto en el epígrafe c) para situaciones de urgencia, pues se ha eliminado ese caso del artículo 21 de la LBA, por lo que su aplicación depende de si se entiende o no que sea contrario a la LAULA, o de si tal previsión reglamentaria excede de la habilitación legal prevista en la disposición final segunda de la LBA.

Los artículos 39 y 40 del RBELA, a pesar de desarrollar las disposiciones del procedimiento negociado sin publicidad, pueden ser mantenidos en su redacción actual pues se pueden integrar sin problema en la nueva regulación.

Respecto a la introducción de la mutación demanial externa a través del artículo 7.bis de la LBA, debe señalarse que la incidencia en el artículo 11.2) del RBELA depende de si entiende la mutación demanial subjetiva como otra forma de denominar la mutación demanial externa (en cuyo caso deberá interpretarse que es la misma), si es una variante de la misma (por tanto seguiría vigente) o si es un tipo de mutación demanial diferente a la externa (como ya se ha defendido anteriormente en este trabajo). En este último caso, la disquisición de fondo sería valorar si a través de una disposición reglamentaria se puede contemplar un tipo de mutación demanial no regulado de forma expresa por la Ley.

Todas estas cuestiones planteados referentes a la incidencia de la LAULA en el RBELA, sólo podrán solventarse a través de un ejercicio de interpretación e integración de la normativa de bienes por parte de la doctrina y los aplicadores de la norma, a expensas, claro está, de que el legislador andaluz decida adaptar el RBELA en aquello que le afecte la nueva regulación.

VI. CONCLUSIONES.

La incidencia de la entrada en vigor de la LAULA sobre la normativa de bienes de las entidades locales de Andalucía (LBA y RBELA) ha sido tanto de carácter formal como sustantivo. Desde un punto de vista formal, se aprecian tres cuestiones principales:

- 1.- La incorporación de una nueva norma al sistema de fuentes del régimen de bienes de las entidades locales de Andalucía con fundamento en el principio de autonomía local, principio éste que confiere a los municipios y provincias potestad y capacidad para ejecutar políticas propias y gestionar sus recursos (incluido la gestión de su patrimonio) dentro de los límites de esta Ley o de las leyes específicas que la regulen.
- 2.- La regulación de un núcleo normativo en los artículos 50 a 53 de la LAULA al que se ha de ajustar la normativa de bienes de las entidades locales de Andalucía desde la perspectiva del principio de autonomía local.
- 3.- La utilización de la LAULA tanto para modificar algunos artículos de la LBA a través de la disposición final cuarta (artículos 6, 7 bis y 21) como para derogar otros mediante la disposición derogatoria única (artículos 1,2, 16.1.c), 17, 20 y 24.2).

Desde el punto de vista sustantivo o material las principales novedades que ha traído la LAULA en el régimen de bienes de las entidades locales han sido las siguientes:

- 1.- La presunción de patrimonialidad de los bienes de la administración local en el momento de su adquisición, sin perjuicio de su posterior afectación a un uso o servicio público.
- 2.- La posibilidad de que las entidades locales de Andalucía puedan disponer de sus bienes patrimoniales mediante adjudicación directa en los supuestos expresamente previstos en las normas y que han sido tasados en la modificación del artículo 21 de la LBA.
- 3.- La eliminación de la subasta pública como forma normal de enajenación de los bienes de las entidades locales y de los supuestos en que procede tramitar un concurso, quedando a la discrecionalidad de la entidad local correspondiente la elección por un procedimiento de subasta o de concurso.
- 4.- La eliminación del requisito de autorización previa de la Comunidad Autónoma para los actos de disposición de bienes para los caso en que estaba previsto (supuestos concretos de enajenación, permuta o desafectación de bienes comunales) de bienes cualquiera que sea su importe sin perjuicio del control de legalidad que corresponde al Estado a la Comunidad Autónoma.
- 5.- La incorporación principio de libertad de pactos en el tráfico jurídico de bienes y derechos patrimoniales, para la consecución del interés público, de tal modo que las entidades locales puedan concertar las cláusulas y condiciones que tengan por conveniente en los distintos contratos, negocios y convenios, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.
- 6.- La regulación de un nuevo tipo de mutación demanial como es la “externa” por la que se permite que las entidades locales puedan afectar bienes y derechos demaniales de su patrimonio a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a otras administraciones públicas, para destinarlos a un uso o servicio público de su competencia.

- 7.- La eliminación de cualquier referencia en la LBA al Patrimonio Municipal del Suelo, quedando restringida cualquier regulación del mismo en el ámbito autonómico a legislación urbanística.

Al margen de todas estas cuestiones relacionadas que se consideran fundamentales y de otras a las que se ha hecho referencia en este trabajo realizado sobre la incidencia de la LAULA en la normativa de bienes de las entidades locales de Andalucía, si quiero dejar claro la necesidad de que el legislador (o quien este habilite) adapte el RBELA a los cambios legislativos operados, porque la aplicabilidad o no de algunos artículos de la disposición reglamentaria puede solventarse en muchos casos mediante un ejercicio de interpretación e integración de la norma por parte de los aplicadores de la misma, pero en otros muchos casos nos movemos en unos terrenos de una inseguridad jurídica evidente.

En Jerez de la Frontera, a 5 de octubre de 2012.

José Ángel López herrero

BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles: *Los Bienes de propios. Patrimonio Local y Administración*. Madrid: Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier: *Régimen Jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía. Una aproximación práctica*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2008.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Director): *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*. 2ª edición ampliada con el Reglamento. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2010.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel (Coordinador): *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Granada: CEMCI, 2011.

COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LOS ARQUITECTOS SEGÚN LA PERSPECTIVA DEL RDU

Inmaculada REINA CABELLO
Arquitecta
Vélez-Málaga (Málaga)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del Curso Monográfico de Estudios Superiores: Reglamento De Disciplina Urbanística de Andalucía y Administración Local (formación Virtual) celebrado durante los meses de mayo a junio de 2012, por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

SUMARIO:

Introducción.

- I. Reglamento de Disciplina Urbanística
 - a. Conceptos.
 - b. Licencias urbanísticas.
 - c. Medidas de garantía.
 - d. Inspección urbanística.
 - e. Protección de la legalidad urbanística
- II. Directrices de coordinación para la aplicación del Reglamento de Disciplina Urbanística
 - a. Sobre el visado colegial obligatorio.
 - b. El visado en el Reglamento de Disciplina Urbanística

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Mediante el presente estudio se pretende analizar el régimen jurídico aplicable a los arquitectos y profesionales técnicos según el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Andalucía, Decreto 60/2010.

I. REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

a. CONCEPTOS (RDU, CAPÍTULO I)

El artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que la competencia exclusiva en materia de urbanismo incluirá la protección de la legalidad urbanística, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de la protección de la legalidad física alterada así como la disciplina urbanística.

Esta disciplina es la que se materializa primero en el Título IV de la Ley 7/2012 de Ordenación Urbanística de Andalucía, pero que cobra forma finalmente con el Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), Decreto 60/2010. Es destacable que entre las disposiciones del Reglamento se oriente su desarrollo según su artículo 2 “de acuerdo a los principios de legalidad, intervención preventiva, oficialidad, celeridad, eficacia, eficiencia, planificación, programación y congruencia”.

En este primer punto, referente a las disposiciones generales, se designan las atribuciones propias de los responsables técnicos tanto para los de ejercicio libre como para los dedicados a la Administración. Cualquier proyecto deberá considerar las prescripciones mencionadas en el RDU como máximas a la hora de su diseño y su verificación, además del cumplimiento de las demás normativas en vigor. Se podrían valorar por tanto estas competencias y disciplinas para/con los arquitectos como parte del código deontológico de estos técnicos, pues responden a órdenes y valores que asumen quienes realizan una actividad profesional y experta de tal magnitud.

De hecho, el RDU indica en el artículo 3.3 que “los Colegios Profesionales, como Corporaciones de Derecho Público, colaborarán con la Administración de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales en el control de la legalidad urbanística”.

También, el RDU señala a los Colegios de Arquitectos como los administradores y gestores directos a la hora de garantizar la licitud y moralidad en la elaboración y redacción de proyectos y, por ende, son los referentes para la Administración autonómica y local. Si se refiere a lo antes comentado, los profesionales arquitectos deberán cumplir con las disposiciones de este Reglamento durante el trazado y la composición de sus proyectos tanto en técnica como en ética, y se extendería también a las corporaciones públicas y sus técnicos profesionales. Por lo tanto, surgen como los organismos de carácter particular y de carácter público comprometidos a conocer y reconocer la legislación como herramienta clave para las resoluciones de los proyectos redactados de futura construcción. La relación entre estos intervinientes se desarrollará con posterioridad, pudiéndose indicar ahora que la veracidad en el cumplimiento en forma y fondo de las disciplinas es labor común de particulares y administraciones.

b. LICENCIAS URBANÍSTICAS (RDU, CAPÍTULO II)

b.1. Objeto, alcance y tipos

El artículo 6.1 del RDU indica que, “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”. De hecho, señala en el mismo artículo que la intervención municipal irá dirigida a comprobar el cumplimiento de los presupuestos, la adecuación a las determinaciones urbanísticas, la incidencia de la actuación y la existencia de servicios urbanísticos necesarios. Además el Ayuntamiento correspondiente, atenderá al cumplimiento de la normativa sectorial particular (RDU, artículo 5)

Las licencias como tal, componen el segundo capítulo del RDU y por tanto merecerán especial atención dado que implica expresamente a todas las partes que se mencionaron en las disposiciones generales. Con el propósito de recibir la correspondiente licencia urbanística, el ejercicio de los profesionales deberá alegar el cumplimiento de las determinaciones territoriales generales establecidas por los planeamientos vigentes además de otras normativas urbanísticas así como, las atribuciones particulares de manos de los ayuntamientos donde se celebren las actuaciones pertinentes. Por ello, parece interesante destacar los principales instrumentos de planificación disponibles para los técnicos: desde el ámbito nacional, Texto Refundido Ley del Suelo 2/2008 y Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999, desde el nivel autonómico, Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, las normativas territoriales como son, los Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes de Desarrollo y Catálogos y, otras más pormenorizadas como las Normativas Directoras y/o las Ordenanzas Municipales. Así surge el RDU como la herramienta base para el rigor del método.

Por eso mismo, será siempre de debido cumplimiento para los arquitectos lo mencionado anteriormente y para ello el RDU enumera los diferentes tipos de actuaciones sujetas a licencias urbanísticas de parcelación, urbanización, edificación e instalaciones, ocupación y utilización, actuaciones urbanísticas estables, usos y obras provisionales y, demolición (RDU, artículo 7)

También hay que distinguir que las licencias además de respetar las premisas de planificación deben de estar acompañadas del compromiso técnico específico para la intervención pertinente, se refiere al Código Técnico de la Edificación, Reglamento Instalaciones Térmicas de los Edificios... Es decir, las licencias urbanísticas aparecen como el instrumento clave para el cumplimiento legislativo tanto en aspectos de ordenamiento como a nivel técnico.

b.2. Otorgamiento, documentación, cumplimiento y visado

Por lo tanto las licencias urbanísticas, siguiendo el RDU, serán otorgadas por el órgano municipal correspondiente. Las normas generales sobre este procedimiento serán conformes a la legislación sobre régimen local establecidas en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. El procedimiento de concesión y otorgamiento

de licencias se tramitarán conjuntamente y, constarán de informes técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido, y de autorizaciones e informes pronunciándose sobre la conformidad de la licencia solicitada a nivel legislativo y de ordenación, todos redactados por los servicios técnicos municipales o, en su defecto, la Diputación Provincial. Los Ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de esas autorizaciones otorgadas por las otras Administraciones públicas (RDU, artículo 11 y 12)

A estos efectos las solicitudes deben adjuntar un proyecto técnico en el caso de los actos de construcción, instalación o usos de suelo, un proyecto de parcelación para las actuaciones de parcelación y un certificado acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras para aquellas obras nuevas que precisen licencia de utilización u ocupación. Siempre estos proyectos o certificaciones son documentación presentada en la solicitud de dichas licencias y por tanto deben estar suscritos por el facultativo competente con el grado de detalle que se establezca y visado Colegial profesional correspondiente (RDU, artículo 13)

En lo que a las concesiones y otorgamientos de licencias se refiere, lo que ya se adelantaba en las disposiciones generales, este Reglamento deja constancia de la necesidad de la actuación conjunta de la Administración municipal, de la local y del arquitecto particular. Sin duda, existe una considerable repercusión tanto del trabajo del profesional autónomo como de la Administración: de las competencias y responsabilidades de los arquitectos necesarias para la pronta resolución y autorización, de la diligencia y aplicación de la Administración Municipal para la correcta evaluación de la documentación, de la atención y respeto final por parte de las corporaciones locales para el compromiso territorial. Para ello, el RDU recalca que las resoluciones de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas deben ser motivadas y congruentes con lo solicitado (RDU, artículo 19.1)

En cuanto al visado de los proyectos técnicos, el RDU enuncia que “con anterioridad a la tramitación de las licencias, los proyectos se presentarán para su visado en el Colegio profesional correspondiente, debiendo incluir declaración responsable sobre las circunstancias y normativas urbanísticas de aplicación”. Así, el visado otorgado por el Colegio profesional acreditará, la identidad y habilitación profesional, la competencia del técnico, la observancia de las normas, la coherencia e integridad del proyecto y, la concordancia del proyecto básico y de ejecución, pero “en cualquier caso, los Colegios denegarán el visado de aquellos proyectos que contuvieran de forma manifiesta alguna infracción urbanística grave y muy grave y, podrá tales hechos en conocimiento de la Administración municipal correspondiente a los efectos oportunos” (RDU, artículo 19)

Se debe profundizar más en el tema como se hará en la segunda parte de esta reflexión pero, se advierte como preámbulo que existe la necesidad de una relación de reciprocidad y correspondencia entre instituciones y particulares. La coherencia e integridad no sólo se plantea como cuestión del proyecto y del diseño, sino como acuerdo tácito y explícito entre los intervinientes y participantes en el proceso.

b.3. Ejecución de las obras y caducidad

En cuanto a la ejecución, se antoja sugerente comenzar comentando el artículo 20. 3 del RDU: “el comienzo de cualquier obra o uso al amparo de licencia obtenida por silencio, requerirá, en todo caso, comunicación previa al municipio con al menos diez días de antelación. Antes de iniciar las obras de edificación, deberá levantarse acta de replanteo suscrita al menos, por el promotor, la dirección facultativa y el constructor, que se acompañará a la referida comunicación”.

Como director de obra, la figura del arquitecto debe tener muy en cuenta esta indicación ya que, aunque se suponga al principio sin importancia, es el origen de muchas detenciones de obras o incluso, de demoras en la reanudación de las mismas. Presenta también un interés especial la siguiente prescripción: “la autorización de inicio de las obras, expresa o presunta, no impedirá la adopción, en su caso, de las medidas pertinentes para la protección de la legalidad urbanística” (RDU, artículo 21.6). Por lo tanto, la comunicación previa y el cumplimiento urbanístico aparecen como obligada imposición indiferente a las licencias otorgadas o no y su procedimiento.

En el caso que exista licencia, “para el inicio de las obras de edificación será necesaria la presentación ante el Ayuntamiento del Proyecto de ejecución debidamente visado por el correspondiente Colegio profesional” (RDU, artículo 21.1). Pero, “en caso de discordancia entre el Proyecto básico y el Proyecto de ejecución, se exigirán informes jurídico y técnico sobre el alcance de la misma, y sobre la necesidad de solicitar nueva licencia, en su caso” (RDU, artículo 21.3). Podrán dar comienzo las obras, “aun cuando el Ayuntamiento no hubiese notificado una resolución, una vez que exista declaración de concordancia visada entre el Proyecto básico y el Proyecto de ejecución” (RDU, artículo 21.4)

Aclarar que, la autorización de inicio de obra “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” (RDU, artículo 21.5). Para la consideración de las modificaciones durante la ejecución, “deberán recabarse informes técnico y jurídico que valorarán el alcance de la modificación” (RDU, artículo 25.1)

La legislación no es sólo aclaratoria en lo que al inicio de obras de edificación se refiere, concordancia absoluta entre los proyectos presentados y visados, sino que si se lee con detenimiento el RDU advierte también de los posibles problemas que podrán surgir estimando incluso el tiempo para la resolución y corrección de los mismos. En el cumplimiento de este Reglamento no caben las irregularidades. Si bien los profesionales técnicos responderán a la armonía entre el proyecto básico y de ejecución, también cuidarán las posibles opciones que puedan surgir advertidos por el correspondiente procedimiento a seguir. Por su parte, la Administración local, en concreto los técnicos municipales, son los encargados de avalar la autenticidad y legitimidad de estos proyectos en ejecución incluso si lo estimasen oportuno, están provistos de capacitación necesaria para actuar.

