

Revista digital CEMCI

Número 24: octubre a diciembre de 2014

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- El derecho a la vivienda en Andalucía. Nahum Alvarez Borja.
- La gestión de la vivienda en situación de emergencia habitacional. José Antonio Espinar Aguilera.
- Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad de cobro o recaudación por parte de dichas entidades. Juan Francisco Parra Muñoz.

3.- Es noticia

- Compruebe la nueva retención que le debe aplicar su empresa.
- ¿Cómo se notifica por edictos a partir del 1 de junio?
- AENOR presenta la primera norma para las ciudades inteligentes.
- Los grandes ayuntamientos de España incrementan en más de 10 puntos su transparencia con respecto a 2012.

4.- Trabajos de evaluación

- La segunda actividad: una situación administrativa especial de los Cuerpos de Policía Local. María Luisa Blanco Lara.
- Plan estratégico de subvenciones 2014 del M.I. Ayuntamiento de Castalla. Agnés Xelvi i Pérez.

5.- Actualidad jurídica

- Normativa estatal.
- Normativa andaluza.
- Jurisprudencia.

6.- Convocatorias.

7.- Ahora en el CEMCI

8.- Novedades Editoriales CEMCI

- Lecciones teórico-prácticas de organización administrativa. Vicente M^a González-Haba Guisado.
- Precisiones sobre la autonomía financiera municipal: el IBI como ejemplo de una experiencia fallida de financiación municipal autónoma. Manuel Agudo Gavilán.

9.- Novedades Bibliográficas.

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

11.- Actualidad Informativa

EDITORIAL

Según recoge el Plan General de Acción para 2015, al Programa de Formación se unen el Programa de Investigación que está configurado por varios proyectos como el subprograma Papers que alcanza gran difusión e inmediatez en su acceso, los Premios de Investigación y Buenas Prácticas del CEMCI, el Observatorio de bancos de buenas prácticas públicas locales, las entrevistas a profesores y ponentes como complemento externo a las enseñanzas en las aulas, el Open Government o Gobierno Abierto en las Administraciones Públicas; el Servicio Consulta al CEMCI, la Comunidad de Directivos Públicos Locales que se pondrá en marcha durante este año; y, finalmente, el Programa de Publicaciones y Documentación, en el que se inserta nuestra ya tradicional Revista Electrónica.

A ésta, a la Revista Electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, se seguirán incorporando por expreso deseo y acuerdo unánime de su Consejo Rector, estudios de investigación en el ámbito local. Constituyen éstos breves análisis de máxima actualidad o de inmediata aplicación versando sobre reformas legislativas o de gestión que afecten a dichos ámbito.

En el contexto de una administración local que evoluciona, si cabe, más aceleradamente que el resto de administraciones, les damos la bienvenida nuevamente a la Revista Electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), que, como siempre, ponemos una vez más a la entera disposición de nuestros lectores, cada vez más numerosos y con un alto grado de especialización e interés por todo cuanto acontece en el mundo local. Alcanzamos con esta edición la vigésimo cuarta.

Como en las veintitrés anteriores, deseamos constatar con ustedes, porque de ello estamos convencidos por los testimonios de nuestros asiduos lectores, que estamos ante un instrumento útil para el quehacer diario y como flujo y aporte de ideas y pensamientos avanzados. Tareas todas ellas que coadyuvan a adelantar las líneas que trazarán el futuro inmediato de nuestras administraciones, en especial en el ámbito local, nuestra principal razón de ser, y que tanto nos preocupan. Así, nos vemos complacidos al ver la respuesta de todos ustedes a darles las gracias, en nombre de todo el personal del CEMCI, por las muestras de apoyo y confianza recibidas, desde todas las partes de España, que siguen nuestras actividades en general y en concreto las de esta Revista.

Del contenido de este número de la Revista, destaca nuestra TRIBUNA, en la que presentamos tres textos elaborados ad hoc para su publicación aquí. Un esfuerzo y una

deferencia de sus autores que no nos pasan desapercibidos y que agradecemos vivamente. Responden a los siguientes títulos: “El derecho a la vivienda en Andalucía”; “La gestión de la vivienda en situación de emergencia habitacional (I)”; y “Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad de cobro o recaudación por parte de dichas entidades”.

En el primero, su autor, Nahum ÁLVAREZ BORJA, que escribe sobre “El derecho a la vivienda en Andalucía”. En él, este licenciado en Sociología y en Derecho, actual Jefe de Servicio de la Delegación Territorial de Granada de Fomento y Vivienda, de la Junta de Andalucía, desglosa por capítulos aspectos tales como La regulación legal, El derecho a la vivienda, la Ley que regula este derecho, la vivienda protegida, marco legal y actuaciones administrativas, La situación del mercado inmobiliario en España y Andalucía y el censo de viviendas en ambas, Políticas y normativa que regula el mercado inmobiliario, Planes de viviendas, y La incentivación del mercado de alquiler y la rehabilitación de viviendas.

En el segundo trabajo, su autor, José Antonio ESPINAR AGUILERA, licenciado en Derecho por la Universidad de Granada, funcionario de la Junta de Andalucía, ahora como Jefe de Sección de Patrimonio Público Residencial, aborda, junto a datos estadísticos, la gestión de las viviendas vacías en Europa y en la legislación española la “Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía”, y la “Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda”.

Juan Francisco PARRA MUÑOZ, también licenciado en Derecho por nuestra Universidad, es Técnico de Administración General del Ayuntamiento de El Ejido, quien en su trabajo, el tercero de los citados, aborda un sumario que contempla aspectos tales como El servicio público municipal y competencias municipales; El ciclo integral del agua como servicio público municipal; Los modos y formas de gestión de los servicios públicos; La naturaleza de la retribución a la empresa prestadora, bajo modalidad de gestión indirecta de la prestación del servicio público municipal integral del agua: tasa, tarifa, precio público y precio privado; y gestión del cobro al usuario por parte de la empresa prestadora del servicio.

Por lo que respecta a otra sección importante en la Revista, la que incluye TRABAJOS DE EVALUACIÓN, elaborados por asistentes a los distintos cursos impartidos por el Centro, en esta ocasión esta publicación se hace eco de los dos siguiente: “Plan estratégico de subvenciones 2014 del Ayuntamiento de Castalla”. Su autora, Agnés XELVI i PÉREZ, Interventora de Ayuntamiento, en la actualidad con ejercicio en el de Castalla. Y “La segunda actividad: una situación administrativa especial de los cuerpos



de policía local”, de María Luisa BLANCO LARA, Secretaria del Ayuntamiento de Porcuna (Jaén).

Que lo que ofrecemos en estas páginas de Revista Electrónica CEMCi sea de utilidad para las administraciones locales y para los administradores de éstas, da cumplida cuenta de lo que como Centro de formación e investigador se nos exige y pretendemos. Gracias por ello, a autores y lectores.



EL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCIA

Nahum ALVAREZ BORJA

*Jefe de Servicio. Delegación Territorial de Granada de Fomento y Vivienda.
Junta de Andalucía*

SUMARIO:

1. Introducción: La regulación legal.
2. El derecho a la vivienda.
 - 2.1. Normativa internacional.
 - 2.2. Regulación constitucional.
 - 2.3. La regulación en el Estatuto de Autonomía.
3. La Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.
4. La vivienda protegida, marco legal y actuaciones administrativas.
5. Situaciones del mercado inmobiliario en España y Andalucía.
6. El censo de viviendas en España y Andalucía.
7. Políticas y normativa que regulen el mercado inmobiliario.
8. Planes de viviendas.
9. La incentivación del mercado de alquiler y la rehabilitación de viviendas.
 - 9.1. El mercado de alquiler.
 - 9.2. La rehabilitación de viviendas y edificios.

1. INTRODUCCIÓN: LA REGULACION LEGAL

La actual situación del mercado inmobiliario con el estallido de la denominada burbuja inmobiliaria ha establecido un nuevo panorama socioestructural en muchos municipios que afecta a miles de ciudadanos. El problema de los desahucios por impago de hipotecas debido a la mala situación económica que están atravesando cientos de familias está a la orden del día. Tanto el legislador autonómico andaluz como el estatal han establecido normas para atajar en parte la situación creada. El Parlamento de Andalucía ha aprobado la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA 8 de octubre 2013). Esta Ley reproduce y modifica en parte el Decreto-Ley 6/2013 de 9 de abril que aprobó el Gobierno andaluz. A su vez desarrolla la Ley 1/2010 de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, que modifica también parte del articulado de la Ley 13/2005 de 11 de noviembre de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. Por su parte el legislador estatal aprobó el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de

medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. (BOE 10 de marzo) y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. (BOE 15 de mayo). Ambas legislaciones tienen un propósito común, la defensa de las personas que están siendo afectados por el impago de la hipoteca de su vivienda habitual y se encuentran en una situación personal y familiar lamentable. En este ámbito también se han aprobado leyes que afectan indirectamente esta materia al regular aspectos del mercado inmobiliario como son la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (BOE 5 de junio) y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE 25 de junio).

Analizaremos toda esta nueva normativa y las consecuencias prácticas para las entidades locales y sus entes o sociedades instrumentales, tanto en lo que puede afectar al ámbito jurídico administrativo, como el de trabajo social.