En cuanto a la caducidad, “las licencias se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella. En caso de que no se determine expresamente, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de un año para iniciar las obras y de tres años para la terminación de éstas” (RDU, artículo 22. 1) Aunque en este aspecto el RDU concede a los municipios la capacidad de conceder prorrogas.

c. MEDIDAS DE GARANTÍA (RDU, CAPÍTULO III)

Una vez finalizada la obra, se demandará la regularización de la misma. Para esto, el RDU contempla la exigencia de “certificado final de obra expedido por la dirección facultativa de la misma y visado por el Colegio profesional correspondiente, o en el caso de obras promovidas por las Administraciones Públicas, mediante la aportación del acta de recepción de las obras” (RDU, artículo 27.1)

d. INSPECCIÓN URBANÍSTICA (RDU, CAPÍTULO IV)

“La inspección urbanística es una potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo, del vuelo y del subsuelo, se ajustan a la ordenación territorial y urbanística” (RDU, artículo 30.1)

“Los municipios y la Consejería con competencias en materia de urbanismo deberán desarrollar dichas funciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias, en el marco de su planificación y programación a través de los correspondientes Planes Municipales y Autonómicos de Inspección Urbanística y de la cooperación y colaboración interadministrativas” (RDU, artículo 30.2)

Las inspecciones componen el capítulo IV ya que nacen como uno de los compromisos principales en materia de disciplina urbanística, expuesto incluso en el Estatuto, como se dijese al principio de este trabajo. Casi podría entenderse como medida de garantía en la regularización de las obras. No existe duda que, como se viene diciendo, existe obligatoriedad en el cumplimiento de la normativa existente tanto a nivel nacional o autonómico como a nivel local, es decir entre los deberes inspectores aparece el de emitir informes que procedan según el cumplimiento normativo territorial y urbanístico. Por lo tanto, se vuelve a la idea que se repite sobre actuación conjunta y organizada.

e. PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA (RDU, CAPÍTULO V)

e.1. Carácter de la protección de la legalidad urbanística

“Las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por Ley en las responsabilidades contraídas por el causante de la ilegalidad urbanística” (RDU, artículo 38)

Es interesante que este reglamento de disciplina contenga un apartado que indique expresamente que el causante o propietario en el momento de la denuncia sea el culpable inmediato y de derecho. Aunque, se entiende que el proyectista,

arquitecto o profesional competente consciente de dicha ilegalidad, será el encargado de responder en cuanto a sus responsabilidades propias como titulado. Es por esto, que los profesionales técnicos cuidarán el cumplimiento de las advertencias, normativas y ordenanzas del lugar de proyecto pues el propietario o posibles adquirientes recurrirán al personal titulado responsable.

e.2. Competencias de la Comunidad Autónoma

En lo que a las denuncias propias de la protección legal urbanística, cuando existan actos sin licencia, orden de ejecución o contraviniendo con sus condiciones, “los interesados serán responsables de adoptar las medidas estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas, así como la estabilidad de las obras o instalaciones objeto de la orden de suspensión. Asimismo, cuando se ordenase la suspensión de la demolición de una edificación se deberán preservar todos los materiales que deban conservarse para hacer posible la reconstrucción. La Administración pública que hubiera acordado la suspensión podrá dirigir a los interesados órdenes con el fin de asegurar dichos extremos, y de su incumplimiento se dará cuenta, en su caso, al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad que proceda” (RDU, artículo 38)

Por lo tanto, las facultades adquiridas por las entidades locales mediante la protección de la legalidad urbanística tienen como objeto obligar al restablecimiento del orden alterado. Como se ha indicado, el propietario debe ser el cumplidor primero de tal reposición.

La Autonomía competente, en este caso Andalucía, “en las actuaciones llevadas a cabo sin licencia u orden de ejecución, la Consejería con competencia en materia de urbanismo, transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones, podrá adoptar las medidas cautelares que estén en curso de ejecución” (RDU, artículo 43.1)

Las anteriores actuaciones, sin licencia u orden de ejecución mencionadas, supondrán la intervención de la entidad autonómica, según el artículo 44 del RDU, cuando éstas supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación, entendiéndose por instrumento de planeamiento el que contenga la ordenación pormenorizada y detallada; también si las actuaciones realizadas tienen por objeto una parcelación urbanística en terrenos con régimen del suelo no urbanizable; asimismo cuando comporten una afección a terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, o incluidos en la zona de influencia de litoral; en los casos de bienes y espacios catalogados, parques, jardines, espacios libres o infraestructuras, o demás reservas para dotaciones, siempre que tales actuaciones tengan por objeto la implantación de usos, edificaciones, construcciones o instalaciones no permitidas o incompatibles con las condiciones establecidas por el planeamiento y en todo caso, cuando se excluya o limite de forma parcial o total el uso o disfrute de los mismos conforme a su calificación urbanística; por último para las actuaciones en determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal.

El Reglamento enumera intencionadamente todas aquellas actuaciones desacertadas que exigen de la participación autonómica. También, hace constar que tras el transcurso de los plazos propuestos, sin atender al correspondiente requerimiento, se procederá con las obligaciones civiles, administrativas y penales convenientes. Los arquitectos deben asegurar la atención a la completa legislación pues, por ejemplo, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía establece una clasificación del suelo, con unas definiciones y posibilidades específicas a las que el RDU se refiere para establecer su protección y custodia.

En el caso de obras manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, “el Ayuntamiento o la Consejería con competencia en materia de urbanismo, en su caso, sin perjuicio de la correspondiente medida de suspensión acordada, dispondrá la inmediata demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, previa audiencia del interesado, en el plazo máximo de un mes”(RDU, artículo 52)

Como se decía, el RDU aparece como la herramienta que prevé la conducta a proceder en el caso de incumplimiento legislativo. Se prohíbe taxativamente cualquier incongruencia frente a la ordenación urbanística y se recoge el consiguiente castigo a través de la orden de inmediata demolición. El arquitecto prestará, por tanto, el interés a la legislación urbanística autonómica, pues será clave para evitar los incontrolables efectos.

e.3. Reposición de la realidad física alterada

“La resolución que ponga fin al procedimiento de reposición de la realidad física alterada se dictará previos los correspondientes informes técnicos y jurídicos transcurrido el plazo de audiencia y, en su caso, la práctica de la prueba que se pudiese haberse acordado de conformidad con la legislación reguladora del procedimiento administrativo” (RDU, artículo 49)

e.4. Revisión de los actos urbanísticos

En virtud de la revisión de los actos urbanísticos convenientes, el RDU en su artículo 58.1 enuncia que las licencias urbanísticas y las órdenes de ejecución, así como cualquier otro acto administrativo, cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la citada Ley, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Esta observación sobre la revisión de los actos urbanísticos, parece estar de nuevo de actualidad, si se atiende al caso concreto del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Debido a las infracciones sucedidas y los excesivos abusos rurales, urge a una revisión de estos actos urbanísticos, siendo así que el replanteamiento de las consideraciones urbanísticas puede implicar contradicciones. De hecho, aunque existe una elaboración de este

documento no se ha aplicado pues en muchas ocasiones la pluralidad de normativas cae en incomprensiones legislativas y en ambigüedades en lo ya ejecutado.

II. DIRECTRICES DE COORDINACIÓN PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

En este breve comentario del RDU desde el punto de vista del profesional técnico, se ha señalado en varias ocasiones la participación conjunta de los particulares con la administración y, en este asunto, los Colegios Profesionales constituyen el principal vínculo de unión entre ambas, como ya confirmase el artículo 3 de este Reglamento. Parece interesante una especial referencia al Colegio como entidad y a su actividad, resultando así el visado colegial el vehículo de interrelación obligado entre profesionales libres y públicos.

Así pues, para concretar las competencias y responsabilidades de los arquitectos, el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) decidió presentar unas Directrices Generales de Coordinación para la aplicación del Real Decreto 1000/2010 de 5 de agosto, sobre el visado colegial obligatorio. Sin embargo, la aparición de las específicas normativas autonómicas urbanísticas evidencia una necesidad de comprensión y adecuación a las mismas, y por tanto serán los Colegios profesionales territoriales los encargados de recoger y transmitir esas ópticas distintas y sus prácticas a sus técnicos asociados.

En el caso de los Colegios andaluces, es el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos (CACOA), quien aprueba unas Directrices de Coordinación, en materia de visado. Se cuida adaptar las Directrices Generales de Coordinación, aprobadas por el Consejo Superior nacional, a la materia concreta del derecho autonómico, y una aplicación más individualizada a la regulación sobre el visado expuesto en el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del Decreto 60/2010 como ya se ha indicado.

Se advierte que, en todo caso, es obligatorio el cumplimiento de las apreciaciones del Real Decreto 1000/2010. Sin embargo el RDU no debe tratarse tan sólo como añadidura a este último, sino que también decidirá, como autoridad demandante que es, sobre el control y las diligencias urbanísticas oportunas. Por ello, estas directrices de parte de los colegios tienen la más amplia publicidad y repercusión posible.

a. SOBRE EL VISADO COLEGIAL OBLIGATORIO, RD 1000/2010

La comunidad colegial de los Arquitectos, tanto a través de su Consejo Superior como de los propios Colegios de Arquitectos, se ha esforzado enormemente para que el visado colegial dispusiera del reconocimiento que hoy tiene. El fin de esta empresa era dar el valor y el lugar que se merece al ejercicio de visar, ya que los Colegios como institución con funciones públicas y corporativas deben certificar los trabajos ofrecidos por sus profesionales, en atención a los receptores de la prestación y también a la valoración de la responsabilidad contraída. La regulación legal se produjo el 27 de Diciembre de 2009 y, fue la que inició el establecimiento de las bases

razonables del visado para su evaluación reglamentaria, revelando así su práctica única en el campo de la edificación.

En la persecución del ejercicio de los objetivos mencionados el primer borrador del Real Decreto 1000/2010 supuso, para el Consejo Superior, ya las primeras tramitaciones y alegaciones tanto al Consejo de Estado como al Ministerio de Economía y Hacienda consiguiendo que el visado obligatorio disponga de validez jurídica y administrativa, regulada por fin en una norma con carácter reglamentario.

Sin embargo, es el propio Consejo Superior el que encuentra dificultades en el entendimiento y la aplicación de dicho Real Decreto. El Consejo reconoce entre los problemas que pueden presentarse, por ejemplo, que los Ayuntamientos acepten otorgar las Licencias Urbanísticas por la presentación del proyecto básico sin el visado preceptivo; que se requiera el visado a un proyecto de ejecución, que debe mantener relación con un proyecto básico previo al que no se le ha exigido un visado ya que el proyecto básico es el fundamento del de ejecución; también observa la complejidad que se presenta para el visado de trabajos con proyectos parciales; y que estima de difícil aplicabilidad la necesaria cooperación por la complejidad en la tramitación entre los diferentes Colegios de Arquitectos para el adecuado cumplimiento de la función de visado en el caso de que el arquitecto solicitase en Colegio distinto al de su inscripción como colegiado, o diferente al del lugar de ejecución de la obra.

Por algunos de estos motivos y al amparo de los Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos, el Consejo Superior se compromete con las Directrices Generales de Coordinación, como se ha indicado, para definir y esclarecer las dudas que surjan a tenor de este Real Decreto. Como también se dijera, esta labor la suponen acompañada de esfuerzos asumidos por los Colegios de Arquitectos particulares para hacerlas suyas en su entorno de dominio, tratando así sus peculiaridades y adaptaciones en función de las normativas autonómicas de aplicación.

En orden a otorgar el valor que se merece la práctica de visado, estas Directrices Generales pretenden establecer un marco general unitario de seguimiento y coordinación en la aplicación de la normativa de Visado Colegial Obligatorio para los trabajos que los Arquitectos realicen en esta materia procurando congruencia y evitando disparidades. Esto es, una vez conseguida la referencia jurídica deseada no se originen inconvenientes por la praxis profesional, reforzando este ejercicio, estandarizando la interpretación normativa y agilizando su proceso.

A continuación, se expone el dictamen del Consejo Superior sobre los trabajos profesionales obligados a la obtención de visado colegial:

- a) Proyecto de ejecución de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, y para las obras que requieren proyecto lo dispuesto en el artículo 2.2 de dicha Ley.
 - Edificaciones de los usos tanto administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas docente y cultural (grupo a), de competencia exclusiva para los arquitectos, como de los usos comprendidos en los grupos b) y c), de competencia compartida con otros técnicos: aeronáutico; agropecuario; de la

energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación, y demás usos no relacionados anteriormente..

- El visado obligatorio del proyecto de ejecución se extenderá no solamente a proyectos de obra nueva sino también a los proyectos de ejecución de las obras de ampliación, modificación, reforma y rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios... o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio, así como para proyectos de obras de intervención total en edificaciones catalogadas o con algún tipo de protección ambiental o histórico-artística.

- b) Certificado de final de obra de edificación. El visado del certificado final de obra de edificación incluirá la documentación prevista en el anexo II.3.3 del Real Decreto 314/2006, de 17 de Marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; es decir:
 - Descripción de las modificaciones que, con la conformidad del promotor, se hubiesen introducido durante la obra haciendo constar su compatibilidad con las condiciones de la licencia.

 - Relación de los controles realizados durante la ejecución de la obra y sus resultados.

- c) Proyecto de ejecución de edificación y certificado final de obra que deban ser aportados en los procedimientos administrativos de legalización de obras de edificación, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable.

- d) Proyecto de demolición de edificaciones que no requieran el uso de explosivos, de acuerdo con lo previsto con la normativa urbanística aplicable.

b. EL VISADO EN EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

Como ya se indicó, el CACOA se ve obligado a matizar y clarificar las normativas autonómicas y en especial el tratamiento del RDU. Sobre el visado colegial, como se ha visto al principio, el artículo 13 del RDU establece la obligatoriedad, para cualquier solicitud de licencia urbanística dirigida al ayuntamiento, de adjuntar un proyecto técnico suscrito por facultativo competente con el grado de detalle que establezca la legislación sectorial y con el correspondiente visado por el Colegio profesional.

El RDU es intransigente en el compromiso del visado y exige comprobar la concordancia del proyecto de ejecución con el proyecto básico. Esto es, que el visado del correspondiente proyecto garantice que no se cometa infracción urbanística grave o muy grave, lo que se recoge asimismo en el artículo 14 del Reglamento expresando la obligatoriedad de la comunicación a la Administración en el caso de que se descubra cualquiera de estas negligencias. Las Directrices andaluzas, en este particular, han decidido imponer la emisión de un Informe de Control Urbanístico que

complemente el propio Informe de Visado, que sí se exige en las Directrices Generales de Coordinación. Si se tratase de obras promovidas por las Administraciones Públicas, se habrá de estar a lo establecido en las normas estatales y autonómicas, así como a las previsiones de las Directrices del CSCAE.

Por tanto, para que pueda tramitarse la solicitud de la licencia urbanística el visado del proyecto es un acto administrativo inicial e imprescindible. La entidad local competente tendrá la potestad última para otorgarla o denegarla.

El Colegio Oficial de Arquitectos de Granada, elabora un informe jurídico sobre criterios de visado en alusión a estas formalidades. Así, propone el siguiente procedimiento:

a).- Solicitud para el visado.

Al exigirse para la tramitación de la licencia urbanística el previo visado del proyecto o trabajo profesional (certificaciones de finalización de obra, etc.) de que se trate deberá formularse por el Arquitecto autor del trabajo y por el promotor un solicitud al Colegio, que deberá suscribirse conjuntamente por ambos y en la que el promotor asumirá expresamente el pago del coste por la prestación del obligatorio servicio de visado del trabajo sometido a este trámite preceptivo.

La falta de solicitud escrita por el Arquitecto y por el Promotor impedirá el inicio del procedimiento.

b).- Declaración responsable.

Debe incorporarse obligatoriamente al proyecto y suscribirse por el Arquitecto autor. En ella se deberán exponer las circunstancias y normativas urbanísticas que resulten de aplicación.

Potestativamente el arquitecto podrá acompañar a la declaración responsable cédula urbanística del terreno o del edificio proyectado, o certificado expedido en forma por el Ayuntamiento, en el que se haga constar las circunstancias establecidas en la legislación y planeamiento urbanísticos respecto de la finca, o cualquier acuerdo o acto administrativo notificado o publicado, que autorice la edificación o uso del suelo, adoptado por la Administración urbanística correspondiente.

Por tanto:

- La declaración responsable suscrita por el Arquitecto debe incorporarse al proyecto. Su ausencia, impedirá el inicio del procedimiento de visado.
- Las cédulas urbanísticas y demás documentos a los que alude el apartado 1 del artículo 14 del RDU no tienen que incorporarse obligatoriamente a la declaración responsable. Son documentos que, potestativamente, el arquitecto puede unir a aquélla.

- Ni la declaración responsable ni los documentos justificativos de condiciones urbanísticas que se puedan incorporar a ésta vinculan al Colegio para el visado del proyecto aunque, evidentemente, sean examinadas y tenidas en cuenta a los efectos que procedan de otorgamiento o denegación del visado.

c).- Visado.

Constituye un acto administrativo de control de la legalidad urbanística, preceptivo y previo a la tramitación de la licencia urbanística.

Antes de otorgar o denegar el visado, en los supuestos de que se detecten omisiones o incumplimientos en el proyecto, referidos a aspectos a los que obligatoriamente tenga que extenderse el visado del proyecto o trabajo, deberá establecerse por los Colegios en los respectivos reglamentos de visado un plazo para que el Arquitecto autor subsane o corrija tales omisiones o incumplimientos. Incluso, si fueran de entidad y no pudieran ser corregidos dentro del plazo que se establezca, sería conveniente regular la suspensión del trámite de visado durante un plazo no superior a tres meses, mediante solicitud expresa y por escrito dirigida al Colegio y suscrita por el Arquitecto y por el Promotor.