Abordaremos también las diversas formas de colaboración entre las administraciones públicas a través de las oficinas en defensa de la vivienda o de asesoramiento de los deudores hipotecarios.

En España nos encontramos por un lado con un parque de vivienda muy grande que cubre con crece las necesidades de la población de nuestro país y de los millones de visitantes y turistas que vienen anualmente a pasar una temporada en nuestra tierra. A la vez constatamos como en nuestro país hay miles de viviendas vacías, muchas de ellas de nueva promoción. Un importante sector de la población dispone de más de una vivienda. Además de la vivienda habitual ubicada en el lugar de trabajo o de residencia nos encontramos con segundas viviendas en zonas rurales y en lugares de esparcimientos para el disfrute de tiempo de ocio y de vacaciones. Por otro lado la actual crisis económica está impidiendo la emancipación de miles de jóvenes y que puedan acceder a su propia vivienda. Esta misma crisis está provocando un verdadero drama social al perder miles de familias sus viviendas hipotecadas al no poder afrontar la misma con los escasos recursos económicos disponibles. El drama de los desahucios y lanzamiento de vivienda se ha convertido en un problema de dimensiones políticas importante. ¿Qué respuesta pueden dar las administraciones para paliar esta situación? A lo largo del texto iremos analizando la normativa legal y algunas medidas que desde algunas administraciones se están llevando a cabo.

La política en materia de vivienda ha dado un giro de ciento ochenta grados. Si analizamos los diversos planes de viviendas, tanto estatales como andaluces podemos ver como el foco de las actuaciones se centraba en la promoción de vivienda nueva y de forma especial el régimen de compraventa. En los nuevos textos legales que iremos analizando podemos comprobar ese giro. Los puntos fuertes de la nueva política de vivienda son un verdadero fomento de la vivienda en alquiler con una especial atención al alquiler social, para cubrir las demandas y necesidades de un gran número de ciudadanos empobrecidos por causa de la actual crisis económica. También es necesario y ahí se están centrando los nuevos planes de vivienda, el apoyo a la rehabilitación de edificios. El parque de vivienda español necesita en parte un apoyo a la rehabilitación

para cumplir por un lado con el mandato de vivienda digna adaptada a las exigencias del siglo XXI y por otro lado a las políticas medioambientales que requieren unos edificios eficientes desde el punto de vista energético y accesibles para todas las personas con movilidad reducida o dificultades sensoriales. Estas medidas se aportan como una alternativa a la crisis que sufre el sector de la construcción y evitar la continua destrucción de empleo.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA

No vamos a entrar en discusiones dogmáticas sobre el encuadre del derecho a la vivienda digna dentro de los derechos humanos. Algunos autores han hecho una división en función de los tres principios proclamados de la Revolución francesa: “liberté, égalité fraternité”. Sin lugar a dudas no es un derecho civil o político proclamado en las primeras revoluciones burguesas y consignado en los primeros textos constitucionales de Estados Unidos o Francia, cuyas principales normas querían consagrar los derechos de libertad en todas sus facetas. Es un derecho encuadrado para algunos en los denominados de segunda generación que recogen los derechos económicos, sociales y culturales y por lo tanto dirigidos a conseguir el principio de igualdad, sin embargo, para algunos el derecho a la vivienda es mas un derecho de tercera generación, es decir, dentro del ámbito del tercer principio de la revolución francesa, la fraternidad o solidaridad, cuyos objetivos son fomentar el progreso social y humano y aumentar las condiciones de vidas de la humanidad. El desarrollo del derecho a la vivienda al haber surgido tras la Segunda Guerra Mundial no está tan desarrollado normativamente como lo están otros derechos que hemos denominado de primera generación y que llevan siglos vigentes en algunos países. Tampoco vincula la invocación de este derecho a los Estados y a sus órganos, especialmente los jurisdiccionales, de la misma manera que otros derechos. Aunque en este último aspecto ha habido en los últimos años ciertos avances como es la propia Ley andaluza reguladora del derecho a la vivienda que analizaremos con detalle.

El derecho a la vivienda adecuada y digna está consagrado en las constituciones de algunos países, por ejemplo en la de Argentina. En la mayoría de los países, sobretodo de aquellos cuyas constituciones datan después de la Segunda Guerra Mundial no aparece de forma explícita este derecho. Algunos estados han aprobado leyes específicas para regular este nuevo derecho. Lo verdaderamente importante es que se establezca en la norma la posibilidad de exigir jurídicamente ante los tribunales competentes por los ciudadanos a las administraciones públicas el cumplimiento de este derecho. El derecho a la vivienda cuando no se recoge de manera específica e los textos legales puede deducirse directamente del cumplimiento de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, dado que forma parte de lo que son condiciones humanas de vida digna. En el caso de España podemos deducirlo de la propia Constitución.

Obviamente no basta con la consagración de estos derechos en textos legales si no se dispone de medios económicos para hacerla factible o las políticas económicas no

resuelven estos problemas como paradigmáticamente ocurre con el derecho al trabajo recogido en nuestra constitución que no ha impedido que el nivel de desempleo en nuestro país sea de lo más elevado de los países de la Unión Europea, aunque en las constituciones de alguno de estos ni siquiera aparezca mencionado este derecho.

2.1. Normativa internacional

Tras la Segunda Guerra Mundial y en pleno proceso de guerra fría entre el Este y el Oeste por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), celebrada el 10 de diciembre de 1948 en París es aprobado por amplia mayoría la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)¹. Se trata de un documento declarativo, pero con una relevancia política cada vez mayor y que es la base para la elaboración de la tabla de los derechos individuales, políticos y sociales de todas las constituciones que se han aprobado posteriormente. En esta Declaración se recogen en sus 30 artículos los Derechos Humanos considerados básicos, a partir de la Carta de San Francisco de 1.945. Es una importante fuente de interpretación jurídica para los diversos tribunales y órganos judiciales y forman parte del ordenamiento normativo de los países que se han adherido y que obligan a los estados firmantes de estos pactos. Este compendio de normas son los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus Protocolos que comprende lo que se ha denominado la Carta Internacional de Derechos Humanos. En el caso de España hay un reconocimiento explícito de esta declaración en nuestra Constitución y así lo establece el artículo 10 apartado 2.

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España”

Esta Declaración obliga a los poderes públicos a interpretar los derechos constitucionales conforme a este importante texto jurídico, por lo que no podemos desdeñar su importancia, también en lo que al derecho de la vivienda se refiere.

El preámbulo la DUDH establece en su tercer considerando:

“Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”

El Artículo 25.1 de la DUDH establece.

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene*

¹ http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

Este es el primer texto legal donde se recoge explícitamente el derecho a la vivienda conjuntamente con otros derechos de carácter social, como son los de seguridad social, salud y alimentación.

Con posterioridad la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos². Es un tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos, además se establecen mecanismos para su protección y garantía, para que no queden en una simple declaración de intenciones. No entró en vigor hasta el 25 de marzo de 1976 y es ratificado por España en 1977.³ Este Pacto fue acordado a la par que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos se les conocen con el nombre de Pactos Internacionales de Derechos Humanos o Pactos de Nueva York. Estos Pactos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comprenden lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ es también un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos, sociales y culturales y también establece mecanismos para su protección y garantía. Como hemos indicado fue aprobado a la vez que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976, un poco antes que el pacto por los derechos civiles y sociales. Los firmantes se comprometen a la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en sus respectivos países. En estos derechos están incluidos los derechos laborales, los derechos a la salud, alimentación, la educación y el derecho a un nivel de vida adecuado. La inmensa mayoría de los países que conforman las Naciones Unidas lo han ratificado. España lo firmo en septiembre de 1976 y lo ratifico el 27 de abril de 1977, es decir, que conforma nuestro ordenamiento jurídico incluso antes de la entrada en vigor de nuestra Constitución.

Estos derechos tienen un carácter progresivo, es decir que existe un compromiso de los estados por aplicarlos, pero que por las circunstancias socioeconómicas o de otra índole del país, no pueden aplicarse de una forma tan directa como pueden ser los derechos civiles y políticos (cuyo coste económico es mucho menor). Esto no significa como indica el Comité que se "prive a la obligación de todo contenido". Hay cierta flexibilidad en su aplicación porque no se pueden aplicar de forma literal en el corto plazo pero los Estados deben comprometerse para conseguir el objetivo de que sea un

² <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

³ <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>

⁴ <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosEconomicosSocialesyCulturales.htm#A11>

derecho humano real, pleno y efectivamente aplicable. Los Estados firmantes se comprometen a "proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo" y esto bajo la supervisión o bajo el control del Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas⁵ creado en 1985.

El Derecho a una vivienda adecuada viene recogida en el Artículo 11 apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales junto con el Derecho a la alimentación, el derecho al vestido o el derecho al agua. Forman el conjunto del derecho a un nivel de vida adecuado. También los estados firmantes se obligan para trabajar conjuntamente para erradicar el hambre en el mundo.

Artículo 11

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

El derecho humano a la vivienda se va concretando en esta Declaración con el añadido del adjetivo "adecuada". La vivienda es adecuada si está de acorde con unos mínimos de dignidad humana. Esto debe significar un espacio habitable con techo, que garantice la privacidad, la seguridad de las personas y tener suficiente iluminación y ventilación que satisfaga las necesidades humana mínimas.