Es este Colegio el que recuerda el contenido y la proyección jurídica y administrativa del visado, pues para la Administración local supone acreditar, según el artículo 14. 3 del RDU, como ya se comentó:

- a).- La identidad y habilitación profesional actual del técnico autor del proyecto.
- b).- La competencia profesional del técnico para la redacción del proyecto.
- c).- La observancia de las normas sobre el ejercicio de la profesión y los acuerdos colegiales.
- d).- La coherencia del proyecto y la integridad formal de la documentación.
- e).- La concordancia del proyecto de ejecución con el básico del que constituye su desarrollo.

Por ello, y para responder fielmente a las premisas que se antojaban objetivos para los colectivos profesionales sobre la autenticidad del visado, este Colegio señala expresamente que:

La inobservancia en el proyecto de los requisitos formales y materiales previstos en la normativa correspondiente obliga al Colegio a denegar, motivadamente, el visado del proyecto.

Igualmente el Colegio tiene que denegar el visado a los proyectos que contengan manifiestas especificaciones que amparen o permitan la comisión de infracciones urbanísticas graves o muy graves, reguladas en el artículo 78 del RDU.

En definitiva, lo más interesante que se deduce en el estudio de los criterios y directrices de coordinación es atender al examen de constatación y verificación para la íntegra viabilidad. Por eso, a la anterior acreditación frente a la Administración, este Colegio profesional se implica en el tema considerando que el visado debe cuidar instrucciones específicas. Así pues:

1. A los incumplimientos, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de deberes y obligaciones impuestos por la Ley o, en virtud de la misma, por dichos instrumentos incluidas las Normativas Directoras para la ordenación urbanística, las ordenanzas municipales de edificación y urbanización y los instrumentos de gestión y ejecución, debiendo considerar que estos dos últimos abarcan también los proyectos de urbanización, las reparcelaciones, la concesión de la ejecución de los sistemas de expropiación y cooperación y los convenios urbanísticos de gestión.
2. La ejecución, realización o desarrollo de actos de parcelación, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación del uso del suelo, que sean contrarios a la ordenación territorial o urbanística.

Los dos anteriores extremos a los que ha de extenderse el visado se corresponden con las infracciones calificadas como graves en los apartados b) y d) del número 3 del artículo 78 del RDU.

3. Las parcelaciones urbanísticas en terrenos que tienen el régimen del suelo no urbanizable.
4. Las actividades de ejecución sin el instrumento preciso para su legitimación.
5. Todos los aspectos referidos en los números 1 y 2 anteriores, cuando afecten: a suelos no urbanizables de especial protección o incluidos en la zona de influencia del litoral; a parques, jardines, espacios libres, infraestructuras y demás reservas para dotaciones; a bienes o espacios catalogados.
6. Otras determinaciones de la ordenación estructural previstas en el instrumento de planeamiento, cuyo desarrollo o ejecución se vea imposibilitado.

Estos cuatro últimos extremos se corresponden con las infracciones calificadas como muy graves en los apartados a), b) y c) del número 4 del artículo 78 del RDU.

Para concluir, y suponiendo que se ha comprendido la magnitud y la cooperación forzosa, este Colegio también responde a su compromiso y relevancia, respecto a los recursos contra los actos de otorgamiento y denegación del visado dice:

Al ser el visado un acto administrativo emanado del Colegio, en su condición de corporación de derecho público, a la que atribuye expresamente dicha función y competencia la norma reglamentaria (RDU) que desarrolla la LOUA en este aspecto es preciso arbitrar un procedimiento ágil de recursos.

El visado, en la mayoría de nuestros Colegios se emite por los Departamentos u Oficinas de Visado, por delegación de la Junta de Gobierno. En el actual régimen jurídico de la organización colegial en Andalucía, contra los actos o acuerdos de las Juntas de Gobierno procede la interposición de Recurso de Alzada para ante el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. O bien se procede a una reforma de los Estatutos del CACOA para permitir que los recursos contra los actos de otorgamiento y de denegación del visado sean susceptibles de recurso de reposición ante el propio Colegio, con carácter previo a la vía contencioso-administrativa, o bien se refuerzan sustancialmente los servicios del CACOA para la ágil resolución de los recursos de alzada que se interpongan eventualmente contra tales actos emanados de los Colegios.

En este acercamiento sobre competencias y responsabilidades de los arquitectos según la perspectiva del RDU se puede concluir por un lado, que lo que se presumía una relación corporativa entre particulares, administración y colegios profesionales resulta en realidad una ceñida coordinación conjunta además que, por otro lado, se observa que todos los intervinientes son tan exigentes con ellos mismos como lo fuese la propia normativa demostrando su implicación, por ejemplo, a través de la redacción de directrices e instrucciones que clarifiquen la materia. No es poca labor, por tanto, ni la realizada por el propio RDU ni las Directrices de coordinación propuestas por los Colegios Profesionales pues como estos documentos señalan, se trata de buscar una metodología y una disciplina en cuanto a la honradez y al rigor que esta actividad profesional demanda en especial en materia de urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA

DIRECTRICES GENERALES DE COORDINACIÓN EN LA APLICACIÓN POR PARTE DE LOS COLEGIOS DE ARQUITECTOS DEL REAL DECRETO 1000/2010, DE 5 DE AGOSTO, SOBRE VISADO COLEGIAL OBLIGATORIO.
(<http://www.coagranada.org>)

ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. (<http://noticias.juridicas.com>)

REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA PARA EL DESARROLLO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA, Decreto 60/2010.
(<http://noticias.juridicas.com>)

EL VISADO EN EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.
Decreto 60/2010. (<http://www.coagranada.org>)

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Recopilación de Legislación Estatal

CALENDARIO LABORAL

CALENDARIO LABORAL

Resolución, de 30 de octubre de 2012 de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 213 (BOE de 3 de noviembre de 2012, número 265).

Corrección de erratas, BOE de 15 de noviembre de 2012, número 275.

DÍAS INHABILES: CALENDARIO PARA 2013

Resolución de 12 de noviembre de 2012 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2013. a efectos de cómputos de plazos (BOE de 24 de noviembre de 2012, número 283).

CONTRATACIÓN

CONTRATACIÓN: ÍNDICE DE PRECIOS

Orden HAP/2317/2012, de 29 de octubre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre los índices de precios de la energía actualizados, para octubre, noviembre y diciembre de 2011 y los índices de mano de obra y materiales para los meses de enero, febrero y marzo de 2012, aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas (BOE de 30 de octubre de 2012, número 261).

DEPENDENCIA

DEPENDENCIA: PROCEDIMIENTO PARA RECONOCIMIENTO, DECLARACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL GRADO DE DISCAPACIDAD: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 1364/2012, de 27 de septiembre, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (BOE de 11 de octubre de 2012, número 245).

EMPLEADOS PÚBLICOS

EMPLEADOS PÚBLICOS: MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN: ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y RACIONALIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS Y PARTICIPACIÓN

Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado de 29 de octubre de 2012, sobre asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación (BOE de 14 de noviembre de 2012, número 274).

El Acuerdo establece el número de miembros que deben componer las Mesas Generales de Negociación previstas en el Estatuto Básico del Empleado Público, de las Mesas Delegadas de la Mesa General, así como de la Comisión Paritaria y las Subcomisiones Delegadas dependientes de ella, en el ámbito del III Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado.

Asimismo determina lo que se considera Centro de Trabajo.

Finalmente, dota a las organizaciones sindicales de una serie de recursos y tiempos necesarios para la negociación, representación y participación institucional.

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: MODIFICACIÓN LEY

Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE de 29 de septiembre de 2012, número 235).

Se modifica la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012 en el sentido de permitir la prórroga de los plazos para acceder a los mecanismos extraordinarios de liquidez por parte de las Administraciones Públicas que soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez o lo hayan solicitado durante 2012 previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y se modifica el contenido de la información que la administración que haya accedido al mecanismo de financiación ha de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y, además, las Corporaciones Locales deberán presentar informes con periodicidad anual o trimestral, según los casos, informe del interventor sobre la ejecución de los planes de ajuste.

Asimismo, se añade una nueva disposición adicional que obliga a todas las Administraciones Públicas a disponer de planes de tesorería que acrediten su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras.

Finalmente, la Ley que estamos comentando incluye una disposición adicional única, según la cual, a efectos del cumplimiento de los límites de endeudamiento se tendrá en cuenta que, el incremento del volumen de deuda que pueda producirse en la Administración central como consecuencia de las operaciones de endeudamiento que realice o haya realizado el Estado con el fin de desarrollar los mecanismos adicionales de financiación, se computará, respectivamente, en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la cuantía equivalente a las cantidades percibidas por dichas Administraciones con cargo a aquellos mecanismos.

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN A SUMINISTRAR POR LOS ENTES TERRITORIALES AL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE de 5 de octubre de 2012, número 240).

La Orden desarrolla el artículo 6 la Ley Orgánica 2/2012, que impone a las Administraciones territoriales la obligación de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de dicha Ley.

En lo que respecta a las Corporaciones Locales, la Orden dispone que la remisión de la información se centralizará a través de la intervención o unidad que ejerza sus funciones.

Antes del día 15 de marzo deberán remitir los marcos presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de sus presupuestos anuales.

Una vez aprobado el correspondiente presupuesto, deberán suministrar información detallada sobre los gastos de personal, con el desglose y el alcance que determinan los apartados 2 y 4 del artículo 7 de la Orden.

En el supuesto de que el Gobierno formule la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, en el plazo de un mes deberá comunicar las medidas concretas que se hayan adoptado o se vayan a adoptar, plazo de la entrada en vigor y eficacia esperada.

Cuando se den las circunstancias previstas la Ley, la Corporación Local afectada deberá aprobar un plan económico financiero que deberá contener, además de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley, la información que recoge el artículo 9.2 de la Orden.

La Corporación Local que cuente con un plan de ajuste acordado con el Ministerio deberá durante su vigencia suministrar antes del día 15 del primer mes del trimestre la información que especifica el artículo 10.1 de la Orden.

Además, las Corporaciones Locales deberán remitir antes del día 15 de enero de cada año, o de cada trimestre, según los casos que regula el artículo 10 3 de la

Orden, un resumen trimestral del estado de ejecución del presupuesto; la ejecución de las medidas de ingresos y gastos previstas en el Plan, y en su caso las medidas adicionales adoptadas; y la comparación de los detalles informativos anteriores con las previsiones contenidas en el Plan para ese año.

Deberán informar en el plazo de un mes desde la creación, extinción o modificación institucional, estatutaria o financiera del ente público afectado dependiente de la entidad local.

Asimismo deberá suministrar la información adicional que le requiera el Gobierno.

El Capítulo IV de la Orden especifica detalladamente el contenido de la información que han de suministrar las Corporaciones Locales en el siguiente calendario:

Anual:

- Antes del 1 de octubre de cada año.
- Antes del 31 de enero de cada año.
- Antes del 31 de marzo del año siguiente al ejercicio en que vayan referidas las liquidaciones.
- Antes del 31 de octubre del año siguiente al ejercicio en que vayan referidas las liquidaciones.

Trimestral:

- Antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año.

Sin periodicidad definida.

La Orden entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE, y a partir de ese momento deberá remitirse la información que estará referida al ejercicio 2012 y siguientes, sin perjuicio de que las obligaciones de suministro de la información de carácter mensual y trimestral entrarán en vigor el 1 de enero de 2013.

El incumplimiento de las obligaciones de suministrar la información prevenida en la Orden, o de sus plazos, aparte de la responsabilidad personal que corresponda dará lugar a un requerimiento de incumplimiento, y desatendido este, se adoptarán las medidas automáticas previstas en el artículo 20 de la Ley.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publicará periódicamente en su portar web la información sobre las Corporaciones Locales suministrada que especifica el artículo 18 de la Orden.

FRAUDE FISCAL

FRAUDE FISCAL: LUCHA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude (BOE de 30 de octubre de 2012, número 261).

Primero.- Modificaciones legislativas. Destacamos las siguientes:

1ª.- Modificación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, Ley General Tributaria, de la que señalamos las siguientes:

- a) Extiende la responsabilidad por las obligaciones tributarias pendientes de las sociedades con responsabilidad limitada, disueltas y liquidadas, con carácter solidario a los socios o partícipes hasta el límite del valor de su cuota de participación; y si se trata de sociedades sin limitación de responsabilidad, la extensión de la responsabilidad de éstos es total.
- b) Declara la responsabilidad subsidiaria de las deudas tributarias que deban ser objeto de repercusión o de retención de los administradores de hecho o de derecho, cuando la presentación de autoliquidaciones sin ingreso por estos conceptos sea reiterativa y quede acreditado que dicha presentación no obedece a una intención real de cumplir la obligación tributaria.
- c) No podrán aplazarse ni fraccionarse las deudas correspondientes a obligaciones tributarias en caso de concurso cuando, de acuerdo con la legislación concursal, tengan la consideración de créditos contra la masa.
- d) El plazo de prescripción para exigir la obligación de pago a los responsables solidarios comenzará a contarse desde el día siguiente a la finalización de pago en período voluntario del deudor principal, salvo cuando los hechos que constituyan el presupuesto de la responsabilidad se produzcan con posterioridad al plazo fijado en el párrafo anterior, dicho plazo de prescripción se iniciará a partir del momento en que tales hechos hubieran tenido lugar; y si se trata de responsables subsidiarios el plazo de prescripción comenzará a computarse desde la notificación de la última actuación recaudatoria practicada al deudor principal o a cualquiera de los responsables solidarios.
- e) Se modifica la regulación de la determinación de la interrupción del plazo de prescripción de las deudas tributarias.
- f) Se modifica el régimen de las infracciones y de las sanciones en materia tributaria, así como los efectos de la interposición en tiempo y en forma de recursos o reclamaciones administrativas contra las sanciones, que suspende automáticamente la ejecución de las sanciones en período voluntario sin necesidad de aportar garantías hasta que sean firmes en vía administrativa, ni se exigirán intereses de demora hasta esa fecha.

2ª.- Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria para extender la responsabilidad solidaria del pago de los derechos públicos pendientes a los socios de las entidades jurídicas, de acuerdo con la modificación efectuada en la Ley General Presupuestaria.

3ª.- Modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, Ley del Impuesto de Valor Añadido. Destacamos las siguientes:

- a) Se exceptúa de la no sujeción del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las operaciones sujetas al IVA las entregas y arrendamientos de bienes inmuebles, así como la constitución o transmisión de derechos reales de goce o disfrute que

recaigan sobre los mismos, cuando estén exentos del impuesto, salvo en los casos en que el sujeto pasivo renuncie a la exención.

b) Se modifica el régimen de las infracciones y sanciones.

Segundo.- Se limita el pago en efectivo cuando alguna de las partes intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional a los importes igual o superior a 2.500 €, y se establecen las correspondientes infracciones y sanciones, así como el procedimiento sancionador.

FUNCIONARIOS CON HABILITACION DE CARÁCTER ESTATAL

FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

Resolución de 20 de septiembre 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 10 de octubre de 2012, número 244).

FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN ESTATAL: RELACIÓN DE MÉRITOS

Resolución de 29 de octubre de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se da publicidad a la relación individualizada de méritos generales de los funcionarios con habilitación de carácter estatal (BOE de 15 de noviembre de 2012, número 275).

PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDOS POLÍTICOS: FINANCIACIÓN: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (BOE de 23 de octubre de 2012, número 255).

La Ley reduce en un 20 por 100 la subvención anual para gastos de funcionamiento y la asignación anual para gastos de seguridad de los partidos políticos, porcentaje de reducción que se aplicará, asimismo a las asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos políticos, y se prohíbe que éstas financien a aquéllos.

Ninguna entidad de crédito podrá condonar a un partido político más de 100.000 € al año de deuda.

Se amplía el número de sujetos que no pueden financiar la actividad de los partidos políticos por recibir aportaciones directas o indirectas de las Administraciones Públicas.

Quedan obligados los partidos políticos, y a las fundaciones y asociaciones vinculadas a aquéllos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas superiores a 50.000 €, las de bienes inmuebles y cualesquiera acuerdos que lleguen con entidades de créditos en relación con las condiciones de su deuda.

Finalmente, quedan obligados los partidos políticos a hacer pública determinada información contable, una vez fiscalizados por el Tribunal de Cuentas.

REGIMEN LABORAL

RÉGIMEN LABORAL: DESPIDO COLECTIVO, SUSPENSIÓN DE CONTRATOS Y REDUCCIÓN DE JORNADA: REGLAMENTO

Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (BOE de 30 de octubre de 2012, número 261).

El objetivo principal del Reglamento es adaptar los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada a las modificaciones operadas por la reforma laboral al Estatuto de los Trabajadores, y en lo que más nos interesa a nosotros, establecer las peculiaridades del procedimiento de despido en las Administraciones Públicas, en cumplimiento de la disposición adicional vigésima del referido Estatuto.

Estas normas específicas vienen reguladas en el Título III del Reglamento.

El Reglamento distingue entre los organismos y entidades que forman parte del sector público que no tengan la consideración de Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de las que son Administraciones Públicas.

En el primer supuesto, para el despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, los entes, organismos o entidades interesadas, además de la documentación común que exige el artículo 3.1 de esta norma, deberán indicar, además, la relación de las causas del despido con los principios contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con las medidas o mecanismos previstos en la misma o con los objetivos de estabilidad presupuestaria a que dicha norma se refiere; y en lo demás se aplica las disposiciones contempladas en el Título I del Reglamento que reseñamos.

Para las Administraciones Públicas se aplica el procedimiento que regula el capítulo II del Título III.

De acuerdo con el mismo, se aplica este procedimiento a la Administración Local cuando en un período de noventa días la extinción afecte al menos a diez trabajadores de una plantilla de, al menos, 100; o al 10 por 100 de una plantilla entre 100 y 300 trabajadores; o a 30 de una plantilla de más de 300.

Se entiende que concurren causas económicas cuando en la Administración de que se trate se produzca una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. Se entiende, en todo caso que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. A los efectos de determinar la existencia de causas económicas, se entenderá que existe insuficiencia presupuestaria cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que en el ejercicio anterior la Administración Pública en la que se integra el Departamento, órgano, ente, organismo o entidad hubiera presentado una situación de déficit presupuestario, y
- b) Que los créditos del Departamento o las transferencias, aportaciones patrimoniales al órgano, ente, organismo o entidad, o sus créditos, se hayan minorado en un 5 por ciento en el ejercicio corriente o en un 7 por ciento en los dos ejercicios anteriores.

Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.

El procedimiento de despido colectivo se inicia por escrito mediante la comunicación de la apertura del periodo de consultas a los representantes legales de los trabajadores en el correspondiente ámbito, así como a la autoridad laboral y al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, escrito que deberá acompañar la documentación que exige el Reglamento en función de la causa alegada. El Ministerio deberá determinar la prioridad en el empleo, determinación que es vinculante, y que corresponde al personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, así como emitir informe sobre el procedimiento, sobre sus causas y sobre el resto de las circunstancias derivadas del mismo.

El período de consultas se desarrollará conforme a las normas generales que regula el Reglamento para el sector privado, con la peculiaridad que el Plan de recolocación externa, cuando proceda según el número de trabajadores afectados, corresponderá al Servicio Público de Empleo de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Finalizado el período de consultas, se presentará el acuerdo o la decisión a adoptar, acuerdo que deberá contar con informe favorable de carácter vinculante por parte del órgano de la Administración que, entre sus competencias tenga la obligación de informar sobre la adopción de acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares de los que puedan derivarse costes u obligaciones en materia de personal a su servicio. Serán nulas de pleno derecho, las decisiones o acuerdos que se alcancen sin la concurrencia de dicho requisito.

Una vez obtenido el informe anterior, se procederá en el plazo máximo de diez días a adoptar la decisión definitiva que proceda.

La Administración comunicará a la autoridad laboral competente el resultado del periodo de consultas. Si se hubiera alcanzado acuerdo, trasladará a dicha autoridad copia íntegra del mismo. En todo caso, comunicará a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral la decisión sobre el despido colectivo que realiza. Estas comunicaciones se realizarán en el plazo de quince días, tratándose de entidades locales, a contar desde la fecha de la última reunión celebrada en el periodo de consultas, acompañada de la documentación correspondiente a las medidas sociales de acompañamiento que se hubieran acordado u ofrecido y el plan de recolocación externa en los casos en que proceda por el número de trabajadores afectados. Transcurrido el anterior plazo sin haber procedido a las comunicaciones indicadas, se producirá la terminación del procedimiento de despido colectivo por caducidad, sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento.

El Real Decreto deroga específicamente, entre otras normas, el Real Decreto 801/2011, de 10 de junio por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos.

TASAS JUDICIALES

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: TASAS JUDICIALES

Ley 10/2012 de 20 de noviembre de 2012, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (BOE de 21 de noviembre de 2012, número 280).

La Ley exime de las tasas a las Administraciones Públicas.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Recopilación de Legislación de Andalucía

AGRICULTURA Y GANADERIA

EXPLOTACIONES EQUINAS: REGISTRO DE EXPLOTACIONES: ACTUALIZACIÓN DE ANEXO

Resolución de 9 de octubre 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 I de la Orden de 21 de marzo de 2006, por la que se regula la ordenación zootécnica y sanitaria de las explotaciones equinas y su inscripción en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía (BOJA de 18 de octubre de 2012, número 204).

AGRICULTURA DE ALTA MONTAÑA: AYUDAS: CRITERIOS

Resolución de 16 de octubre 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 criterios de admisibilidad en relación con las ayudas destinadas a indemnizar a las personas agricultoras por las dificultades naturales en zonas de montaña y de las ayudas destinadas a indemnizar a las personas agricultoras por las dificultades naturales en zonas distintas a las de montaña, en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para el período 2007/2013 y gestionadas por la Dirección General de Fondos Agrarios (BOJA de 22 de octubre de 2012, número 207).

ANIMALES DE COMPAÑÍA: CONSEJO ANDALUZ

Decreto 525/2012 de 27 de noviembre de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se crea y regula el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía (BOJA de 11 de diciembre de 2012, número 241).

El Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía es un órgano colegiado permanente de participación administrativa, y cuya finalidad principal es promover la colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios andaluces para el desarrollo de una eficaz gestión de todas las actuaciones de las mismas en dicha materia. A esta finalidad se le encomienda las siguientes funciones:

- a) La emisión de informe sobre proyectos de disposiciones reglamentarias que se elaboren sobre protección y bienestar de animales de compañía, en desarrollo de la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales.
- b) La emisión de informes y realización de estudios que le soliciten las Administraciones Públicas con competencia en protección y bienestar de animales de compañía.
- c) Proponer a los diferentes órganos de la Administración Autonómica y de la Administración Local, todas aquellas cuestiones que estime oportunas relativas a la protección y bienestar de animales de compañía, así como

al régimen de licencias y al control de los animales potencialmente peligrosos.

- d) Proponer medidas relativas a la mejor gestión y coordinación de los registros municipales de animales de compañía y del Registro Central de Animales de Compañía de Andalucía.
- e) Cuantas otras funciones le sean atribuidas por una norma con rango de ley o decreto.

El Consejo está compuesto por la Presidencia, la Vicepresidencia, las Vocalías, que son doce y la Secretaría. Siete vocalías corresponden a siete representantes de los gobiernos locales andaluces designados por la asociación de municipios y provincias de ámbito autonómico de mayor implantación en Andalucía.

COMERCIO

COMERCIO Y TERRITORIO: PLAN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

Acuerdo de 9 de octubre de 2012 del Consejo de Gobierno, por la que se aprueba la formulación del Plan de Establecimientos Comerciales (BOJA de 7 de noviembre de 2012, número 218).

El Plan de Establecimientos Comerciales tendrá la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio a efectos de lo prevenido en la LOUA, y su objeto es contribuir al emplazamiento eficiente de las grandes superficies minoristas mediante el análisis del comercio, el desarrollo de criterios o la determinación de ámbitos aptos para su localización. Se elaborará por la Consejería competente en materia de comercio interior. Con carácter previo a su aprobación, será informado preceptivamente por el Consejo Andaluz de Concertación Local y por el órgano competente en ordenación del territorio.

COMERCIO: APERTURA FESTIVOS 2013

Orden de 26 de octubre de 2012 de la Consejería de Turismo y Comercio, por la que se establece el calendario de domingos y festivos en que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público durante el año 2013 (BOJA de 22 de noviembre de 2012, número 229).

ÓPTICAS: GUÍA DE FUNCIONAMIENTO

Orden de 21 de septiembre de 2012 de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que aprueba la Guía de Funcionamiento de los Establecimientos de Óptica (BOJA de 18 de octubre de 2012, número 204).

ECOLOGIA

ECOLOGÍA: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN

Decreto 493/2012 de 25 de septiembre de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 11 de octubre de 2012, número 200).

ECONOMIA

TRIBUTOS: PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 27 de septiembre de 2012 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica la modificación del Anexo I y los valores de las variables a que se refiere el artículo 11.2 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 16 de octubre de 2012, número 202).

Se modifica la inclusión de determinados municipios en la clasificación que hace la Ley en función de las variaciones que han experimentado en su población de derecho.

TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS POR INMIGRACIÓN

Orden de 31 de octubre de 2012 de la Consejería de Justicia e Interior, por la que se regula la distribución de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos andaluces (BOJA de 19 de noviembre de 2012, número 226).

La Orden determina los criterios aplicados para la determinación de la concreta cantidad a cada uno de los municipios, y en anexo publica la cantidad neta a percibir por cada uno de los municipios.

CÁMARA DE CUENTAS: FISCALIZACIÓN MUNICIPIOS

Resolución de 12 de noviembre de 2012 de la Cámara de Cuentas de Andalucía por la que se ordena la publicación del Informe de Fiscalización de actividades culturales en municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes (BOJA de 20 de noviembre de 2012, número 227).

CÁMARA DE CUENTAS: FISCALIZACIÓN FUNDACIONES PÚBLICAS LOCALES 2010

Resolución de 4 de diciembre de 2012 de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del Informe de fiscalización de las

Fundaciones Públicas Locales, correspondiente al ejercicio 2010 (BOJA de 12 de diciembre de 2012, número 242).

CÁMARA DE CUENTAS: FISCALIZACIÓN DIPUTACIONES Y MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES 2009 Y 2010

Resolución de 4 de diciembre de 2012 de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del Informe de rendición de cuentas de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos de municipios con población superior a 50.000 habitantes, correspondiente a los ejercicios 2009 y 2010 (BOJA de 12 de diciembre de 2012, número 242).

EMPLEADOS PÚBLICOS

EMPLEADOS PÚBLICOS: MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN

Acuerdo de 4 de diciembre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se ratifica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, sobre adecuación de derechos sindicales a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad (BOJA de 7 de diciembre de 2012, número 239).

ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

ESPECTÁCULOS PÚBLICOS: SEDES PLAN DE INSPECCIÓN

Resolución de 17 de septiembre de 2012 de la Dirección General de Interior, Emergencia, y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior, por la que se aprueba el Plan de Inspección de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Espectáculos Taurinos (BOJA de 31 de octubre de 2012, número 214).

PIROTECNICA: USO Y VENTA DE MATERIAL

Circular de 30 de noviembre de 2012, de la Delegación del Gobierno en Andalucía sobre venta y uso de productos pirotécnicos (BOJA de 5 de diciembre de 2012, número 238).

La circular regula el uso de este material tanto por vendedores, particulares y público en general, sobre todo de cara a la Navidad, instando a las autoridades competentes, entre ellas, a las locales, la vigilancia del estricto cumplimiento de las normas reguladoras.

INDICACION GEOGRAFICA PROTEGIDA

INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA: JAMÓN DE SERÓN

Orden de 25 de septiembre de 2012 de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se emite decisión favorable en relación con la solicitud de inscripción de la Indicación Geográfica Protegida “Jamón de Serón” (BOJA de 3 de octubre de 2012, número 194).

JUVENTUD

JUVENTUD: CAMPOS DE TRABAJO: CONVOCATORIA PARA 2013

Resolución de 3 de diciembre de 2012 del Instituto Andaluz de la Juventud de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, por la que regula la convocatoria para la aprobación de proyectos correspondientes al Programa de Campos de Trabajo de Servicio Voluntario para Jóvenes 2013 (BOJA de 13 de diciembre de 2012, número 243).

La convocatoria está abierta a todas las entidades públicas y privadas que dispongan de la capacidad y de los medios necesarios para desarrollar los proyectos objeto de la convocatoria.

Los proyectos versarán sobre los siguientes ámbitos:

- a) Investigación, Documentación, Rehabilitación y/o Recuperación del Patrimonio Histórico-Artístico y Cultural.
- b) Arqueología. Etnología.
- c) Acciones destinadas a la Protección o Recuperación del Medio Ambiente.
- d) De Acción Comunitaria y de Intervención Social en un medio determinado (barrios, zonas rurales, centros hospitalarios, centros para la tercera edad, bibliotecas, espacios deportivos, etc.) y/o dirigidas a destinatarios con características específicas (personas con discapacidad, inmigrantes, personas mayores, menores en situación de riesgo, desigualdades, etc.).
- e) Otros.

El plazo de presentación de solicitudes y de la documentación que debe acompañarlas finalizará el día 23 de enero de 2013.

MUNICIPIOS DE GRAN POBLACION

MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN: MIJAS

Acuerdo de 26 de septiembre de 2012 del Parlamento de Andalucía, relativo a la inclusión del municipio de Mijas (Málaga) en el régimen de organización de los municipios de gran población (BOJA de 15 de octubre de 2012, número 201).

ORGANIZACIÓN

JUNTA DE ANDALUCÍA: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 4/2012, 21 de septiembre, por la 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 1 de octubre de 2012, número 192).

La clasificación orgánica establecida en la mencionada Ley diferencia los órganos superiores, que son las Consejerías, de los órganos directivos, tanto centrales como periféricos, siendo estos últimos la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía y la Delegación Provincial de la Consejería. La presente modificación normativa introduce, junto a las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, la posibilidad de que existan Delegaciones Territoriales, como órganos que agrupan, en el caso en que se establezcan, las funciones de varias Consejerías dentro de un mismo ámbito provincial.

DÍAS INHÁBILES: CALENDARIO PARA 2013

Orden de 15 de noviembre de 2012 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se determina el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos administrativos para el año 2013 (BOJA de 28 de noviembre de 2012, número 233).

FIESTAS LOCALES PARA 2013

Resolución de 31 de octubre de 2012 de la Dirección General de Relaciones Laborales de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por la que se determinan las fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013 (BOJA de 4 de diciembre de 2012, número 237).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: APORTACIÓN A LAS CORPORACIONES LOCALES PARA 2012

Orden de 4 de septiembre de 2012 de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Corporaciones Locales para la financiación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2012 (BOJA de 4 de octubre de 2012, número 195).

SUBVENCIONES

AGRICULTURA: BUENAS PRÁCTICAS: SUBVENCIONES

Orden de 28 de septiembre de 2012 de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se establecen los requisitos 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 reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo (BOJA de 4 de octubre de 2012, número 195).

URBANISMO

COSTAS Y URBANISMO: PROTECCIÓN DEL LITORAL

Decreto-Ley 5/2012 de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía (BOJA de 28 de noviembre de 2012, número 233).

El objeto del Decreto-Ley es posibilitar la intervención inmediata en la protección del ámbito litoral e incentivar el cumplimiento de las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, e incluye medidas para agilizar la tramitación del planeamiento urbanístico a estos fines.

Modifica la LOUA para añadir un instrumento más de la planificación territorial, consistente en el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, y añade un título nuevo a dicha Ley, con la rúbrica de Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, que incluirá los primeros 500 metros de la Zona de Influencia del Litoral, así como cualesquiera otras necesarias para alcanzar los objetivos de protección. El Plan será formulado por Acuerdo del Consejo de gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, será sometido a información pública y a audiencia de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas en razón de su competencia y a las Corporaciones Locales que tengan todo o parte de su territorio incluido en el ámbito del Plan; finalmente, será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno y se publicará en el BOJA.

VOLUNTADES VITALES ANTICIPADAS

VOLUNTADES VITALES ANTICIPADAS: SEDES DEL REGISTRO

Resolución de 2 de octubre de 2012 de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se habilitan las sedes del Registro de Voluntades Vitales Anticipadas de Andalucía (BOJA de 23 de octubre de 2012, número 208).

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

CARÁCTER BÁSICO DE LA LEY ESTATAL REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL. EL RÉGIMEN DE MAYORÍAS PARA LA ADOPCIÓN DE LOS ACUERDOS DE LOS PLENOS DE LOS ENTES LOCALES ESTABLECIDO EN LA LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL, LRBL, TIENE EL CARÁCTER DE BÁSICO, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 149.1.18 DE LA CONSTITUCIÓN Y NO PUEDE SER CONTRADICHO POR LA LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Constitucional de 17 de septiembre de 2012.

Recurso: 2331/2012.

Ponente: Adela Asúa Batarrita.

Mediante acuerdo plenario de 29 de noviembre de 2004 el Cabildo Insular de Tenerife, previo acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Juan de la Rambla de 7 de abril de 2004, aprobó definitivamente la alteración de la capitalidad de ese municipio por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, pues votaron a favor diecinueve y en contra diez consejeros.

La asociación de vecinos Rambla interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del Cabildo Insular de Tenerife de 29 de noviembre de 2004, alegando, entre otros motivos, que la aprobación de la alteración de la capitalidad del municipio por mayoría absoluta del número legal de los miembros del Pleno del Ayuntamiento suponía aplicar el art. 47.2 d) de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LRBL), dejando, no obstante, inaplicado el art. 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, que exige una mayoría de dos terceras partes.