La ONU reconoce que aun existiendo este derecho humano, en torno a mil millones de personas en el mundo no tienen una vivienda adecuada. Este organismo ha elaborado un folleto informativo⁶ donde define concretamente que debe entenderse por un derecho a una vivienda adecuada. "Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte".

Según las conclusiones generales este derecho abarca aspectos como:

- La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;
 - El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y
 - El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.
- El derecho a una vivienda adecuada contiene otros derechos.

⁵ <http://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteDerechosEconomicosSocialesCulturales-CESCR.htm>

⁶ Naciones Unidas. Derechos Humanos. Folleto N° 21 El derecho a un a vivienda adecuada http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

Entre ellos figuran:

- La seguridad de la tenencia
- La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio
- El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada
- La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

En este folleto se define el desalojo forzoso como *“el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”*.

Es importante comprobar como esta organización internacional analiza el tema de los desalojos o desahucios, asunto de plena actualidad en nuestro país y que mas adelante examinaremos. Por su importancia para el tema que abordaremos y sin comentarios voy a transcribir una parte de lo que se establece en este folleto oficial al respecto:

“Independientemente de su causa, los desalojos forzosos pueden considerarse una violación grave de los derechos humanos y una violación prima facies del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos en gran escala pueden justificarse generalmente sólo en las circunstancias más excepcionales y si se los lleva a cabo de conformidad con los principios aplicables del derecho internacional.

Salvaguardias en casos de desalojo

Si el desalojo puede estar justificado debido a que el locatario persistentemente no cumple con el pago del alquiler o daña el inmueble sin causa razonable, el Estado debe asegurar que se lo efectúe de manera lícita, razonable y proporcionada, y de conformidad con el derecho internacional. Las personas desalojadas deben tener acceso a reparaciones y recursos jurídicos efectivos, incluida una indemnización adecuada por el patrimonio real o personal afectado por el desalojo. Los desalojos no deben tener como resultado dejar sin hogar a las personas o exponerlas a otras violaciones de los derechos humanos. En general, las normas internacionales de derechos humanos exigen que los gobiernos exploren todas las alternativas viables antes de proceder a ningún desalojo, para poder evitar o al menos minimizar la necesidad de utilizar la fuerza. Cuando se llevan a cabo los desalojos como último recurso, las personas afectadas deben recibir garantías procesales eficaces, que pueden tener un efecto disuasivo sobre los desalojos previstos”.

La Comisión de Derechos Humanos por resolución del 17 de abril de 2000 crea la figura del relator especial⁷. El derecho a una vivienda adecuada es un elemento

⁷ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>

integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Para el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda: *“el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”*. Para poderla calificar de digna debe garantizarse un estándar mínimo de habitabilidad espacial. Adecuada es la vivienda si se adapta a los niveles de desarrollo social de la población tanto económicamente como culturalmente, lo estándares de este calificativo por lo tanto son variables en función de los países o zonas geográficas. El derecho a la vivienda se ha de adaptar a las necesidades y demandas sociales que en cada momento históricos se estimen adecuadas para garantizar una fórmula habitacional aceptable que garantice la dignidad humana.

En el ámbito europeo también hay una serie de instrumentos jurídicos que recogen y amplían estos derechos fundamentales. Nos referimos en primer lugar a la Carta Social Europea del Consejo de Europa, fechada en Turín, 18 de octubre de 1961. España la ratificó el 29 de abril de 1980 y entró en vigor el 5 de junio de 1980. En el artículo 16 viene recogido como derecho específico la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades familiares.

“Artículo 16. Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica.

Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayudas a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas.”

La Carta Social europea revisada el 3 de mayo de 1996 en Estrasburgo recoge de forma expresa y clara en el artículo 31 el derecho a la vivienda. Pero curiosamente España que firmó el acuerdo el 23 de octubre de 2010 no ha ratificado este importante tratado europeo aún.

Más reciente a nivel europeo y con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 tenemos la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea⁸.

La Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se aprueba el Tratado de Lisboa regula en su artículo 2 lo siguiente:

“A tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos

⁸<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm#a34>

Fundamentales publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de diciembre de 2007."

Esto significa que los derechos fundamentales de ámbito europeo son básicos y están al mismo nivel que los consagrados en la propia Constitución española.

El derecho a la vivienda se regula en esta Carta en el

"ARTÍCULO 34.- Seguridad social y ayuda social

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales".

A diferencia de otros derechos que se concretan en otros textos legales, el derecho a la vivienda, salvo las expresiones y compromisos establecidos en el texto que hemos citado no tiene mayor desarrollo normativo en el ámbito comunitario. Existen algunas iniciativas para que al menos a nivel jurisprudencial se avance en el desarrollo de este derecho.⁹ La verdad es que la justicia europea se ha prodigado poco en la regulación de esta materia. El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) a pesar de admitir implícitamente el derecho a una vivienda digna ha rechazado pronunciarse directamente sobre la obligación positiva impuesta al Estado de fomentar viviendas adecuadas de carácter social. Admite este tribunal el margen de apreciación que tienen los Estados para no hacer del derecho a una vivienda digna y adecuada un real y verdadero derecho fundamental en el contexto europeo. Ciertamente, cuando el TEDH hace referencia al derecho a la vivienda, lo hace en la mayoría de los casos en el marco de lo establecido en el artículo 8 (respecto a la vida privada y familiar) del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

No obstante, hay una lenta evolución de los tribunales europeos de ir ampliando los derechos de los ciudadanos e ir avanzando en una verdadera carta de derechos fundamentales europeos directamente exigibles y un reconocimiento explícito de un

⁹ Housing Rights Watch www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_documento...cle..

derecho humano a una vivienda digna y adecuada. Una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de ejecución hipotecaria sobre vivienda ha tenido una importante repercusión en nuestro país, lo veremos en un capítulo aparte.

2.2. Regulación constitucional

El Artículo 47 de la Constitución española consagra el derecho a la vivienda

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Es un derecho social y se integra dentro del Capítulo III ("De los principios rectores de la política social y económica") del Título I (De los derechos y deberes fundamentales) de la Constitución, disponiendo el artículo 53.3 de la Constitución que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el mencionado capítulo *“informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”*.

Como principio perteneciente a la cláusula de Estado social, se le confiere el valor de principio rector vinculante, de configuración social. Por lo tanto no es un derecho exigible de una forma directa sino que dichos principios sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (artículo 53.3 de la Constitución), de ahí la importancia del desarrollo legal de este derecho que ha ejercido el Parlamento Andaluz. En esta materia el Tribunal Constitucional es bastante restrictivo en su interpretación constitucional pero cabría una interpretación de este derecho a través del amparo constitucional, alegando una potencial vulneración del artículo 14 de la Constitución (principio de igualdad) e ir incorporando elementos del derecho social en la interpretación de estos principios. Si examinamos la jurisprudencia constitucional podemos apreciar la instrumentalización a favor de otros derechos y principios constitucionales, a los que este derecho sirve y en los que se apoyan pretensiones constitucionales que no encajan exactamente en lo regulado en el artículo 47 de la Constitución.

Podemos concluir que no hay un derecho constitucional a una vivienda digna directamente exigible. Aunque algunos autores consideren el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, sin embargo para otros es un mero principio rector de la política social que solo será exigible si este precepto es desarrollado por Ley en consonancia con la opinión mayoritaria del mayor interprete de la Constitución, que es el Tribunal Constitucional.

La materialización de un derecho a la vivienda no se ha concretado en ninguna sentencia del Tribunal Constitucional. Sobre unos hechos concretos que afectan a la política de vivienda y por lo tanto pueden tener consecuencia sobre este derecho, este

Tribunal manifiesta. *“Lo recurrentes se limitan a afirmar que el incremento del tipo de gravamen del impuesto sobre actos jurídicos documentados implica un encarecimiento del coste de la vivienda, puesto que la mayoría de los hechos imposables de este impuesto afectan al proceso constructivo. Ahora bien, de esta premisa no se sigue la consecuencia de que se ponga en riesgo el derecho de los ciudadanos a acceder al disfrute de una vivienda digna y adecuada”* STC 7/2010 de 27 de abril.¹⁰

El artículo 148.1.3ª Constitución atribuye a las comunidades autónomas la competencia sobre la *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

En el artículo 149 no hay reserva de esta competencia a favor del Estado. Esto significa que los diversos estatutos de Autonomía, entre ellos el de Andalucía se ha atribuido como competencia exclusiva la legislación y la ejecución de las materias relacionadas con la vivienda. No obstante, se ha de tener en cuenta la competencia exclusiva del Estado en cuanto a la regulación de las condiciones básicas para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos (Art. 149.1.1º CE), que afecta directamente al derecho a la propiedad reconocido por el artículo 33 de la Constitución. Amparándose en el derecho a la vivienda del transcrito artículo 47 de la Constitución, el Estado ha justificado el llevar a cabo determinadas actuaciones en materia de vivienda, tanto a nivel legislativo (como veremos posteriormente) como en el desarrollo de las políticas de viviendas (planes de vivienda estatal que fijan un cierto marco de actuación para las comunidades autónomas que quieran acogerse a estos planes). Y esto pese que las comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de vivienda y urbanismo.

El Estado invocando el artículo 149.1 1ª de la Constitución (regulación de las condiciones básicas de garantía de la igualdad), la 8ª (legislación civil), la 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), la 18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas) o la 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente) asume competencias de ordenación de materia que afectan a la política de vivienda más allá de las competencias legislativas y de ejecución que le son reconocidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 de abril, FJ 7º, *“el principio rector previsto en el artículo 47 CE, párrafo primero, constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (Administración General del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*.

La jurisprudencia ha tenido más en cuenta el principio rector relativo a la vivienda que ostenta el Estado en base a las competencias atribuidas recogidas en el

¹⁰ Publicado en el BOE suplemento 27 de mayo 2010

Artículo 149.1.1^a, que las competencias en exclusiva que recogen diversos Estatutos de Autonomía.

La “política de vivienda, junto con su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma Fundamental, siendo así que uno y otro aspecto –el económico y el social se revelan difícilmente separables. [...] Por lo que se refiere al artículo 149.1.1, este faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2º).

Esta sentencia distinguió varios aspectos en los que cabe admitir la competencia estatal de fomento en materia de vivienda: la definición de las actuaciones protegidas; la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); el nivel de protección; y, la aportación de recursos estatales. Por lo que en consecuencia, «la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el Art. 149.1.13 CE». Sin embargo, «ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos... Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos». STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 4º)

Es curioso que el Tribunal Constitucional haya visto más asuntos relacionados con la materia competencial de viviendas que sobre el derecho a la vivienda en sí. La Comunidad de Madrid recurrió ante el Tribunal Constitucional la renta básica de emancipación de los jóvenes aprobada por el Gobierno de la Nación. Por sentencia 129/2010 de 29 de noviembre el TC estimó en parte las pretensiones de la Comunidad de Madrid declarando que algunos preceptos de este Decreto que regulan ayudas al fomento de la vivienda de alquiler para jóvenes invadían competencia autonómicas¹¹. Otro fallo reciente es el planteado también por la Comunidad de Madrid contra determinados preceptos del plan estatal de viviendas en la cual una vez más el TC aun

¹¹ Publicada en el BOE, suplemento 5 de enero de 2.011

reconociendo a la comunidad las competencias en materia de vivienda manifiesta: “Sin duda el Estado puede ejercer actividades de fomento en el mercado inmobiliario, por la evidente conexión de este sector con la economía nacional. Según declaramos en la STC 152/1988, la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por esa competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (STC 139/2013 de 8 de julio)¹²

También los municipios españoles incluyen la materia urbanística y vivienda entre sus competencias, como así lo establece el artículo 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril¹³, de bases de régimen local.

“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”*

Con estos elementos normativos y jurisprudenciales se aprecia la necesidad de una coordinación en políticas de viviendas entre los tres niveles administrativos y políticos, el Estado, la Comunidad y el Municipio.

2.3. La regulación en el Estatuto de Autonomía

La competencia en materia de vivienda según el Artículo 148 de la Constitución es una de las competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas con las limitaciones que anteriormente hemos mencionado y que se han ido modulando por el Tribunal Constitucional como hemos visto.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo de reforma del estatuto de Andalucía) refrendado por los andaluces establece las competencias en materia de vivienda a favor de la Comunidad Autónoma.

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se recoge explícitamente el derecho a la vivienda, reflejado dentro del Capítulo II (derechos y deberes) del título I (derechos sociales, deberes y políticas públicas) concretamente en el:

“Artículo 25. Vivienda.

Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”.

¹² Publicada en el BOE, suplemento 1 de agosto de 2013

¹³ En la redacción de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE 30 de diciembre 2013)

Es un mandato a los poderes públicos a la vez que una consagración del derecho a una vivienda digna y adecuada conforme a los estándares internacionales y deja la concreción en el marco de una ley que desarrolle este derecho.

En el Capítulo II (Competencias) del Título II (Competencias de la Comunidad Autónoma) se concretan en el:

Artículo 56 Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

4. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre

emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo.

7. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad, siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado.

8. La Comunidad Autónoma de Andalucía participará en la planificación y programación de las obras públicas de interés general competencia del Estado a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto. La Comunidad Autónoma emitirá informe previo sobre la calificación de obra de interés general del Estado. En el supuesto de las obras calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título IX.

9. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emitirá informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía.

10. La calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas titularidad de la Comunidad Autónoma requerirá informe previo de la misma y se ejecutarán, en todo caso, mediante convenio de colaboración.

Administrativamente conforme al Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, corresponden a la Consejería de Fomento y Vivienda las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, suelo, arquitectura e inspección en

materia de vivienda. Mediante Decreto 150/2012, de 5 de junio, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Vivienda¹⁴.

3. LA LEY 1/2010 REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDALUCÍA¹⁵

En la exposición de motivos de la Ley se recoge:

“para asegurar la realización del derecho a la vivienda como derecho social, se ha previsto en el Estatuto de Autonomía un sistema general de garantías, que obligan al Parlamento andaluz a aprobar las correspondientes leyes de desarrollo que incluyan las prestaciones vinculadas para su ejercicio, a la vez que expresamente se establece la protección jurisdiccional ante los actos de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma que vulneren el ejercicio de tal derecho.”

Es una ley única y singular dentro del panorama legislativo español y que el Parlamento andaluz ha desarrollado en virtud de sus competencias exclusivas en esta materia con el objetivo de que el mandato constitucional del artículo 47 pueda ser eficaz, garantizando en nuestra comunidad la efectividad de ese derecho. Hay leyes autonómicas del derecho a la vivienda en Castilla y León¹⁶, Extremadura¹⁷, Cataluña¹⁸, Navarra¹⁹ así como en el País Vasco, donde se ha acordado recientemente una proposición parlamentaria para tramitar una Ley de vivienda²⁰. Estas leyes regulan básicamente aspectos de carácter técnico o de gestión administrativa o regulan el acceso a vivienda protegida. Algunas de ellas realizan una definición del derecho a la vivienda o establecen como objetivo de la acción política el hacer efectivo este derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y los Estatutos. La regulación o la definición de este derecho en estas leyes autonómicas no llegan al nivel de lo establecido en la ley andaluza.

El título de la ley andaluza es también singular al incluir la palabra “reguladora” del derecho a la vivienda en el título de la misma. Es decir ya se aprecia un claro objetivo en el propio título, no solo definir ese derecho, sino sobretudo el establecer los cauces jurídicos necesarios para ordenar y por lo tanto, acceder a un derecho efectivo. De una manera novedosa se regula de forma explícita la protección jurisdiccional de este derecho conforme a las leyes procesales, exigiendo de “las Administraciones

¹⁴ BOJA 13 de junio 2012

¹⁵ BOJA 19 de marzo 2010

¹⁶ Ley del derecho a la vivienda en Castilla y León, Ley 9/2010 de 30 de agosto

¹⁷ Ley 3/2001 de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura (BOE 26 junio 2001)

¹⁸ Ley 18/2007, de 28 diciembre del derecho a la Vivienda de Cataluña 2007 (BOE 27-2-2008)

¹⁹ Ley 10/2010 de 10 de mayo del derecho a la Vivienda en Navarra (BOE 18-07-2010)

²⁰ Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.(BOE 4 febrero 2012)

Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley” (Art. 24.1).

La Ley obliga a las administraciones públicas (Junta y Administración local) a promover el acceso a una vivienda digna y adecuada valiéndose como instrumento la promoción de vivienda protegida y las políticas de suelo y apoyando la rehabilitación (Art 1.2).

Hasta esta fecha las Administraciones Públicas, tanto autonómicas como locales actuaban fundamentalmente solo en el marco de la vivienda protegida. Esta ley tiene como objetivo básico regular el derecho a la vivienda, es decir, que los poderes públicos regulen tanto el mercado de la denominada vivienda libre como el de la protegida. La vivienda no puede ser un bien jurídico que opere solo en los márgenes de las relaciones privadas y regulado por el derecho civil. Si la vivienda es algo más que un producto de consumo regulado por las leyes del libre mercado, y constituye uno de los derechos fundamentales del hombre, los distintos poderes públicos deben actuar conforme a los objetivos que establecen las diversas normas nacionales e internacionales que anteriormente hemos expuesto. Andalucía y posteriormente otras comunidades con competencia en materia de vivienda, como Navarra, así lo han visto. El Parlamento andaluz haciendo uso de sus competencias ha legislado en esta materia más allá de la mera proclamación de este derecho o de la regulación de acceso a viviendas protegidas.

La Ley 4/2013 de 1 de octubre²¹ que sustituyó al Decreto/Ley 6/2013 de 9 de abril incluye en este primer artículo dos nuevos párrafos que establecen de forma clara la orientación política actual en materia de vivienda.