Promovida la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional considera que la norma legal autonómica contradice de forma efectiva e insalvable una norma legal estatal que ha sido adoptada con posterioridad y que tiene la condición de básica ex art. 149.1.18 CE. La doctrina constitucional sobre las leyes autonómicas perfectamente compatibles con la ley estatal en el momento de ser dictadas, pero que devienen disconformes por la modificación posterior de la legislación básica estatal ya había sido recogida en las sentencias de ese Tribunal 66/2011 y 1/2003, según recuerda la sentencia que comentamos.

Por todo ello, dicha sentencia estima que ha de apreciarse que el art. 131.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, lo que determina la consiguiente inconstitucionalidad y nulidad del precepto autonómico.

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RESOLUTORIOS HAN DE EXPRESAR Y CONTENER DE MODO INDUBITADO LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN, NO BASTANDO UNA MERA MANIFESTACIÓN DE DESEO O DE CONVENIENCIA; ASIMISMO HAN DE EXPRESAR LOS RECURSOS PROCEDENTES CONTRA LOS MISMOS

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2012.

Recurso: 3087/2010.

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

Los hechos objeto del recurso de casación son los siguientes:

1º.- El Pleno del Ayuntamiento de Logroño, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2007, acuerda nombrar como representante municipal en el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja a D. Saturnino.

2º.- El 11 de diciembre de 2007 la Alcaldía del Ayuntamiento de Logroño resuelve delegar en D. Saturnino, Concejal de Urbanismo de la Corporación, las competencias que ostenta la Alcaldía como Vocal del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, así como la comunicación de dicha resolución a la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial de la Comunidad Autónoma y su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (folios 6 y 7 del expediente).

4º.- El 13 de diciembre de 2007 el Ayuntamiento de Logroño comunica a la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Local del Gobierno de La Rioja la resolución de delegación de competencias a que se refiere el apartado anterior.

5º.- El 18 de diciembre de 2007 la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja comunica al Alcalde de Logroño que la delegación efectuada es improcedente... por cuanto no estamos ante un supuesto de ejercicio de competencia alguna, sino ante un supuesto de mera representación, por lo que hay que estar a lo que al efecto dispone la norma que regula la composición de la Comisión. Así, el artículo 4.3 del Decreto 111/2007, de 31 de agosto, que ha modificado al Decreto 126/2003, de 19 de diciembre, establece de manera meridiana que los representantes de la Administración Local serán "Alcaldes designados por el titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, oída la Federación Riojana de Municipios". Por tanto, la designación de quiénes son los representantes de la Administración Local compete al titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. Se trata de una designación que es "intuitu personae" y por tanto no delegable ni susceptible de suplencia alguna, que requiere la condición de Alcalde de la persona propuesta y la previa intervención de la Federación, por lo que entiendo que la citada Resolución de Alcaldía no es ajustada a Derecho. Lo que le comunico para su conocimiento y efectos.

6º.- El día 9 de mayo de 2008 D. Saturnino, en su condición de representante por delegación del Alcalde de Logroño, se presentó en el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja y se le impidió la entrada, no reconociéndose su función delegada.

7º.- El 21 de mayo de 2008 la Alcaldía del Ayuntamiento de Logroño solicita a la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial "Resolución expresa, dictando las instrucciones oportunas para que D. Saturnino, en su condición de miembro de la Corporación del Ayuntamiento de Logroño y actuando por delegación de su Alcalde, pueda ejercer las funciones de representación en el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja como vocal, en virtud del artículo 4 del Decreto 111/2007, de 31 de agosto ". En dicho escrito, se exponen las razones jurídicas por las que considera que el impedimento en el ejercicio de las funciones delegadas es contrario a derecho, invocándose la Ley 30/1992 y el artículo 63 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (folios 11 y 12 del expediente).

8º.- La Comunidad Autónoma no dio respuesta a la solicitud de Alcaldía de 21 de mayo de 2008, interponiéndose por el Ayuntamiento de Logroño recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, por silencio, de la petición realizada; recurso que la sentencia recurrida inadmite por considerar que el Ayuntamiento tenía que haber impugnado el acto de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial de 18 de diciembre de 2007, pues en él se respondía a la comunicación efectuada por el Ayuntamiento el 11 de diciembre de 2007, y que al no haberlo hecho entonces el recurso está dirigido contra un acto ya firme y consentido.

La Sala del TS no comparte la conclusión a que llega la sentencia recurrida, y considera que habría estado de más que la Sala de instancia explicase las razones por las que se apartaba, en la sentencia, del criterio que la propia Sala había mantenido en el auto que resolvió la alegación previa. Y entiende que aquella comunicación de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial de fecha 18 de diciembre de 2007, si bien expresaba el parecer de la Consejería, no aparecía formulada como una manifestación de voluntad del órgano administrativo y, desde luego, no contenía indicación alguna sobre los recursos que podían interponerse contra ella.

Finalmente, la Sala del TS no comparte la conclusión a que llega la Sala de instancia de que "... el Ayuntamiento de Logroño tenía que haber impugnado dicho acto administrativo (...), por lo que al no haberlo recurrido en tiempo y forma nos encontramos ante un acto firme y consentido ", y en consecuencia, la casa y la anula.

VALIDEZ DE LA DESCATEGORIZACIÓN DE SECTORES DE SUELO URBANO CONSOLIDADO CUANDO NO QUEDA ACREDITADO QUE TALES SECTORES HUBIEREN CUMPLIDO CON LOS DEBERES DE CESIONES Y CARGAS DEL PROCESO URBANÍSTICO

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2012.

Recurso: 4502/2010.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

La sentencia del TS declara no ha lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia que declaró ajustado a derecho el acuerdo que aprobó un plan parcial. La Sala considera que aunque tiene razón la parte recurrente en cuanto a la existencia de jurisprudencia consolidada que declara la imposibilidad de descategorizar el suelo urbano consolidado en no consolidado, así como su fundamento en cuanto se pretende con ello impedir someter la propiedad a un sucesivo e inacabado proceso de cesiones y cargas urbanísticas, la aplicación de esa jurisprudencia tiene como soporte un presupuesto fáctico, esto es, que los terrenos ya cumplieron con los deberes y cargas precisos para la consideración como suelo urbano, circunstancia que aquí no se da, pues la parte recurrente no acredita que los terrenos de su propiedad ya levantaron tales cargas.

EL SERVICIO MUNICIPAL DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE CUANDO ES SUMINISTRADO DE FORMA INDIRECTA TIENE EL CARÁCTER DE TASA HASTA LA MODIFICACIÓN DEL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LETRA a) DEL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 58/2003, DE 17 DE DICIEMBRE GENERAL TRIBUTARIA, OPERADA POR LA LEY 2/2011, DE 14 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, Y A PARTIR DE ENTONCES LAS CANTIDADES QUE LA ENTIDAD CONCESIONARIA PERCIBE DE LOS USUARIOS CONSTITUYEN PRECIOS PRIVADOS, INTERVENIDOS Y AUTORIZADOS ADMINISTRATIVAMENTE, NUNCA TASAS NI PRECIOS PÚBLICOS

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2012.

Recurso: 4788/2010.

Ponente: Joaquín Huelin Martínez de Velasco.

Importante sentencia del TS en cuanto que hace un repaso de la oscilación legislativa y jurisprudencial de la naturaleza de las cantidades que perciben los titulares de la gestión del servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable.

El ayuntamiento de Marchena (Sevilla) adoptó el acuerdo de modificar la ordenanza reguladora del precio público del agua cuyo servicio es prestado por una empresa privada mediante concesión. Un particular interpone recurso contra el referido acuerdo porque el anuncio de la aprobación inicial de la modificación no fue publicada en el tablón de edictos de la Corporación como prevé el artículo 17 del TRLHL, recurso que es estimado por el TSJ de Andalucía.

Contra la anterior sentencia la empresa concesionaria interpone recurso de casación, por entender que el precio de la retribución del servicio, al ser prestado en régimen de concesión, es decir de forma indirecta, no tiene carácter de tasa, sino de precio privado, por lo que no le es de aplicación el artículo 17 del TRLHL, y sí el previsto en la LRBRL en su artículo 49 para la aprobación de las Ordenanzas, precepto, que al no contemplar la publicación del anuncio de la aprobación inicial del acuerdo en el tablón de edictos, el Ayuntamiento ha cumplido con la publicidad del acuerdo mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, aunque no lo haya publicado en el de edictos de la Corporación.

El Tribunal Supremo desestima el recurso por entender que en la fecha de la publicación del acuerdo tienen carácter de tasas las cantidades que la entidad concesionaria percibe de los usuarios, y por tanto, le era de aplicación el artículo 17 del TRLHL, precepto que ha sido incumplido por el Ayuntamiento.

Así, dice:

«Se ha de partir de un hecho indiscutido: el servicio público no se prestaba directamente por el Ayuntamiento de Marchena sino en régimen de gestión indirecta por la entidad recurrente. También resulta incontestable que el régimen jurídico aplicable es el establecido en la Ley General Tributaria de 2003, en su redacción original, antes de la modificación del artículo 2.2.a), y de la supresión de su último párrafo, llevada a cabo por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La cuestión debatida no ha sido pacífica, como pone de manifiesto la jurisprudencia de esta Sala, y no precisamente como consecuencia de un supuesto "desorden" de la misma, sino esencialmente debido a los vaivenes y a los cambios normativos que se han ido produciendo con el transcurso de los años, entre otras razones, para ajustarse a la doctrina del Tribunal Constitucional. Por ello, no está de más que demos un repaso a esa jurisprudencia (...), para clarificar y explicar por qué se han dado diferentes soluciones tributarias para el mismo problema de fondo.

(A) Hay pronunciamientos que consideraron tal retribución del gestor indirecto como un precio privado, (B) otros le otorgaron la naturaleza de precio público y, en fin, (C) otro grupo de decisiones estimaron que se trataba de una tasa.

(A) En un primer grupo encontramos, pues, sentencias en las que esta Sala ha considerado que la retribución de las empresas concesionarias que prestan el servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable constituye un precio privado. Son pronunciamientos que abordan supuestos de hecho anteriores a la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 y a sus secuelas legislativas (...).

De este acervo jurisprudencial se obtiene que, bajo el marco normativo anterior al provocado por la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, el Tribunal Supremo consideró sin fisuras que si el servicio era prestado directamente por las corporaciones locales deberían sufragarlo mediante una tasa, ejercitando su potestad tributaria; mientras que si era gestionado de forma indirecta, por la interposición de un concesionario, la retribución de este último constituía un precio privado, fijado por el Ayuntamiento concedente en uso de su potestad tarifaria, sin perjuicio de su sometimiento a la ulterior autorización de la Administración competente en materia de control de precios (primero la del Estado y después, tras las oportunas transferencias, la de la correspondiente Comunidad Autónoma). Tan claro lo tenía el Tribunal Supremo que, en virtud de la disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 25/1998, siguió considerando la remuneración del concesionario un precio fijado en el uso de la mencionada potestad tarifaria, condicionado a ulterior aprobación para vigilar sus eventuales efectos inflacionistas (...).

(B) Junto al anterior grupo de sentencias, aparece otro segundo, en el que se atribuye la naturaleza de precio público a la retribución del prestador del servicio municipal de agua potable. Se trata de cinco sentencias, todas referidas al Ayuntamiento de Salou (...).

En realidad, en la calificación por estas sentencias como precio público subyace cierta incorrección terminológica pues, aun cuando aluden al artículo 41 de la Ley 39/1988, habida cuenta de los términos en que se expresan y la constatación de que las tarifas fueron aprobadas por la Comisión de Precios de la Generalitat de Cataluña, resulta evidente que se están refiriendo a un precio privado a percibir por la entidad arrendataria del servicio, aprobado por la Corporación en uso de su potestad tarifaria y condicionado a la autorización de la Comunidad Autónoma, competente en materia de control de precios (...).

(C) Aparece, por último, un tercer grupo de sentencias que califican de tasa la prestación del servicio enjuiciado. Así, la de 2 de julio de 1999, Ayuntamiento de La Orotava (casación 2603/95, FFJ 3º y 5º), resolvió un litigio entre dicha corporación local y la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, que ganó la primera. La Administración autonómica había impugnado la ordenanza fiscal aprobatoria de la tasa por suministro de aguas, con el argumento de que el Ayuntamiento había desconocido sus competencias sobre control de precios, al no recabar la pertinente autorización. La Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, estimó la demanda y anuló la decisión municipal impugnada pues, tratándose de un «precio autorizado», debió mediar la intervención autonómica.

Sin embargo, esta Sala, revocando la decisión de instancia, declaró la conformidad a derecho del acto de aprobación de la ordenanza fiscal en cuestión. El órgano de casación achaca a la de instancia no haber distinguido adecuadamente entre la prestación directa del servicio por el Ayuntamiento o a través de un concesionario. En este último caso, se trataría de un precio privado, «pues ésta es la relación entre el concesionario y los consumidores», supuesto en que la potestad tarifaria compete al Ayuntamiento, ente concedente, según lo dispuesto en los artículos 148 a 155 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, sometida a la posterior autorización de la

Comunidad Autónoma en cuanto titular de la competencia en materia de control de precios.

Por el contrario, cuando, como en el caso de La Orotova, el servicio se presta directamente por el Ayuntamiento, las tarifas tienen la naturaleza jurídico-tributaria de tasas, cuya modificación debe seguir la tramitación propia de las ordenanzas fiscales, competencia propia de las entidades locales, no sometida a ulterior control de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la facultad de impugnar en la vía contencioso-administrativa el acto de aprobación definitiva de la ordenanza fiscal. El anterior criterio fue reproducido, para el propio Ayuntamiento de La Orotava, en la sentencia de 20 de octubre de 2005 (casación 3857/00, FFJJ 3º y 4º) (...).

TERCERO.- A título de conclusión sobre este repaso al tratamiento que la jurisprudencia ha dado a la retribución por la prestación del servicio público de agua domiciliaria o potable, si se hace abstracción de las cinco sentencias Ayuntamiento de Salou, en las que, de forma acrítica, se sostiene que la suma pagada por los usuarios a la empresa arrendataria por la prestación del servicio de suministro de agua es un precio público (así lo habían calificado las partes, sin que hubiera discusión sobre el particular), la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha basculado entre su condición de precio privado y el de tasa.

Ha atribuido la naturaleza de precio privado, fijado por la Corporación municipal, ejercitado su potestad tarifaria y sometido a la aprobación ulterior de la Comunidad Autónoma en aplicación de la política de control de precios, cuando el servicio era gestionado de forma indirecta por un concesionario o un arrendatario, incluso una empresa participada mayoritariamente por el municipio (...). Si el servicio se prestaba directamente, la retribución satisfecha por los usuarios constituía una tasa (...).

Esta Sala mantuvo esta configuración hasta el 1 de enero de 1999, fecha a partir de la cual y en virtud de la disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 25/1998, debería siempre considerarse una tasa, como consecuencia de las reformas introducidas a resultas de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, cuya doctrina ratificaron las sentencias 102/2005, de 20 de abril, y 121/2005, de 10 de mayo. Por ello, la sentencia Ayuntamiento de Ávila sienta un criterio, después ratificado en la sentencia Ayuntamiento de Alicante, conforme al que la prestación del servicio público municipal de abastecimiento de agua, de recepción obligatoria, siempre debe sufragarse a través de una tasa, cualquiera que sea su forma de gestión.

Pese al aparente "desorden", la jurisprudencia ofrece un cuadro nítido y una evolución coherente. En relación con el mencionado servicio público municipal, aun reconociendo que hubo un periodo (entre la entrada en vigor de la Ley 39/1988 y la de la Ley 25/1998) en que el servicio podía financiarse mediante precios públicos, nunca se le ha planteado un supuesto tal. A partir de esa segunda Ley, y también bajo la vigencia de la Ley General Tributaria de 2003 (artículo 2.2.) y del Texto Refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales, aprobado en 2004 (artículo 20.1.B)), los usuarios han de financiar el servicio a través de una tasa que pasa a engrosar la partida de ingresos del presupuesto local, con independencia de la forma en que se

gestione, ya que siempre se trata de servicios de recepción obligatoria (artículo 25.2.l) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local).

Lo expuesto, como hemos dicho al inicio del anterior fundamento, es consecuencia de la interpretación que del régimen jurídico vigente en cada caso ha hecho esta Sala. Parece claro, que la supresión del segundo párrafo del artículo 2.2.a), llevado a cabo en 2011 por la Ley de Economía Sostenible, abre un panorama diferente, sobre el que no nos toca pronunciarnos para zanjar el actual supuesto.

Por todo lo expuesto, y estando sujeta la prestación del servicio público al régimen fiscal de la tasa, debemos desestimar el recurso de casación y confirmar la sentencia impugnada».

ES CORRECTA LA PRÁCTICA DE LA NOTIFICACIÓN DEL INICIO DE ACTUACIONES INSPECTORAS TRIBUTARIAS AL AYUNTAMIENTO QUE ES RECEPCIONADA POR EL SECRETARIO

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2012.

Recurso: 404/2009.

Ponente: Juan Gonzalo Martínez Micó.

El TS confirma en la sentencia de casación la del TSJ la liquidación practicada al Ayuntamiento de Astillero (Asturias) por inspección sobre el IVA por la enajenación de una parcela que recibe el referido Ayuntamiento por cesión obligatoria urbanística de suelo y edificable que adjudica a un tercero en pública licitación. El TS declara que la notificación del inicio de las actuaciones inspectoras al Ayuntamiento practicada en la persona del Secretario es correcta.