3. *“Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística “*

5 *“El ejercicio de las potestades de inspección y sanción de las infracciones tipificadas en materia de vivienda se constituye en garantía legal del efectivo cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada. La Consejería con competencia en materia de vivienda ejercerá, en lo que se refiere a viviendas deshabitadas, las potestades de declaración, inspección y sanción a fin de garantizar el derecho a la vivienda y el efectivo uso residencial de aquéllas”.*

El primer apartado añadido, el apartado 3, que establece como parte esencial del derecho de propiedad de vivienda el destinarla al uso habitacional y el mantener y conservar la vivienda, ha sido recurrido por el Gobierno de la Nación al Tribunal Constitucional, que lo ha admitido a trámite por providencia de fecha 14 de Enero 2014,

²¹ Ley 4/2013 de 1 de octubre de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA 8 de octubre)

por lo que queda en suspenso provisionalmente durante seis meses hasta que dicho Tribunal se pronuncie.²²

El derecho de propiedad de vivienda conlleva unas limitaciones al derecho de propiedad que se recogen de forma clara en la propia norma, que es la de destinar las viviendas para cubrir necesidades habitacionales de la población por lo que la vivienda no debe ser un bien especulativo dentro del libre mercado, de ahí también la obligación de rehabilitación, mantenimiento y ocupación de la vivienda que recae sobre sus propietarios. En esta línea se refuerza la potestad de policía (inspección y sanción) que tiene la administración para hacer cumplir estos objetivos, residenciando la misma en la Consejería de Vivienda.

La Ley andaluza sobre vivienda protegida²³ ya preconizaba la función social de la vivienda protegida. Esta función social se hace extensiva a todas las viviendas en Andalucía de acuerdo con el derecho a la vivienda consagrada en la normativa internacional de derechos fundamentales, en la constitución y en el propio texto legal andaluz.

Los vecinos de Andalucía tienen reconocido un derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada (Art.2), este derecho se traduce en la satisfacción de las necesidades habitacionales. A nivel legal se define lo que es una vivienda digna y adecuada con los siguientes estándares mínimos (Art.3):

- a) *Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente.*
- b) *Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales.*
- c) *Que sea una vivienda de calidad,*

Los niveles de calidad de las viviendas se establecerán reglamentariamente, pero deben reunir requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad.

Una forma específica de viviendas son los alojamientos transitorios²⁴ que vienen regulados en la Ley (Art.20) que se destinan “para las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social y vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no puedan acceder a una vivienda protegida y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan”. Todas las Administraciones públicas deben favorecer alojamientos para estos destinatarios para de ese modo cubrir las necesidades habitacionales de estos colectivos.

²² BOE de fecha 17-1-2014

²³ Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (BOJA 21-11-2005)

²⁴ El encaje legal de esta figura ha sido planteada como una cuestión de inconstitucionalidad por un Jugado de lo contencioso-administrativo de Granada (BOE 22-01-2013)

La actividad de las administraciones públicas andaluzas (autonómicas y locales) según se recoge en el ampliado artículo 4 de la Ley deben dirigirse para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna mediante:

- Instrumentos de planeamiento urbanístico para acceder a vivienda libre o a promociones protegidas
- Favoreciendo alojamientos transitorios
- Promocionando la rehabilitación y conservación del parque público de vivienda
- Ejerciendo potestad de inspección y sancionadora
- Actuaciones de fomento para evitar viviendas vacías

Esta Ley también recoge el derecho de acceso a vivienda protegida, que fue anteriormente establecido y desarrollado por una Ley específica y que veremos en el capítulo siguiente.

Como instrumento político para asegurar el derecho consagrado en esta Ley se establecen los planes de vivienda y suelo, debiendo actuar la Junta, pero respetando la competencia municipal en esta materia. Aunque no de forma exhaustiva se señalan en la Ley a título de ejemplo las siguientes modalidades de fomento de esta actividad:

- Préstamos cualificados.
- Subsidiaciones de los préstamos.
- Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda.
- Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del alquiler.
- Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda.
- Ayudas a las personas promotoras.
- Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de alquiler y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas.
- Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas. Se fomentarán especialmente las actuaciones de los promotores públicos
- Incentivos para la salida al mercado de viviendas desocupadas.
- Oferta de viviendas en régimen de arrendamiento.
- Ayudas a la rehabilitación de viviendas y edificios.

- Medidas para el desarrollo del suelo residencial.
- Medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación.
- Aseguramiento de riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.
- Las medidas fiscales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Subvenciones para propietarios, arrendatarios y entidades intermediarias

La actividad de fomento de vivienda no puede verse aislada de todo el planeamiento urbanístico, de ahí la obligatoriedad que en todos los instrumentos de ordenación urbana y territorial deban establecer las medidas necesarias para cubrir las necesidades en materia de vivienda, estableciendo las reservas de suelo necesarios para vivienda protegida. Los planes de ordenación urbana deben adecuarse a las determinaciones de lo que establezcan los planes andaluces de vivienda y suelo, teniendo que emitir la Consejería de Vivienda un informe preceptivo al respecto, también se pronunciará cuando la ordenación sea sobre detalles de áreas o sectores. La Junta podrá establecer reserva de suelo con destino preferente a viviendas protegidas en cualquier clase de suelo, obligando a los ayuntamientos a que incorporen en su caso los terrenos al instrumento de planeamiento aplicable (Art.15).

La planificación en esta materia se realizará a través de la aprobación de planes de vivienda y suelo (Art. 11). En la elaboración de esos planes se fomentará la participación social (agentes económicos, asociaciones profesionales, vecinales y consumidores).

El artículo 12 de esta Ley habilita a la Consejería de Vivienda para elaborar el plan andaluz de vivienda y suelo que debe ser revisado al menos cada cinco años. Este es el instrumento para concretar las políticas de viviendas. En la actualidad existe un borrador de un nuevo plan de viviendas para Andalucía,²⁵ dado que el anterior 2008-2012 está caducado aunque estuvo prorrogado en el 2.013.

Los ayuntamientos están obligados a elaborar y aprobar sus planes municipales de vivienda y suelo (Art.13) que tendrán también que revisarse cada cinco años. En la disposición final segunda se daba un plazo de dos años a los ayuntamientos para elaborarlo, que finalizó el 20 de marzo de 2.012. A partir de esta fecha cualquier ciudadano con un interés legítimo podrá reclamar a su ayuntamiento que apruebe este plan o que ejecute lo programado si lo tiene aprobado. (Art.24.2).Muy pocos son los ayuntamientos que han cumplido el mandato legal de aprobar los planes. En la provincia de Granada solo el ayuntamiento de la capital ha cumplido con esta norma y ha aprobado dentro del límite temporal el plan municipal de vivienda²⁶. Del

²⁵http://www.cfv.junta-andalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/vivienda/Borrador_Plan_marco/borrador_documento_plan_marco_vivienda_y_rehabilitacion_de_andalucia.pdf

²⁶ BOP de Granada 30 de mayo de 2012

incumplimiento generalizado por parte de los ayuntamientos de este mandato legal lo prueba que un mes antes del vencimiento del plazo solamente tres municipios de los 771 municipios andaluces habían aprobado el plan municipal de vivienda. Esta inobservancia sistemática puede ser la causa de la propuesta recogida en el borrador del nuevo plan andaluz de viviendas donde se establece que para acogerse a los programas contemplados en el plan, el municipio debe contar con un Plan Municipal de Vivienda.

Los planes municipales de vivienda y suelo recogerán los siguientes aspectos:

- La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretarla definición y cuantificación de actuaciones protegidas que se deban promover y las soluciones e intervenciones públicas que se deban llevar a cabo.
- Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.
- Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.
- Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas y que mejoren la eficiencia de uso de dicho parque de viviendas.
- Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.
- Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.
- El establecimiento de los procedimientos de adjudicación.
- Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.
- Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

La pretensión legal es muy ambiciosa y establece a mí entender una carga excesiva para la mayoría de los ayuntamientos que tienen que elaborar este complejo plan, no disponiendo la mayoría de ellos de medios materiales y humanos para poder cumplir con los requisitos exigibles. Entiendo que por parte de la Consejería de Vivienda se podrían establecer planes municipales de vivienda marco adaptado a las necesidades de los pequeños municipios y los municipios rurales, que son la gran mayoría de los municipios granadinos. Estos planes marcos servirían de guía orientativa para la aprobación de estos planes municipales de vivienda y suelo en cada municipio. No es suficiente con la elaboración de una “*Guía metodológica para la elaboración de los PMVS*” que en su momento elaboró la Consejería.

En esta Ley se articulan los Registros públicos municipales de demandantes de vivienda protegida (Art. 16) como el instrumento básico para la selección de las personas solicitantes de vivienda protegida y la adjudicación de las mismas. Los ayuntamientos están obligados a crear y mantener estos registros de forma permanente.

Su regulación será objeto de desarrollo reglamentario. En el siguiente capítulo analizaremos el funcionamiento de estos registros de una forma más detallada, dado que son claves en la política sobre vivienda protegida de la Junta. Al igual que hemos manifestado en cuanto a la obligatoriedad que pesa sobre los ayuntamientos de aprobar los planes municipales de vivienda y suelo, podríamos decir un tanto igual con esta nueva obligación que se impone a los ayuntamientos andaluces. Entendemos que el Registro es un elemento útil para los ayuntamientos que disponen de viviendas protegidas en su término municipal a la hora de regular la demanda y oferta de este tipo de viviendas, garantizando de esta manera la igualdad de acceso a la misma de todos los ciudadanos demandantes de este tipo de viviendas, pero no entendemos que se les imponga a todos los ayuntamientos el disponer de este instrumento que no tiene virtualidad alguna en la inmensa mayoría de los municipios rurales y ayuntamientos pequeños al no existir promociones de viviendas protegidas en su municipio. La Administración andaluza se compromete a establecer un sistema de ayuda a los municipios para poder cumplir con esta doble obligación que hemos señalado (elaboración de planes municipales de viviendas y creación y gestión del registro municipal de viviendas) (Art.23). El desarrollo de estas ayudas se determina reglamentariamente, cosa que si ha sucedido con las ayudas para la creación de los registros municipales, pero no para la elaboración de los planes municipales de vivienda y suelo cuyo desarrollo está aun pendiente.

Un título específico, el III de la Ley dedica tres artículos a la conservación, mantenimiento y rehabilitación de las viviendas. Las actividades de *“las Administraciones Públicas andaluzas irá dirigida al fomento de la conservación, mantenimiento, rehabilitación, accesibilidad, sostenibilidad y efectivo aprovechamiento del parque de viviendas”* (Art. 17), la Rehabilitación integral de barrios y centros históricos (Art. 18) se podrá realizar mediante convenios entre la Junta, los ayuntamientos y otras administraciones. La financiación de estas actuaciones, además de las aportaciones de los propietarios y de las administraciones públicas vendrán a través del *“porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal de Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística, en cumplimiento de lo especificado en el artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”* (Art.19).

La Ley creaba el Observatorio de la Vivienda en Andalucía (Disposición Adicional), que debería constituirse en el plazo de seis meses tras la entrada en vigor de la Ley. Este es otro de los preceptos legales incumplidos. La Ley 4/2013 de 4 de octubre reproduce esta disposición adicional, por lo que se vuelve a ampliar el plazo para crear este Observatorio hoy por hoy inexistente.

La Ley 4/2013 añade a la Ley 1/2010 tres nuevos títulos. El título VI comprende 23 artículos (Art.25-47) y aborda las nuevas normas para evitar la existencias de casas vacías. El siguiente título VII regula en 21 artículos (Art. 48-68) la potestad sancionadora en materia de vivienda. Al desarrollo de estos dos nuevos títulos dedicaremos una unidad de este curso.

Hay un nuevo Título en la Ley, el VIII (Sistema de información del Parque Público Residencial de Andalucía) con tres artículos (Art.69-71) que no venían regulado en el Decreto-Ley 6/2013 y que ha sido introducido en la tramitación parlamentaria de la Ley. El objetivo de este sistema de información es tener una base de información sobre las viviendas existentes en Andalucía, así como su efectiva ocupación habitacional. Se establece una obligación de colaboración a las personas físicas y jurídicas y a todas las administraciones que deben suministrar los datos reclamados para estos fines a demanda de la Consejería de Vivienda.

4. LA VIVIENDA PROTEGIDA, MARCO LEGAL Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

La política de viviendas de forma peculiar se ha ceñido básicamente al fomento de la denominada vivienda protegida o como popularmente se denomina vivienda de VPO (vivienda de protección oficial). Estas actuaciones tienen cierta tradición en nuestro país. Todos conocemos la construcción de grupos o promociones de VPO por los ministerios de vivienda de la Dictadura de forma directa o la posterior ampliación de esta actividad a otras administraciones públicas y promotores privados.

En toda la normativa reguladora de esta materia hay una clara dicotomía entre viviendas protegidas y las denominadas viviendas libres. Estas últimas, por su propia denominación, parece que están libres o no sujetas ningún tipo de normativa (salvo las que afectan a las normas técnicas de edificación o la normativa urbanística). No se les pone cortapisa a las viviendas libres y están dentro del juego del libre mercado sin más, el sacrosanto derecho a la propiedad privada sin límites. Esta idea se acentuó aún más con el boom inmobiliario por el que pasó nuestro país y cuyas secuelas las estamos hoy en día padeciendo. Los poderes públicos por lo tanto, se autolimitaban a regular una pequeña parcela del mercado inmobiliario, aquellas viviendas que recibían apoyo directo vía subvenciones o subsidiaciones en su construcción. En un principio fueron básicamente los promotores públicos quienes actuaban en las promociones de viviendas protegidas, el Estado con sus propias empresas, las Comunidades Autónomas con sus agencias y empresas públicas de viviendas y la administración local, muchos municipios y diputaciones crearon sus propias empresas municipales o provinciales de vivienda y suelo o gestionaron de forma directa las viviendas que promocionaban. Los distintos planes de viviendas han fomentado la inmersión de promotores privados en el mercado de la vivienda protegida. Por ello, junto a las promociones públicas que han levantado un parque residencial público de viviendas, nos encontramos con importantes promociones privadas que han construido miles de viviendas protegidas en nuestro país. La situación del mercado de la vivienda actual lo expondremos en el siguiente capítulo.

Si analizamos la legislación en esta materia veremos como gran parte de ella se dedica a regular las actuaciones de vivienda protegida, de hecho la legislación autonómica de algunas comunidades regulan casi en exclusiva estos aspectos.

Hoy por hoy, al menos en la ordenación positiva de la normativa andaluza, la vivienda protegida es solo una parte, aunque importante, de los instrumentos que deben utilizar todas las administraciones públicas, también los entes locales, para ir garantizando el derecho a una vivienda digna.

La regulación de esta materia es muy prolífica, por lo que vamos a dar unas pinceladas para tener un conocimiento somero de la misma. El primer texto legal andaluz en materia de vivienda fue la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.²⁷ En la exposición de motivo se dice *“Se aborda por primera vez en la Comunidad Autónoma, con rango de Ley, el régimen jurídico de la vivienda protegida con el fin de reforzar la acción pública para garantizar su función social.”* El estudio de esta normativa hay que ceñirla al tiempo de su elaboración, en plena burbuja inmobiliaria y diferencia de forma clara la regulación en materia de vivienda protegida, al que dedica el Título I de la Ley y 24 artículos, de la prolija modificación de la ley urbanística de Andalucía²⁸ que es la parte más sustancial de la Ley 13/2005. En aquel momento estas dos materias formaban parte de una única Consejería; en el gobierno andaluz actual Urbanismo y Vivienda se han disgregado en dos Consejerías distintas. Nosotros vamos a analizar la normativa sobre vivienda.

La Ley de 1985 ha sido parcialmente modificada por la Ley 4/2013 de aseguramiento de la función social de la vivienda y completada por la Ley 1/2010 Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía al introducir en el texto un título denominado *“del derecho de acceso a la vivienda protegida”*.

La finalidad de esta Ley viene recogida en su Artículo 1 *“facilitar el acceso de las vecinas y los vecinos de Andalucía a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, estableciendo medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida y otros fines de interés social, y para el control y prevención del fraude en materia de vivienda protegida y suelo”*.

La Ley establece una definición de lo que debe entenderse por vivienda protegida remitiéndose a lo regulado en la propia Ley *“la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o alquiler y, en su caso, superficie y diseño, establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones que resulten de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda”* (Art.2), es decir se entenderá por vivienda protegida lo que se establezca, a estos efectos en las diversas normativas andaluzas y planes de vivienda.

El Reglamento de Vivienda Protegida²⁹ (Art. 2), si define la vivienda protegida en Andalucía según la modificación operada por el Decreto 2/2012³⁰.establece

²⁷ Publicada en el BOJA 21 de noviembre 2005

²⁸ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

²⁹ Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 8 de agosto 2006)

“Se entiende por vivienda protegida la que, sujeta a un precio máximo de venta o alquiler, se destine a residencia habitual y permanente, tenga la superficie útil o construida establecida para cada programa en los correspondientes planes de vivienda y suelo y cumpla los restantes requisitos previstos en las disposiciones que resulten de aplicación, y sea calificada por el correspondiente ayuntamiento como tal de conformidad con la normativa vigente”.

Esto significa, que el estado puede tener y de hecho tiene otra consideración de lo que son viviendas protegidas, es decir, aquellas sobre los que recae unas limitaciones de disposición debido principalmente ha que han sido promocionadas o incentivadas con dinero publico de forma directa. También la administración local puede tener otras figuras de vivienda protegida municipal, estableciendo los órganos competentes los requisitos y limitaciones que consideren de aquellas viviendas que se han acogido exclusivamente a fondos públicos municipales. Tenemos por lo tanto distintos regimenes jurídicos en relación a las viviendas protegidas. Las condiciones que deben reunir, las limitaciones que deben soportar, están en función de la normativa que se aplique. Debemos entender por lo tanto la ley andaluza como un marco jurídico que regula las viviendas protegidas, pero cuyas normas solo tienen un carácter imperativo sobre aquellas viviendas que son fomentadas bien sean públicas o privadas con fondos autonómicos. Las regulaciones concretas de esta materia vienen reflejadas en los propios planes de viviendas. Podemos encontrarnos con tres planes de viviendas vigentes a la vez, el estatal, el autonómico y el municipal. El desarrollo de estos planes suele conveniarse entre las diversas administraciones para facilitar la gestión y ahí puede radicar también una fuente normativa para algunas actuaciones concretas. Daremos a continuación algunas pinceladas al respecto, porque esta materia es suficientemente extensa que requeriría un curso específico para desarrollarla adecuadamente.

Vamos a ver cuales son las principales características:

Una característica básica que define la vivienda protegida es establecer las particularidades de los destinatarios. Lo recoge el Artículo 5 de la Ley 1/2010:

- Carecer de unos ingresos económicos que, computados conjuntamente en su caso con los de su unidad familiar, les permitan acceder a una vivienda del mercado libre en el correspondiente municipio.
- Contar con tres años de vecindad administrativa en el municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuyo Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se encuentren inscritas, salvo que el ayuntamiento, motivadamente, exija un periodo de empadronamiento menor.
- No ser titulares del pleno dominio de otra vivienda protegida o libre o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio.

³⁰ Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 30 de Enero 2012)

- Acreditar que se está en situación económica de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía.
- Estar inscritas en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

Algunas de estas características, por ejemplo los ingresos se modulan reglamentariamente y en los distintos planes de viviendas. En función de la evolución del mercado inmobiliario en los diferentes planes de viviendas se han ampliado o restringido el máximo de ingresos económicos que puedan tener una unidad familiar para poder tener acceso a una vivienda protegida. Dependiendo los programas que recogen los distintos planes de viviendas, tanto estatales como andaluzas, los ingresos pueden ir desde una vez hasta cinco veces el IPREM. Esto significa que en un momento determinado y para algunos programas de vivienda, la inmensa mayoría de la población reunía los requisitos económicos para acceder a este tipo de vivienda.

Las viviendas protegidas solo pueden tener un destino, la vivienda habitual, no pueden dedicarse a segunda residencia o servir para comercializar con ellas. El incumplimiento de este destino es sancionado. Las personas jurídicas pueden tener viviendas protegidas destinadas a alquiler según se establezcan en los correspondientes programas.

No podrán acceder a esta vivienda si se es ya poseedor de una vivienda con las siguientes excepciones:

- Si acceden a una vivienda protegida en alquiler por tener que trasladarse de forma permanente por razones laborales. Este es un supuesto que se está dando últimamente con bastante frecuencia motivada por la crisis, tanto personas que salen de Andalucía y tienen que dejar su vivienda protegida como otras personas que cambian de localidad o vienen de otra comunidad y quieren acceder a una vivienda protegida, teniendo ya alguna en posesión
- Que sean personas destinatarias de alojamientos o realojos en alquiler como consecuencia de actuaciones en materia de rehabilitación o procedentes de situaciones catastróficas así declaradas o se encuentren en otras situaciones transitorias según el Plan de Vivienda.
- Que sean víctimas de violencia de género o terrorismo, y por dicha causa se vean en la necesidad de trasladar su residencia.
- Que sean personas que necesiten una vivienda adaptada a sus circunstancias familiares por causa de aumento de la composición familiar, discapacidad de movilidad reducida o dependencia sobrevenida.

En estos dos últimos supuestos (violencia genero, personas con movilidad reducida) los beneficiarios deben transmitir su vivienda protegida en el plazo de seis meses o renunciar a ella en ese plazo en el caso de vivienda en alquiler, pudiéndola poner a disposición de los Registros Públicos Municipales de Vivienda Protegida.

Para mitigar alguna situación injusta que se daba con la literalidad de la norma en su versión original, se introduce una modificación del Reglamento de Vivienda Protegida operada en enero del 2012. No es impedimento para acceder a una vivienda protegida si solo se tiene el pleno dominio de una cuota máxima del 25% de la vivienda y esto no supone más del 30% del valor del precio de venta máximo establecido para la vivienda. También pueden acceder a una vivienda protegida quienes sean titulares de vivienda declarada infravivienda o en ruina.

Los distintos planes de vivienda en función de los diversos programas establecen unos metros útiles máximos de construcción para que puedan calificarse como vivienda protegida. Reglamentariamente se establecen lo que deben considerarse como superficie útil y superficie construida a efectos de obtener la correspondiente ayuda.

No hay un plazo legal ni reglamentario de duración de régimen de la vivienda protegida. Durante ese tiempo perduran las limitaciones establecidas para este tipo de viviendas, aunque estas se van modulando con el transcurso del tiempo. El plazo de duración se establecerá en el correspondiente programa según el plan de vivienda al que se acoja.

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, contempla en su artículo 9, como competencia propia de los municipios andaluces, entre otras, *“la del otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica”*. Esta competencia estaba en mano de la administración autonómica y conllevó un cambio brusco e importante en la gestión administrativa en materia de vivienda que cogió con bastante sorpresa a muchos municipios y significó carga de trabajo inesperada.

Mayoritariamente se entiende que aquellos expedientes de calificación de vivienda protegida iniciados en la administración autónoma deben continuar tramitándose hasta la calificación definitiva o el archivo de los mismos. Algunos municipios consideran, sin embargo, que la calificación provisional y definitiva son actos administrativos singulares cada uno y por lo tanto el ayuntamiento puede asumir la competencia de la calificación definitiva aunque la Junta haya otorgado la calificación provisional. Desde la Consejería de Vivienda se entiende que el procedimiento de calificación es único y que tiene como objetivo la de otorgar la calificación definitiva de la vivienda, por lo que la calificación provisional de la vivienda es un mero instrumento y tiene unos efectos limitados. Se considera que los expedientes iniciados, aunque se haya concedido la calificación provisional, y que no han concluido se rigen por la normativa anterior y quedan residenciado en las delegaciones de vivienda de la Junta de Andalucía, aunque hay ayuntamientos como el de Granada que no comparten este criterio.

El otorgamiento de esta nueva competencia legal a los ayuntamientos fue uno de los motivos que obligaron a la modificación del Reglamento de Vivienda Protegida operada por el Decreto 1/2012 que cambia dieciocho artículos del Reglamento. Las calificaciones son actos administrativos. La calificación provisional declara que la citada vivienda, dentro de la promoción correspondiente, cumple los requisitos de

superficie útil o construida establecidos para cada programa en los correspondientes planes de vivienda y demás requisitos urbanísticos y constructivos. La calificación definitiva determina el régimen jurídico (arrendamiento, venta, uso propio). Esta tendrá lugar una vez finalizadas las obras y tras la concesión de la licencia de primera ocupación. Tras la solicitud por el promotor el ayuntamiento comprobará *“la adecuación de las viviendas al Reglamento de Vivienda Protegida, a la normativa técnica de diseño y al plan autonómico de vivienda y suelo vigente en su momento. Además, se comprobará la adecuación urbanística de la promoción, y la existencia de demanda adecuada a la promoción en base a los datos obtenidos del Registro Público Municipal de Demandantes, así como, en su caso, la reserva a determinados programas que puedan establecer los planes de vivienda y suelo municipales o autonómicos”*.

El plazo de resolución para otorgar la calificación provisional es de tres meses, opera el silencio administrativo positivo. Desde la fecha de la otorgación de la calificación definitiva tiene el promotor un plazo de 30 meses para ejecutar el proyecto y solicitar la calificación definitiva, salvo que en el planeamiento urbanístico se prevea un plazo distinto. Por causas justificadas se podrá ampliar el plazo a un máximo de 15 meses. La Ordenanza Municipal reguladora de Licencias, Obras y Actividades³¹ del Ayuntamiento de Granada establece en la Disposición Adicional Octava que en los procedimientos de licencias de obras de vivienda protegida se incluirán los de calificación provisional y definitiva. Amplia en esta disposición el plazo de otorgamiento de la calificación definitiva más allá de los 15 meses de prórroga que establece el Reglamento, dejándola sine die si no hubiese ninguna persona adquirente de una vivienda de esa promoción. Desde la Consejería de Vivienda se considera que este precepto de la ordenanza granadina modifica la norma reglamentaria andaluza y por lo tanto va más allá de la competencia en materia de ejecución que ahora tienen los ayuntamientos andaluces.

Los contratos de arrendamiento o de compraventa deben estar visados antes de solicitar la calificación definitiva. El Ayuntamiento, previamente al otorgamiento de calificación definitiva, verificará la adecuación de la obra realizada al documento técnico autorizado, y la obtención de licencia de primera ocupación y debe resolver motivadamente en el plazo de dos meses desde la solicitud, entendiéndose como negativa sino hay resolución en ese plazo. La resolución negativa faculta a los compradores de la vivienda a resolver el contrato, lo cual conllevará la devolución por la persona promotora de las cantidades entregadas a cuenta, incrementadas con el interés legal devengado desde el momento de la entrega de cada una de dichas cantidades hasta el momento de la resolución del contrato. Pueden optar solicitar ante el correspondiente Ayuntamiento, en el plazo de tres meses desde la fecha de la denegación de la calificación definitiva, la rehabilitación del expediente a su favor (los compradores), siempre que medie contrato de compraventa de la vivienda o cantidades entregadas a cuenta del precio de venta de la misma, y comprometerse, en su caso, a la terminación de las obras o a la subsanación de las deficiencias que impidieron la

³¹ BOP de Granada 13 septiembre de 2012

obtención de la calificación definitiva, dentro del plazo y con el presupuesto que a tal efecto sea fijado por el correspondiente Ayuntamiento.

Se informará a la Consejería de Viviendas de las calificaciones otorgadas tanto provisionales como definitivas.

La competencia en descalificación de viviendas protegidas continúa residenciado en la Administración autonómica. La descalificación procede cuando transcurre el plazo establecido para la protección de la vivienda. En los planes de vivienda se establecerán los requisitos necesarios que se debe cumplir para poder descalificar antes de transcurrido el plazo legal, por lo que no existen normas generales de aplicación en esta materia. Las viviendas protegidas calificadas antes de agosto del 2.006 podrán a solicitud del interesado descalificarse si han transcurrido 10 años desde la calificación definitiva, siempre que la vivienda haya constituido la residencia habitual y permanente de su titular, al menos, en los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de descalificación y que la procedencia de los suelos en los que la vivienda está ubicada no impida la descalificación. Si procede la descalificación, se comunicará al interesado el importe global de las cantidades a reintegrar por la totalidad de los anticipos, préstamos, subvenciones y otras ayudas recibidas de la Administración. La descalificación significa que la vivienda pierde el régimen jurídico de protegida, no esta sujeta a ninguna limitación y es libre a todos los efectos.