En efecto, el Ayuntamiento recurrente alegó en casación que el artículo 26.3 del RGIT de 1986, en consonancia con el artículo 45.2 de la LGT de 2003, determina que por las personas jurídicas de naturaleza pública o privada deberán actuar las personas que ocupen, al actuar la Inspección, los órganos a quien corresponda su representación, por disposición de la Ley o por acuerdo validamente adoptado. En este sentido el artículo 19 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local establece que el gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento integrado por el Alcalde y los Concejales y en su artículo 21.1.b) matiza que el Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta la atribución de representar al ayuntamiento; como consecuencia en el procedimiento de inspección que nos ocupa en representación del ayuntamiento debe actuar su alcalde.

Al respecto el TS declara que La Disposición Adicional Sexta del RGIT establece que de las notificaciones de la Inspección de Tributos que no se practiquen en el curso de las mismas actuaciones, deberán realizarse en la forma prevista en el artículo 80 de la ley de procedimiento administrativo (hoy artículo 59 LRJPAC), y demás disposiciones generales de Derecho Administrativo que sean de aplicación. En particular, añade la Disposición

Adicional Sexta RGIT que las notificaciones podrán practicarse por un funcionario o por personal de la Administración de la Hacienda Pública, siempre que quede constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado., que tales requisitos se cumplen sobradamente en este caso, en el que se notificó al Ayuntamiento recurrente el inicio de las actuaciones inspectoras (folios 62 y 63 del expediente administrativo citados) el 17 de enero de 2001, en sus propias oficinas, en la persona del Secretario, identificado por su cargo, nombre y apellidos y número de DNI, quien firmó la diligencia. Pretender, como hace la parte recurrente, que las notificaciones dirigidas al Ayuntamiento se practiquen personalmente con el Alcalde, aparte de carecer de apoyo legal, es contrario a toda lógica en la organización de la oficina municipal".

LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES NO EMPECE QUE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y LA PLANTILLA TENGA QUE SER OBJETO DE NEGOCIACIÓN PREVIA ENTRE LOS REPRESENTANTES SINDICALES Y DE LA CORPORACIÓN

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2012.

Recurso: 5914/2010.

Ponente: José Díaz Delgado.

El TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Laguna del Duero contra la sentencia dictada por el TSJ de Castilla y León sobre aprobación de la plantilla de personal y la modificación de la RPT del Ayuntamiento. El hecho de que la Relación de Puestos de Trabajo afecte a materias de índole económica, no choca con que esta afectación tenga que tener su reflejo necesariamente en los Presupuestos del Ayuntamiento y en otros instrumentos normativos, y ello es consecuencia de la complementariedad del ordenamiento jurídico.

El Ayuntamiento argumentó que la falta de negociación con los representantes sindicales constituye la única infracción que, en su caso, podría resultar atribuible al acuerdo plenario de 20 de febrero de 2008 y sostiene que las decisiones que se adoptaron en el mismo no incidían en las condiciones de trabajo del personal municipal, no estando, en consecuencia, sujetas a la negociación sindical, estimando que la sentencia recurrida realizó una interpretación extensiva del concepto "condiciones de trabajo". Por otro lado, argumenta que la Junta de Personal fue informada con posterioridad a la toma del acuerdo de las medidas en él adoptadas, sin que planteara reparo ni objeción alguna, por lo que el supuesto vicio habría quedado subsanado y, en último lugar, reitera que, en todo caso, la omisión de la consulta constituiría un vicio no invalidante de dicho acuerdo plenario.

El TS declara que el art. 32 de la Ley 9/1987 establece las materias que deben ser objeto de negociación colectiva, desgranando dichas materias en sus diversos apartados, entre las que debemos destacar las siguientes: "incremento

de retribuciones de los funcionarios (apartado a)", "determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos" (apartado b), "clasificación de los puestos de trabajo", y "los sistemas de ingreso, provisión y promoción profesionales de los funcionarios públicos (apartado f)". Concluyendo este precepto con una cláusula de cierre contenida en el apartado k) que, a modo de síntesis o resumen de los apartados anteriores, se refiere, en general, a "las materias de índole económica, de prestación de servicios, sindical, asistencial y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de trabajo y ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus Organizaciones Sindicales con la Administración". Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 34.1 de la citada Ley 9/1987, están, en principio, excluidas de esa exigencia de negociación las decisiones de la administración que afecten a sus potestades de organización, pero, como se recuerda en la STS de 19 de junio de 2006 (FJ 3º), con cita de otras sentencias anteriores del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2005 y de 22 de mayo de 2006, "tal excepción no opera, y rige por tanto aquella exigencia de consulta o negociación, cuando el ejercicio de dichas potestades organizativas pueda tener repercusión en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (artículo 34.2)".

Lo determinante para considerar preceptiva la negociación colectiva previa es, pues, que la concreta actuación de la Administración afecte o tenga repercusión en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos; esto es, que tenga un contenido sustantivo y una incidencia en la ordenación de las condiciones de trabajo, en el bien entendido de que, como se ha destacado también por el Tribunal Supremo, la mera referencia a aspectos relativos a esas condiciones de trabajo, sin entrar en su regulación ni en su modificación, no requiere de dicha negociación colectiva previa, "ya que mencionarlos no significa entrar en su régimen ni variar su contenido" (entre otras, la STS de 9 de febrero de 2004, citada en la contestación a la demanda, o la STS de 22 de mayo de 2006). Como se resume en la STS de 6 de febrero de 2007: "si el artículo 32 k) LORAP, exige que sean objeto de negociación todas las materias que afecten a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos esta negociación habrá de producirse tanto si el objeto de la decisión administrativa es la regulación de aquellas condiciones de trabajo como si su finalidad es otra pero incide indirectamente en ellas. Sin embargo la interpretación de la locución "condiciones de trabajo" no puede extenderse al punto de comprender toda regulación que afecte a un determinado cuerpo de funcionarios sino que ha de limitarse a las circunstancias que repercutan en la forma en que se desempeñe el trabajo en un puesto determinado".

Partiendo de esas consideraciones hemos de concluir, que la Relación de Puestos de Trabajo impugnada recoge la creación de una plaza de Técnico Medio de Administración Especial (Grupo A2, Jefe de Sección), la creación de dos plazas de Técnico Auxiliar de Administración (Grupo C1, Jefe de Negociado), y la modificación de una plaza de Administración General, que pasa a pertenecer a la Administración Especial, Grupo C1, Jefe de Negociado, por lo que afecta a la clasificación de los puestos de trabajo y materias de índole económica, por lo que afecta a las condiciones de trabajo. El hecho de que la Relación de Puestos de Trabajo afecte a materias de índole económica, no choca con que esta afectación tenga que tener su reflejo necesariamente en

los Presupuestos del Ayuntamiento y en otros instrumentos normativos, y ello es consecuencia de la complementariedad del ordenamiento jurídico.

La aplicación de la doctrina precedente al caso examinado conduce a rechazar el motivo que venimos analizando, pues, como correctamente afirma la sentencia impugnada, afectando la relación de puestos de trabajo recurrida a las condiciones de trabajo, la negociación colectiva a través del instrumento idóneo, cual es la Mesa de negociación -que se omitió y no es sustituible por la petición de informes a las organizaciones sindicales o comunicación o información a posteriori-, es procedente y obligatoria, y su ausencia equivale a la omisión de un esencial trámite procedimental, incardinable en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/92.

ORDENANZA MUNICIPAL DE PUBLICIDAD. VÁLIDEZ DE LA PROHIBICIÓN DE PUBLICIDAD EN CUALQUIER TIPO DE VEHÍCULO O REMOLQUE EXCEPTO EN LOS DESTINADOS AL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS.

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2012.

Recurso: 1964/2011.

Ponente: Segundo Menéndez Pérez.

El TSJ de Madrid estima parcialmente el recurso interpuesto por la Asociación Nacional de Fabricantes de Bebidas Refrescantes Analcohólicas contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid que aprueba la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior, y anula, en consecuencia, los artículos 2.2 y 2.4 de la misma.

El artículo 2.2 establece lo siguiente: *“Se prohíbe la publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado, excepto la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros. En aquellos vehículos que pertenezcan a actividades económicas podrá figurar un elemento de identificación, nombre y/o logotipo de la razón social de la empresa o de su titular o de la marca comercial del producto, sin mención de promociones de productos y servicios”.*

La sentencia del TSJ de Madrid considera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial "en libertad", ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.

En segundo lugar, valora el hecho de que los empresarios ubicados en el término municipal de Madrid no puedan colocar publicidad en los vehículos de la empresa y los vehículos pertenecientes a empresas ubicadas en otros municipios si pueden, lo que supone un atentado a la libertad de empresa y al principio de que la misma debe ejercerse en condiciones de igualdad, lo que colocaría en ventaja a las empresas domiciliadas fuera del municipio de Madrid, además de que dicha norma nunca puede entenderse que tenga como finalidad la ordenación del mercado y la actividad económica general.

Finalmente, entiende que no existe justificación alguna para que la única publicidad que se pueda colocar en los vehículos sea la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros, debiendo distinguir entre la regulación a la que deben someterse los distintos soportes y formas de publicidad, con la reserva de publicidad en los vehículos destinados al transporte público, lo cual tiene como única finalidad intervenir de manera ventajosa en el mercado publicitario al eliminar, sin justificación alguna, todo tipo de competencia, vulnerando de este modo el derecho a la libertad de empresa, ya que las empresas se verían obligadas, con la finalidad de dar a conocer sus productos, a contratar con el Ayuntamiento de Madrid quien directamente, o indirectamente, establecería los precios de la publicidad que más le conviniera al haber eliminado toda la competencia del sector.

Contra esta sentencia el Ayuntamiento de Madrid interpone recurso de casación.

El TS estima el recurso de casación, considerando que el Ayuntamiento está ejerciendo la competencia que le otorga el artículo 25.2.f) de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, de protección del medio ambiente en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la que en los mismos términos le otorga la "Ordenación del tráfico de vehículos" en las vías urbanas", artículo 25.2.b) de la Ley de Bases de Régimen Local. Y es evidente que esos aspectos de la actividad de la ciudad y sus habitantes, medio ambiente en el sentido de paisaje urbano y ordenación del tráfico, se ven afectados por la publicidad exterior que la Ordenanza define como la que "es visible desde las vías y espacios públicos siendo susceptible de atraer la atención de quienes se encuentren en espacios abiertos, transiten por la vía pública, circulen en medios privados o públicos de transporte y, en general, permanezcan o discurran por lugares o ámbitos de utilización común".

Continua afirmando la sentencia del TS que la publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado, excepto la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros" es conforme a Derecho porque no pone en cuestión la libertad de empresa que en el marco de la economía de mercado reconoce el artículo 38 de la Constitución por el hecho de que ordene la publicidad exterior en la ciudad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado en la vía pública, restringiéndola a la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros. Y ello porque esa prohibición o restricción en nada afecta al desarrollo de la libre iniciativa empresarial en los distintos ámbitos publicitarios y tampoco introduce un factor determinante en materia de la libre competencia. La restricción de esa publicidad en cualquier tipo de

vehículo o remolque, en circulación o estacionado en la vía pública no busca más que la protección del medio ambiente urbano evitando el exceso que de otro modo podría producirse con el uso indiscriminado de esa publicidad e, igualmente, la posible mayor saturación del tráfico que esa publicidad exterior en movimiento de vehículos o en el estacionamiento de los mismos en determinadas vías urbanas podría producir. Tanto más cuanto que por otra parte el precepto cuestionado sí permite esa publicidad exterior que podríamos calificar de discreta o menos contaminante del paisaje de la ciudad, cuando admite que "en aquellos vehículos que pertenezcan a actividades económicas podrá figurar un elemento de identificación, nombre y/o logotipo de la razón social de la empresa o de su titular o de la marca comercial del producto, sin mención de promociones de productos y servicios.

**ALEGACIÓN DE PÉRDIDA SOBREVENIDA DEL OBJETO DEL
PROCESO POR HABER PÉRDIDO LA VIGENCIA TEMPORAL DEL
PRESUPUESTO MUNICIPAL RECURRIDO EN EL MOMENTO DE LA
RESOLUCIÓN DEL RECURSO.**

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2012.

Recurso: 2959/2011.

Ponente: José Díaz Delgado.

El TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Arrecife contra la sentencia del TSJ de Canarias que anuló el acuerdo plenario por el que se aprobó definitivamente el presupuesto del Ayuntamiento para el ejercicio de 2008, por ausencia de negociación colectiva en la creación de plazas de personal eventual y en la fijación de las retribuciones del personal.

No obstante, nos interesa destacar aquí el reproche que el Ayuntamiento de Arrecife hace en el recurso de casación al denunciar que la sentencia del TSJ infringió la doctrina jurisprudencial sobre la pérdida sobrevenida del objeto del proceso, en relación con la pérdida de vigencia del presupuesto recurrido desde el año 2009 y la pretensión meramente formal ejercitada por el recurrente en el recurso contencioso-administrativo del que trae causa esta casación, en el que interesa la anulación de un presupuesto que desde hace años perdió su eficacia, al haberse aprobado hasta tres nuevos presupuestos con posterioridad, para que se convoque una Mesa de Negociación que, además, no vincula al Pleno.

En efecto, así lo ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en casos análogos al presente, advirtiendo que "la desaparición del objeto del recurso ha sido considerada, en muchas otras, como uno de los modos de terminación del proceso Contencioso- Administrativo; tanto cuando lo impugnado eran disposiciones generales, en que la ulterior derogación de éstas, o su declaración de nulidad por sentencia anterior, ha determinado la desestimación del recurso, no porque en su momento no estuviere fundado, sino porque la derogación sobrevenida de la norma priva a la controversia de

cualquier interés o utilidad real, (así sentencias de 24 de marzo y 28 de mayo de 1997 o 29 de abril de 1998); como en recursos dirigidos contra resoluciones o actos administrativos singulares, en los que se ha considerado que desaparecía su objeto cuando circunstancias posteriores les privaban de eficacia (así en sentencias de 31 de mayo de 1986, 25 de mayo de 1990, 5 de junio de 1995 y 8 de mayo de 1997)", tal como sintetizando dicha doctrina legal se declara en la Sentencia de 19 de mayo de 2003.

El TS, en la sentencia que comentamos, recuerda la doctrina jurisprudencial en relación con la pérdida sobrevenida de objeto que se contiene en la sentencia de dicho Tribunal, de 18 de mayo de 2006 (recurso 45/2004), en la que se contempla un supuesto de derogación de la norma reglamentaria inicialmente impugnada, y en la que, con remisión a otras resoluciones anteriores, se sostiene que, en tales supuestos, el pronunciamiento que procede es el de la desestimación del recurso por carencia sobrevenida de lo que constituía su objeto, ceñido a la pretensión de expulsión del ordenamiento jurídico de normas que a juicio de la parte recurrente son ilegales, como consecuencia de la pérdida de vigencia del precepto controvertido. Tras lo cual, se añade dicha resolución:

«La pérdida de la finalidad del recurso queda más patente aún si se tiene en cuenta que, conforme al artículo 72.2 de la nueva Ley de esta Jurisdicción, "las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada". Norma ésta que corrobora la innecesidad de un pronunciamiento judicial que elimine del ordenamiento jurídico, con eficacia general "ex nunc", a una disposición que, por haber sido ya derogada, ha resultado excluida del propio ordenamiento jurídico antes del hipotético fallo judicial anulatorio, aunque es cierto, sin embargo, que dicha doctrina y sus consecuencias procesales deben ceder en los casos en que las normas reglamentarias objeto de recurso directo, pese a su derogación, mantienen una cierta ultraactividad posterior que se extienda hasta el momento de la sentencia. En tales supuestos -esto es, en aquellos en que se mantiene la aplicación de la norma derogada a hechos acaecidos con posterioridad a su pérdida de vigencia- un hipotético fallo anulatorio del reglamento impugnado responde a su finalidad y no puede entenderse que el recurso, sea en la instancia o en casación, haya sido privado de contenido».

El TS declara que en el supuesto enjuiciado, nos hallamos frente a la pérdida de vigencia del presupuesto municipal del año 2008, objeto de impugnación, como consecuencia de la aprobación posterior de los sucesivos presupuestos anuales de la misma Corporación. Desde este planteamiento, debe tenerse en cuenta que, como consecuencia de la vigencia del presupuesto en cuestión durante la indicada anualidad, pueden derivarse determinadas situaciones jurídicas cuyos efectos se extiendan más allá del respectivo ámbito anual de eficacia; de tal forma, que se trataría de un supuesto asimilable a los que, como excepciones, se contemplan en la mencionada doctrina, por lo que no cabe entender que haya desaparecido la controversia suscitada en la litis.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL PRINCIPIO DE "CONFIANZA LEGÍTIMA" ENTRE ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADOS.

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2012.

Recurso: 1657/2010.

Ponente: Wenceslao Olea Godoy.

La sentencia recoge la siguiente doctrina sobre la confianza legítima:

«Pues bien, ante esa insistencia en la procedencia de la concurrencia de una actuación con base a la confianza legítima que genera el derecho de resarcimiento reclamado, es necesario comenzar por recordar, siguiendo lo declarado, entre otras, en la sentencia de esta Sala de 6 de julio de 2012 (recurso 288/2011), que el principio de la confianza legítima tiene su origen en el Derecho Administrativo Alemán (Sentencia de 14 de mayo de 1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), del que fue recepcionado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que lo acoge ya en las sentencias de 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (Asunto Lemmerz-Werk) y se acepta como un principio general del Derecho Comunitario (STS de 22 de marzo del 2012, recurso 2998/2008).

En Derecho Administrativo Español, regido por el principio de legalidad estricta de inspiración francesa, la institución no fue acogida hasta ya tardíamente, si bien la Jurisprudencia de esta Sala aplicó la confianza legítima como fundamento del examen de legalidad de las actuaciones administrativas (entre otras, en las sentencias de 1 de febrero de 1990, 13 de febrero de 1992, 17 de febrero, 5 de junio, 28 de julio de 1997, 10 de mayo, 13 y 24 de julio de 1999, 4 de junio de 2001 y 15 de abril de 2002, citadas en la de 22 de marzo de 2012, ya mencionada), vinculando la confianza legítima con los principios más generales de la seguridad jurídica y buena fe, de larga tradición en nuestro Derecho Administrativo (SSTS 10 de mayo de 1999 y la de 26 de abril de 2012). Nuestro Legislador, con ocasión de la reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1999, incorpora la confianza legítima en el artículo 3, referido a los principios generales a los que debe adaptar su actividad la Administración Pública.

Conforme a lo declarado por la antes mencionada sentencia de 6 de julio de 2012 el principio de confianza legítima comporta que "la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento»."

En esa misma línea se declara en la sentencia de 20 de septiembre de 2012 (recurso 5511/2009) que la institución "... encuentran su fundamento

último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento...". Se declara en la misma sentencia, con cita especial de la de 15 de abril de 2005 (recurso 2900/2002), en relación con las consecuencias de la actuación contraria a la confianza legítima, "que si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado. También lo es que ese quebrantamiento impondrá el deber de satisfacer las expectativas que han resultado defraudadas, o bien de compensar económicamente el perjuicio de todo tipo sufrido con motivo de la actividad desarrollada por el administrado en la creencia de que su pretensión habría de ser satisfecha...".

Ese criterio se reitera frecuentemente por la Jurisprudencia de esta Sala como pone de manifiesto las citas que se contienen en la sentencia de 9 de julio de 2012 (recurso 6433/2010).

En cuanto a los elementos de la confianza legítima, aparece como elemento básico para su apreciación que el ciudadano tenga, en palabras de la sentencia de 26 de abril de 2012, antes citada, la "creencia racional y fundada" de que por actos anteriores, la Administración adoptará una determinada decisión. Ello no asimila la confianza legítima con el precedente administrativo, porque en éste lo que existe es una previa decisión de la Administración que, para un supuesto ulterior, no puede desconocer sin la preceptiva motivación, conforme a lo que se impone en el artículo 54 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero sin trascendencia indemnizatoria. En la confianza, la actuación administrativa a considerar está en el mismo procedimiento, en el que por las decisiones que se han adoptado por la Administración existe la creencia racional y fundada de que la decisión definitiva, la resolución, tendrá un determinado sentido para el ciudadano que, en esa creencia, ha realizado unos gastos y generado unas expectativas. Ese elemento psicológico de la confianza legítima se erige en elemento esencial de la institución y se viene exigiendo de manera reiterada por la Jurisprudencia de esta Sala. En este sentido se declara en la sentencia 3 de julio de 2012 (recurso 6558/2010): "... La protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, siendo tan solo susceptible de protección aquella "confianza" sobre aspectos concretos, que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes...".

Lo que caracteriza a la confianza es que la propia Administración ha venido adoptando decisiones, en el mismo procedimiento, que han generado esa creencia racional y fundada de que se adoptará una decisión favorable a la petición del interesado.

Pero de las propias decisiones de esta Sala, se ha de concluir en un importante y relevante elemento para configurar la confianza legítima, a saber, que la concreta actuación que se espera en esa confianza sea conforme

al Ordenamiento (sentencia últimamente citada), es decir, es preciso que la actuación de la Administración, con su conducta, induzca al administrado "a creer que la actuación que él desarrolla es lícita y adecuada en Derecho" (sentencia de 3 de julio de 2012, dictada en el recurso 6558/2010). En ese mismo sentido se ha declarado que no puede ampararse en la confianza legítima "la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias", como se declara en la sentencia de 22 de marzo de 2012 (recurso 2998/2008), en la que se concluye que no puede mantenerse irreversible un comportamiento que se considera injusto.

Dando un paso más en esa vinculación entre actuación basada en la confianza legítima, la Jurisprudencia viene excluyendo la posibilidad de apreciarla cuando la actuación de la Administración no está sujeta a una potestad discrecional. Como declara la sentencia de 10 de septiembre de 2012 (recurso 5511/2009), -por cierto, referida a un supuesto similar al de autos y que ha de servir para el examen de las cuestiones que se suscitan en la demanda- "la plena satisfacción de la pretensión desatendida no puede obtenerse en aquellos supuestos en los que está excluido el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y sometida su decisión al cumplimiento de determinados requisitos legales, cuya carencia ha de impedir acceder a lo solicitado. En estos supuestos el quebrantamiento del principio de confianza legítima tan solo podrá llevar consigo la posibilidad de ejercitar una acción de responsabilidad patrimonial por los perjuicios ocasionados al administrado como consecuencia del mismo (...)". Se hace con ello referencia a la idea, que se contiene en la demanda, de que la confianza legítima ha de entrar en juego cuando no se trate de una actividad reglada, porque en tales supuestos el resarcimiento deberá canalizarse por la vía de la responsabilidad patrimonial; es decir, en tales supuestos la actividad reglada habrá generado, en su caso, un auténtico derecho cuyo resarcimiento deberá canalizarse por esa institución de la responsabilidad, cuyo alcance es el valor económico del derecho frustrado; en tanto que en la confianza legítima, precisamente por esa incidencia en la actividad discrecional de la Administración, tan solo genera el derecho de resarcir los gastos o daños ocasionados en la actuación desplegada por el ciudadano, en la creencia racional y fundada y basada en hechos de entidad suficiente, de que se produciría una determinada actividad por la Administración, sin afección a derecho concreto. Como se declara en la sentencia de 9 de julio de 2012 (recurso 6433/2010) "...no sería correcto deducir de esta doctrina que pueda exigirse a la Administración la efectiva satisfacción de lo demandado cuando ésta haya de ajustarse a una conducta normativamente reglada y se aprecie la ausencia de uno de los requisitos que permitan el otorgamiento de lo solicitado. Es decir: la plena satisfacción de la pretensión desatendida no puede obtenerse en aquellos supuestos en los que está excluido el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y sometida su decisión al cumplimiento de determinados requisitos legales, cuya carencia ha de impedir acceder a lo solicitado". Y se concluye en la mencionada sentencia que "ha de insistirse en que la regulación legal no se ve alterada por el principio de confianza legítima».

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

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 15 de mayo del 2013 (BOP núm. 242, de 18 de diciembre de 2012).

ORDEN de 4 de enero de 2013, por la que se modifica la Orden de 27 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras de las **ayudas a las explotaciones en proceso de reestructuración** como consecuencia de la reforma de la Organización Común de Mercados del sector del tabaco, así como la convocatoria única ([BOJA núm. 8 de 11 de enero de 2013](#)).

ORDEN de 27 de diciembre de 2012, por la que se convocan para 2013 las ayudas previstas en el Real Decreto 1362/2011, de 7 de octubre, por el que se establece un **Plan Nacional de Desmantelamiento** mediante la paralización definitiva de las actividades de buques pesqueros españoles incluidos en censos de caladeros internacionales y países terceros. ([BOJA núm. 3 de 4 de enero de 2013](#)).

ORDEN de 27 de diciembre de 2012, por la que se modifica la Orden de 24 de marzo de 2011, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las submedidas agroambientales en el marco del **Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007/2013**, y se efectúa su convocatoria para el año 2011. ([BOJA núm. 3 de 4 de enero de 2013](#)).

ORDEN de 26 de diciembre de 2012, por la que se establecen las normas que regirán la convocatoria para solicitar acogerse al **régimen de conciertos educativos o la renovación de los mismos**, a partir del curso académico 2013/14. ([BOJA núm. 3 de 4 de enero de 2013](#)).

REAL DECRETO 1674/2012, de 14 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación de la acción **«Tu primer trabajo EURE!»**. ([BOE núm. 301 de 15 de diciembre de 2012](#)).

ORDEN ECD/2681/2012, de 12 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas por el **Consejo Superior de Deportes**. ([BOE núm. 301 de 15 de diciembre de 2012](#)). El plazo para la presentación de solicitudes será, salvo que la convocatoria establezca otro distinto, de un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de la Resolución de la correspondiente convocatoria en el «Boletín Oficial del Estado».

ORDEN de 10 de diciembre de 2012, por la que se convoca, para el ejercicio 2013, la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para la Línea 1, en materia de **política migratoria dirigida a entidades privadas sin ánimo de lucro**. ([BOJA núm. 251 de 26 de diciembre de 2012](#)). El plazo para la presentación de las solicitudes es desde el día siguiente al de la publicación en BOJA de la presente Orden hasta el día 5 de febrero de 2013.

RESOLUCIÓN de 3 de diciembre de 2012, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se regula la convocatoria para la aprobación de proyectos correspondientes al **Programa de Campos de Trabajo de Servicio Voluntario para Jóvenes 2013** ([BOJA núm. 243 de 13](#)

[de diciembre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes y de la documentación que debe acompañarlas finalizará el día 23 de enero de 2013.

RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2012, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se declara la disponibilidad de créditos adicionales a los aprobados en la Resolución de 11 de junio de 2012, por la que se convocan **subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo**, incluidos los de Educación para el Desarrollo en España, correspondiente al año 2012. ([BOE núm. 4 de 4 de enero de 2013](#)).

RESOLUCIÓN de 26 de noviembre de 2012, de la Secretaría General de Ciencia, Tecnología e Innovación, por la que se convocan los **Premios Nacionales de Innovación y Diseño 2012**, en algunas de sus modalidades ([BOE núm. 285 de 27 de noviembre de 2012](#)). El plazo de presentación de las candidaturas comenzará el 28 de noviembre de 2012 a las 00:00 horas (hora peninsular) y finalizará el 27 de diciembre de 2012, a las 15:00 horas (hora peninsular).

ORDEN de 26 de noviembre de 2012, por la que se convocan los **Premios Extraordinarios en las enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño** correspondientes al curso académico 2011/2012 ([BOJA núm. 3 de 4 de enero de 2013](#)).

RESOLUCIÓN de 20 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, por la que se aprueba la convocatoria del año 2013 para la concesión de las ayudas correspondientes al **Programa Nacional de Redes - subprograma INNFLUYE, dentro de la línea instrumental de articulación e internacionalización del sistema, en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2008-2011** ([BOE núm. 297 de 11 de diciembre de 2012](#)). El plazo de presentación de solicitudes se iniciará el día 15 de enero de 2013 a las 00:00 horas (hora peninsular) y finalizará el 15 de febrero de 2013 a las 15:00 horas (hora peninsular).

RESOLUCIÓN 701/38170/2012, de 16 de noviembre, de la Jefatura de Estado Mayor del Ejército del Aire, por la que se publica la convocatoria de los **Premios Ejército del Aire 2013** ([BOE núm. 299, de 13 de diciembre de 2012](#)). Los cuadros se entregarán con acuse de recibo en la Oficina de Relaciones Sociales y Comunicación del Ejército del Aire (calle Romero Robledo, 8, 28071 Madrid) entre los días 1 al 15 de abril de 2013 (ambos inclusive), en horario de 09.00 a 14.00 horas, de lunes a viernes.

RESOLUCIÓN de 16 de noviembre de 2012, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se convoca el **IV Certamen de Jóvenes Flamencos**, integrado dentro del Programa de Arte y Creación Joven «Desencaja» ([BOJA núm. 232 de 27 de noviembre de 2012](#)). El plazo de presentación de los boletines de inscripción, acompañados de la documentación que se relaciona a continuación, finalizará el día 31 de enero de 2013.

RESOLUCIÓN de 16 de noviembre de 2012, de la Viceconsejería, por la que se convocan los **Premios de Andalucía de Agricultura y Pesca** para el año 2012 ([BOJA núm. 230 de 23 de noviembre de 2012](#)). El plazo de presentación de candidaturas comenzará a contar a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y finalizará el 31 de diciembre de 2012.

La Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico, convoca la quinta edición del **Premio Nacional de Urbanismo Ricardo Santos Díez** ([BOE núm. 220 de 12 de septiembre de](#)

[2012](#)). Plazo de presentación: hasta el 30 de mayo de 2013, conforme a las bases publicadas en la web de la [Fundación FYDU](#).

ORDEN de 17 de octubre de 2012, por la que se modifica la de 27 de julio de 2011, de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el **apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas andaluzas**. ([BOJA núm. 217 de 6 de noviembre de 2012](#)).

ORDEN DEF/2204/2012, de 3 de octubre, por la que se publica la sexta convocatoria del premio «**Fidel Pagés Miravé**». ([BOE núm. 249, de 16 de octubre de 2012](#)). Los trabajos podrán presentarse desde el día siguiente a la publicación de esta convocatoria hasta el 15 de mayo de 2013.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

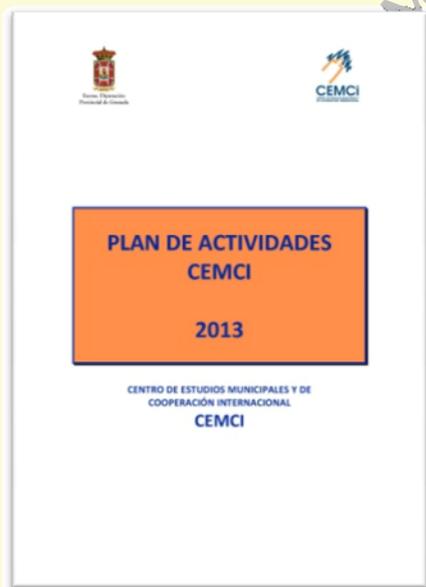
Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



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 ampliado hasta el 15 de mayo de 2013!!



Disponible en la web del CEMCI el **Plan de Actividades para el año 2013** (www.cemci.org) con actividades programadas como:

Taller sobre Funcionarización del personal laboral y consolidación de empleo en las Entidades Locales

Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía y Administración Local

IX Curso de Especialización en Gestión Pública Local

Jornada sobre Claves económicas para gestionar en crisis



LAS CONCESIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (Formación virtual) II Edición

Del 19 de Abril al 20 de Mayo de 2013



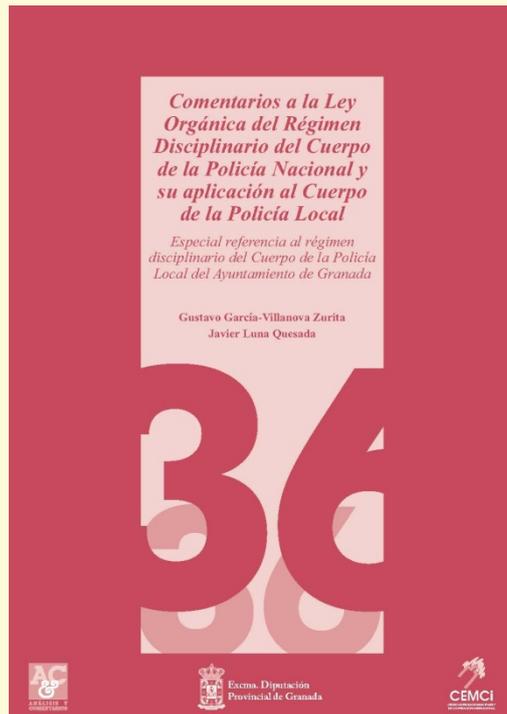
[Bases](#)



[Inscríbete](#)

Fecha límite de inscripción: 30 de Marzo de 2013

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



***Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario
del Cuerpo de la Policía Nacional y su aplicación al Cuerpo
de la Policía Local***

Gustavo García-Villanova Zurita y Javier Luna Quesada

Análisis y Comentarios, núm. 36

D.L. GR-3246-2012

ISBN 978-84-88282-99-6

270 págs.

Esta obra hace un detenido recorrido por la génesis e historia parlamentaria de dicha ley, su aplicabilidad a la Policía Local, el régimen disciplinario de ésta en la legislación de las diversas comunidades autónomas, un análisis de la ley orgánica que regula el régimen disciplinario del Cuerpo de Policía Nacional, e incluyen una aportación muy interesante para el entorno más próximo de Granada al hacer una “Especial referencia al régimen disciplinario del Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Granada”.



Aplicaciones prácticas del análisis de puestos en las Administraciones públicas. Modelo y herramientas.

Mikel Gorriti Bontigui

Estudios de Divulgación, núm. 149

D.L. GR-3347-2012

64 págs.