Algo esencial característico de las viviendas protegidas es la regulación del precio máximo de venta o alquiler independientemente si son promociones públicas o privadas. Esto es básico para que determinados sectores de la población puedan acceder al mercado inmobiliario. Lógicamente estamos hablando de precio máximo, nada impide a los promotores venderlas o alquilarlas por un precio menor, sobretodo en la coyuntura actual donde los precios de viviendas en general han bajado y el precio máximo establecido resulta en muchos casos bastante elevado, dándose la paradoja que las viviendas libres pueden ser mas baratas que las protegidas.

El precio máximo esta regulado por el plan de vivienda en función del ámbito territorial (en los planes de viviendas se implantan los distintos ámbitos territoriales, estableciéndose variación de precios en función de estar incluido en uno u otro ámbito territorial). Cualquier sobrepeso es nulo de pleno derecho y conlleva la correspondiente sanción administrativa. A la hora de establecer el precio se tiene que considerar que el valor del suelo conjuntamente con las obras de urbanización no puede repercutir más del 15% en el precio de la vivienda.

El control de los precios se ejerce por la administración andaluza a través de los visados de los contratos de venta y alquiler, donde se refleja el precio de venta o de alquiler y se comprueba si efectivamente este no es sobrepasado y si se cumple con las condiciones de acceso a la vivienda, es decir los ingresos y si carece de otra vivienda. En el contrato aparece la obligación de que la vivienda se destine a residencia habitual y permanente. Se debe recoger la obligación de la entrega de la vivienda en el plazo de tres meses tras el otorgamiento de la calificación definitiva o la firma del contrato de compraventa o alquiler. Así mismo se recogerá en el contrato las limitaciones de la

obligación de disponer de la vivienda según el programa específico al que este acogido. En los contratos de alquiler además se fijara la prohibición del subarriendo total o parcial de la vivienda y la obligación de la persona arrendataria de ocupar la vivienda en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrega de la vivienda. En los contratos de compraventa se debe incluir además en el contrato, las limitaciones a la facultad de disponer en las segundas o posteriores transmisiones, la obligación del comprador de ocupar la vivienda en el plazo máximo de seis meses a partir de la elevación a escritura pública del contrato, así como el derecho que asiste al comprador a instar la resolución del contrato en el caso de denegación de la calificación definitiva de la vivienda.

La normativa andaluza ha regulado de forma muy minuciosa el sistema de selección de los solicitantes de viviendas protegidas. La propia Ley de Vivienda Protegida no establecía nada al respecto. En el Reglamento de desarrollo en su versión original los promotores tenían que pedir autorización a la Consejería para realizar la convocatoria de selección. La selección de las personas solicitantes de viviendas protegidas se debía realizar respetando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia con algunas excepcionales y el sistema era el sorteo.

Es en el Decreto 266/2009, de 9 de junio, por el que se modifica el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 en el que se establece por primera vez la selección a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida. Mediante Orden de fecha de 1 de julio de 2009 se regula la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas a través de estos Registros Públicos. La Ley 1/2010 le da carta legal a estos registros estableciendo la obligación de su creación en todos los municipios andaluces, independientemente de su población. Ya hicimos el comentario de la inutilidad de estos registros en aquellos municipios que carecen de vivienda protegida pero por mandato legal están obligados a crearlos y mantenerlos.

Transcribo la norma legal:

“Artículo 16. Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida.

1. El Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida es el instrumento básico para la determinación de las personas solicitantes de la vivienda protegida. Su regulación será objeto de desarrollo reglamentario.

2. Los ayuntamientos están obligados a crear y a mantener el Registro de manera permanente, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

3. En la forma y con la periodicidad que reglamentariamente se determine, los ayuntamientos facilitarán información mediante copia electrónica del Registro a la Consejería con competencias en materia de vivienda, a efectos de su tratamiento estadístico.

4. El Registro tendrá la consideración de base pública de datos”.

Este Artículo se ha desarrollado a través del Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida aprobado por

Decreto 1/2012 de 10 de enero³². En la primera orden de creación se estableció de plazo hasta el 26 de diciembre de 2009 para que los ayuntamientos adaptasen los registros existentes a esta regulación. En el reglamento que lo regula se estableció indirectamente el 31 de diciembre de 2012 como el plazo máximo para que los municipios que aún no habían constituido este Registro Público Municipal, lo creasen. Hasta esa fecha los promotores de vivienda protegida podían realizar un sorteo para adjudicar las viviendas sino habían recibido la relación de personas interesadas a través del registro municipal de demandantes de viviendas. Podemos por lo tanto decir que actualmente no se puede adjudicar vivienda protegida alguna sino es a través del registro. Debido a la importancia de esta normativa para los municipios vamos a extendernos para conocerla más en detalle.

La creación y gestión de este registro es obligatoria para todos los municipios tengan o no vivienda protegida en su termino municipal. La corporación municipal debe aprobar unas bases reguladoras para el funcionamiento del mismo adaptadas a las normas del Reglamento³³ que deben ser informadas por la Consejería de Vivienda. La Consejería pone a disposición de los ayuntamientos una aplicación informática que contiene una base de datos para la gestión de este registro. La puesta en práctica de estos registros fue una actuación subvencionada en su momento mediante Orden de la Consejería³⁴. La gestión puede realizarse por el propio ayuntamiento o por el ente instrumental que se determine, en muchos casos es la empresa municipal que gestiona el suelo y la vivienda la responsable del Registro.

¿Quiénes pueden registrarse? Las unidades familiares con ingresos económicos determinados según se establezcan en los programas de los correspondientes planes de vivienda. Ningún miembro de la unidad familiar puede tener ninguna vivienda o en su caso debe haber una necesidad de una nueva vivienda por aumento de número de componentes de la familia, por movilidad reducida, por violencia de género o víctima de terrorismo o por motivos laborales. El concepto de unidad familiar se entiende según lo establecido en la normativa del IRPF, las bases municipales del registro podrán establecer alguna especificidad en cuanto a la unidad familiar.

Los solicitantes además de aportar los datos familiares y de ingresos económicos, deben indicar si han solicitado la inscripción en otros registros municipales (un máximo de tres), en este caso deberán indicar el orden de preferencia y una declaración responsable de no se titular de otra vivienda. Deberán indicar además si optan a una vivienda en régimen de compra o alquiler o alquiler con opción a compra y el número de dormitorios que demandan o si solicitan una vivienda adaptada. En dicha solicitud se incluirá la autorización para que el órgano gestor del Registro pueda verificar los datos necesarios ante las distintas administraciones.

³² BOJA de 30 de enero 2.012

³³ Como documentación complementaria se facilita una propuesta de bases reguladora para la creación de estos registros adaptada a la normativa actual

³⁴ Orden 25 de noviembre 2009 por la que se regula la Concesión de Subvenciones para la Constitución de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas y se efectúa convocatoria (BOJA 15 de diciembre 2009)

Las bases reguladoras aprobadas por el Pleno municipal podrán exigir otras condiciones como es el empadronamiento o la relación laboral en el municipio, o la residencia en determinadas barriadas o pedanías para otorgar preferencia en la adjudicación de la vivienda protegida, pero en ningún caso serán causas de exclusión del proceso de selección.

Verificados los datos se inscribe en el registro. Se establecerán grupos de acceso, ordenándolos en función de sus ingresos (IPREM), pertenencia a grupos de especial protección (jóvenes, exclusión social etc.) y preferencias sobre el régimen de tenencia (alquiler, compra). En la adjudicación se podrán establecer cupos por grupos de acceso. La inscripción en este registro tiene una validez de tres años, debiéndose actualizar los datos necesarios. En el caso de modificarse los ingresos se entiende que tienen que actualizarse si ha habido un incremento del 10% de lo declarado en el momento de la inscripción. En los tres últimos meses de vigencia de la inscripción los responsables del registro comunicarán a la persona inscrita el término del plazo para la renovación.

Procederá la cancelación de la inscripción en los Registros:

- A solicitud de la persona titular registral.
- Por la finalización del periodo de vigencia de la inscripción sin que se hubiere procedido a la renovación.
- Si se comprueba que con los nuevos datos aportados ya no reúne los requisitos para su inscripción
- Cuando la persona inscrita resulte adjudicataria definitiva de una vivienda protegida,
- Cuando habiendo resultado adjudicataria en los correspondientes procedimientos, haya renunciado voluntariamente en dos ocasiones a la vivienda o promoción para la que hubiesen sido seleccionadas.

En este último caso la persona excluida no podrá volver a ser inscrita hasta que transcurra, desde la última oferta que le fue presentada, el plazo que determinen las bases del Registro (Cada municipio podrá establecer el plazo de penalización que considere). A estos efectos se considerará que la renuncia no es voluntaria, al menos, en los siguientes casos (en las bases pueden establecerse otros supuestos):

1. Cuando las características de la vivienda para la que ha sido seleccionada no se corresponda con las solicitadas, que constan en la inscripción registral.
2. En caso de acceso en