Estudio sobre el análisis del puesto de trabajo y sus diferentes intervenciones, como son organización, valoración, evaluación del desempeño, formación, selección y carrera. Incluye Cuestionario de Representatividad y de Análisis del Puesto de Trabajo

Novedades bibliográficas

ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA

“La prescripción de las infracciones y las sanciones en vía de recurso administrativo. [A propósito de la STC 37/2012, de 19 de marzo]” en: Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 154/2012, págs. 263-287.

ALONSO CLEMENTE, ANTONIO

“Responsabilidad patrimonial derivada de las potestades administrativas en materia de urbanismo” en: Práctica Urbanística, núm. 113/2012, págs. 68-88.

ARNÁEZ ARCE, VEGA MARÍA

“La compra pública innovadora. La Administración Pública como adquirente de bienes y servicios innovadores” en: Revista Vasca de Administración Pública, núm. 93/2012, págs. 17-35.

ARRIBAS LÓPEZ, EUGENIO

“Procesos selectivos de acceso a la función pública en la Administración General del Estado: sobre la posibilidad de variación individual del día de realización de los ejercicios” en: Actualidad Administrativa, núm. 9/2012, págs. 1123-1139.

BEL, GERMÀ

“La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y qué efectos tiene la privatización?” en: Anuario de Derecho Municipal, núm. 5/2012, págs. 193-205.

BLANCO-MORALES LIMONES, PILAR

“Las nociones de función pública y de autoridad pública en la Unión Europea” en: Noticias de la Unión Europea, núm. 328/2012, págs. 25-38.

BUSTILLO BOLADO, ROBERTO O.

“La desviación de poder en el Derecho comunitario y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos” en: Revista de Administración Pública, núm. 188/2012, págs. 65-97.

CALVO VÉRGEZ, JUAN

“A vueltas con la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera de los Entes Locales” en: Revista de Estudios Locales, núm. 150/2012, págs. 28-35.

CALVO VERGEZ, JUAN

“El cumplimiento de los deberes de información y asistencia por parte de las Administraciones tributarias locales: algunas consideraciones” en: Tributos Locales, núm. 105/2012, págs. 147-168.

CAMPO RUIZ DE ALMODÓVAR, LUIS FERNANDO DEL

“La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en las Entidades Locales” en: Revista Electrónica CEMCI, núm. 15/2012, págs. 1-49.

CARLOS SÁNCHEZ, LUIS

“Propuesta de indicadores para la actividad de las Entidades Públicas de Control de los Presupuestos Generales del Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales” en: Auditoría Pública, núm. 56/2012, págs. 87-94.

CARRERAS MANERO, OLGA

“La responsabilidad penal de las personas jurídicas y sus implicaciones en el delito de defraudación tributaria (análisis crítico de las últimas reformas legislativas)” en: Crónica Tributaria, núm. 143/2012, págs. 57-80.

CASINO RUBIO, MIGUEL

“Ordenanzas de Convivencia, Orden Público y Competencia municipal” en: Justicia Administrativa, núm. 56/2012, págs. 7-21.

CASTILLO MORA, DANIEL DEL

“La legitimación activa de las Administraciones Públicas en materia de urbanismo: problemas procesales” en: Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 82/2012, págs. 229-53.

CEA AYALA, ÁNGEL

“La nueva regulación de la modificación de los contratos” en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 118/2012, págs. 46-53.

CUADRADO ZULOAGA, DANIEL

“Entes públicos de Derecho privado: necesidad de su replanteamiento” en: Actualidad Administrativa, núm. 10/2012, págs. 1233-1247.

CUADRADO ZULOAGA, DANIEL

“Procedimiento de resolución de contratos administrativos por incumplimiento del contratista” en: Actualidad Administrativa, núm. 9/2012, págs. 1189-1199.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, MÓNICA

“Normas, actos y procedimientos administrativos municipales” en: Anuario de Derecho Municipal, núm. 5/2012, págs. 281-297.

DOMÍNGUEZ VILA, ANTONIO

“El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (2ª parte)” en: Revista de Derecho Urbanístico, núm. 272/2012, págs. 101-128.

EMBID IRUJO, ANTONIO

“Reforma de la planta municipal y prestación de servicios públicos” en: Cuadernos de Derecho Local. N. 929/2012, págs. 99-118.

ESCRIHUELA MORALES, FRANCISCO JAVIER

“La contratación del Sector Público ante la crisis económica. Renuncia, desistimiento, suspensión, modificación y resolución de los contratos” en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 119/2012, págs. 78-82.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger

Manual práctico de gestión urbanística andaluza : innovaciones instrumentales en la Ley de modificación 2/2012 de ordenación urbanística de Andalucía / Gerardo Roger Fernández Fernández. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2012. ISBN 978-84-8333-589-5

FERNÁNDEZ GÓMEZ DEL CASTILLO, ANA MARÍA

“La externalización de los servicios tributarios locales en sociedades mercantiles privadas” en: Tributos Locales, núm. 105/2012, págs. 127-146.

FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO

“Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno” en: Actualidad Administrativa. N. 912/2012, págs. 1457-1485.

FERRÁN DILLA, JORGE; PALOMAR OLMEDA, ALBERTO

“La función fiscalizadora y el control de las entidades locales. Su reflejo en la responsabilidad contable: algunos de sus aspectos sustanciales” en: Revista de Estudios Locales, núm. 151/2012, págs. 24-43.

GALÁN DEL FRESNO, JUAN MANUEL

“Las Administraciones Públicas españolas frente a la recesión económica (segunda parte)” en: Actualidad Administrativa, núm. 8/2012, págs. 957-970.

GALA DURÁN, CAROLINA

“El despido por causas económicas, técnicas u organizativas en el Sector Público: Novedades introducidas por el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero” en: La Administración Práctica, núm. 6/2012, págs. 463-468.

GARCÍA GARRO, ARÁNZAZU

“La intervención local sobre las infraestructuras de telefonía móvil según nuestra jurisprudencia” en: Práctica Urbanística, núm. 114/2012, págs. 36-40.

GARCÍA JIMÉNEZ, ANTONIO

“Los sistemas para la racionalización técnica de la contratación pública” en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 117/2012, págs. 26-41.

GARCÍA VALDERREY, MIGUEL ÁNGEL

“Los encargos de gestión en el ámbito urbanístico” en: Práctica Urbanística, núm. 115/2012, págs. 6-13.

GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA, MÁXIMO

“Comentario a la Ley 2/2012, de 30 de enero, de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía” en: Revista Electrónica CEMCI, núm. 15/2012, págs. 1-38.

GONZÁLEZ RAMÍREZ, M.ª REYES; GASCÓ GASCÓ, JOSÉ LUÍS; LLOPIS TAVERNER, JUAN

“La gestión de la innovación en la administración local: algunos resultados empíricos” en: Auditoría Pública, núm. 57/2012, págs. 119-131.

GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, M.ª LUISA

“El deber del Estado de compensar a los Ayuntamientos por el establecimiento de beneficios fiscales en tributos locales” en: Tributos Locales, núm. 105/2012, págs. 101-110.

GUICHOT, EMILIO

“La publicidad de datos personales en Internet por parte de las Administraciones Públicas y el derecho al olvido” en: Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 154/2012, págs. 125-168.

GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO

“La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable” en: Revista de Derecho Urbanístico, núm. 272/2012, págs. 129-206.

HERMOSÍN ÁLVAREZ, MONTSERRAT

“Los impuestos ambientales autonómicos: límites derivados del artículo 6 de la LOFCA” en: Noticias de la Unión Europea, núm. 327/2012, págs. 67-78.

HUMERO MARTÍN, ANTONIO EDUARDO

“Proceso regulador de la valoración del suelo urbanizado a la luz del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo” en: Urbanismo y Edificación, núm. 24/2011, págs. 61-84.

JIMÉNEZ FRANCO, EMMANUEL

“Administración Pública y Corrupción: iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad” en: Actualidad Administrativa. N.º: 5/2012, págs. 538-569.

LAGO NÚÑEZ, GUILLERMO

“La ejecución de los contratos públicos” en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 120/2012, págs. 64-86.

MARTÍN VALDIVIA, SALVADOR Y CUESTA REVILLA, JOSÉ

“La adaptación de la LOUA a la legislación estatal de suelo. Un nuevo e inoportuno giro de tuerca hacia lo público –A propósito de la Ley 2/2012 de Andalucía- (Primera parte)” en: Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 25/2012, págs. 81-114.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL

“Contratos patrimoniales y otros negocios jurídicos sobre bienes inmuebles de las entidades locales” en: Revista de Estudios Locales, núm. 149/2012, págs. 31-59.

MERCADER UGUINA, JESÚS R.

“La reforma laboral del 2012: la inquietud atraviesa el río” en: El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 29/2012, págs. 24-37.

MERINO ESTRADA, VALENTÍN

“Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales” en: Revista de Estudios Locales, núm. 146/2012, págs. 11-25.

MESA VILA, MANUEL

“El Tribunal Administrativo de recursos contractuales de la Junta de Andalucía” en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 119/2012, págs. 52-54.

MONTOYA MARTÍN, ENCARNACIÓN

“Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental” en: Anuario de Derecho Municipal, núm. 5/2012, págs. 163-192.

MORENO MOLINA, ANGEL MANUEL

“La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales” en: El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 27/2012, págs. 84-90.

NAVAS VÁZQUEZ, RAFAEL

“La Cuenta General de las Entidades Locales: regulación actual y perspectivas” en: Auditoría Pública, núm. 57/2012, págs. 13-26.

ORTEGA BERNARDO, JULIA

“Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal” en: Anuario de Derecho Municipal, núm. 5/2012, págs. 397-416.

ORTIZ CALLE, ENRIQUE

“La aplicación del principio de capacidad económica a las tasas locales” en: Anuario de Derecho Municipal, núm. 5/2012, págs. 207-258.

PAGÈS I GALTÈS, JOAN

“La frontera conceptual del tributo y sus efectos prácticos en la financiación local” en: Revista Española de Derecho Financiero, núm. 154/2012, págs. 45-87.

PENSADO SEIJAS, ALBERTO

“Directiva de Servicios y Antenas de Telefonía móvil” en: Revista Electrónica CEMCI, núm. 15/2012, págs. 1-18.

PRIETO ROMERO, CAYETANO

“Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid” Anuario de Derecho Municipal, núm. 5/2012, págs. 97-125.

RAMOS PRIETO, JESÚS

“Comunidades Autónomas y financiación local: situación actual y perspectivas de futuro” en: Tributos Locales, núm. 105/2012, págs. 13-57.

ROGER FERNÁNDEZ, GERARDO

“Expropiación urbanística versus facultad de participar en la vigente Ley de Suelo estatal” en: Revista de Derecho Urbanístico, núm. 273/2012, págs. 75-89.

SÁIZ RAMOS, MACARENA

“Reflexiones prácticas sobre las diferencias entre contratos de servicios y de gestión de servicios públicos” en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 118/2012, págs. 38-45.

SANTOS DIEZ, Ricardo y CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier.

Derecho Urbanístico en Andalucía : en 20 lecciones sencillas para estudiantes y profesionales / Ricardo Santos Díez y Alejandro Javier Criado Sánchez; prólogo de Luciano Parejo Alfonso. – Marbella: Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico, 2012.

ISBN 978-84-616-0553-8

SARMIENTO LARRAURI, JOSÉ IGNACIO Y VILLANUEVA PUERTOLLANO, RICARDO
“El personal Directivo: funcionario de carrera o personal eventual o laboral” en:
Actualidad Administrativa. N.º: 6/2012, págs. 684-700.

SERRANO RODRÍGUEZ, ANTONIO
“Modelo territorial y cambio global: el horizonte español a medio plazo” en: Ciudad y
Territorio. Estudios Territoriales. N.º171/2012, págs. 11-36.

SUÁREZ RINCÓN, VICTORIANO ANGEL
“La ineficiencia de la Ley de Haciendas Locales: hacia un nuevo modelo de
financiación” en: Auditoría Pública, núm. 57/2012, págs. 111-118.

ZAFRA VÍCTOR, MANUEL
“La Provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función.
Intermunicipalidad en el Estado autonómico” en: El Cronista del Estado Social y
Democrático de Derecho. N.º 27/2012, págs. 66-83.

ZAMORANO WISNES, JOSÉ
“Notas para el debate sobre el urbanismo español y, en particular, andaluz” en:
Revista de Derecho Urbanístico, núm. 272/2012, págs. 63-99.

VEGA MARCOS, ÁLVARO DE LA
“Una aproximación a la revocación de los Actos Administrativos favorables en
algunas autorizaciones municipales” en: Revista de Estudios Locales, núm. 150/2012,
págs. 36-41.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO
“Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y Entidades Locales” en:
Anuario de Derecho Municipal, núm. 5/2012, págs. 21-60.

WRANA, JAVIER
“Unión monetaria europea: errores en su diseño y propuestas de mejora” en: El
Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho. N.º 28/2012, págs. 46-57.

OCIO

En esta tercera entrega de nuestra pareja viajera, los manchegos **Álvaro Quijano** y **Dulcinea Lorenzo** que, recordamos, se han sumergido reiteradamente en la obra *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha*, del inmortal don Miguel de Cervantes, su paisano, recurren a sus memorias para evocar el pasaje donde el caballero andante se encuentra en un camino con otro viajero y le pregunta: “¿y vuesa merced, a dónde camina?”, “Yo señor, voy a Granada, que es mi patria”; “Y buena patria”, fue la contestación que obtuvo de Don Quijote. Razón ésta motivo por el que se encuentran recorriendo esta maravillosa tierra andaluza, en la que toca repostar fuerzas.

AL SUR DE DESPEÑAPERROS, LA ANDALUZA GRANADA (3ª)

Ya se ha empapado de la monumentalidad de la ciudad capital en otro tiempo del Reino de su nombre -que por cierto conmemora durante 2013 el Milenario, el Milenio del Reino de Granada iniciado con la dinastía Nazarí-, han visitado sus barrios más emblemáticos, el Albayzín y el Sacromonte, han efectuado compras -Granada es una Ciudad, amén de turística, eminentemente comercial-, han aprovechado el tiempo de sus mejores días soleados de otoño para acercarse y recorrer las cimas de Sierra Nevada, practicar el deporte del esquí o pasear por sus remontes mecánicos, se han acercado a las playas de la Costa Tropical, alojado en casas-cueva de origen troglodita, conocido la arquitectura alpujarreña y recorrido otros múltiples lugares. Una oferta múltiple y rica, que aún así de exquisita sería incompleta sin el imprescindible y sabroso condimento de la excelente gastronomía que también ofrece esta tierra.

Granada y su buena mesa

Al caer la tarde, tal ha sido el ajetreo de Álvaro y Dulcinea que, y para no desentonar de la Sala de los Baños que han visto en la Alhambra, acuden a **Hamman Baños Árabes** para tomar sus estimulantes y sensuales aguas. La comida la hicieron en algunos de los numerosos exquisitos restaurantes esparcidos por la ciudad -**Cunini, Antonio Pérez, Altamura, Alhacena de las Monjas, Carmen de San Miguel, Chikito, Las**



Tinajas, Las Titas, Bodegas La Mancha, Mirador de Moraima, Posada del Duende, Rincón de Miguel, Sevilla, Velázquez, Ruta del Veleta, Asador de Castilla, Restaurante Casa de los Patos- más un larguísimo y succulento listín de establecimientos para toda diversidad de gustos. Tras el baño apetece pasear por las calles céntricas e ir de compras. Granada es una ciudad eminentemente turística y comercial. Hoy dispone de un pujante centro comercial abierto, situado en los contornos de la **plaza de Bibarrambla y las calles Zacatín, Mesones,**

Alhóndiga, Recogidas y Puentezuelas, donde proveerse de los típicos objetos de recuerdo granadinos confeccionados en taracea, mimbre, cerámica y cobre. Granada es el lugar ideal para comprar y dejarse llevar por un atractivo recorrido de escaparates, tiendas y mercadillos.



Reposados, Álvaro y Dulcinea se preparan para disfrutar, habiendo caído ya la noche, de una de las características indelebles de Granada, el “tapeo”. Ir de tapas en esta ciudad es todo un rito, que si bien en otros lugares es la introducción al almuerzo, aquí, con frecuencia constituye la comida en sí, dada la calidad, variedad y generosidad de los productos -tapas- con las que las tabernas, mesones y bares en general, sirven la cerveza, el vino o el refresco. Este tipo de establecimientos -tabernas, bares y mesones- proliferan por toda la ciudad y principalmente en aquellas zonas donde se reúne la juventud universitaria.

Antes de regresar al hotel es parada obligatoria acudir a la heladería “**Los Italianos**”, en la espléndidamente remodelada Gran Vía, para tomar uno de sus deliciosos productos y tomar una copa en alguno de los lugares de moda, al son de la música y el baile: la nueva “**Mae West**”; la discoteca más grande de Andalucía, el “**Embrujo de Graná**”, en la localidad de Las Gabias; o el céntrico teatro convertido en sala de fiestas, “**Granada 10**”.



La oferta de establecimientos culinarios tiene su complemento en los numerosos merenderos situados en los pueblos limítrofes de la ciudad. Son lugares muy adecuados para disfrutar el paisaje y la naturaleza que rodea a Granada.

Actualidad Informativa CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa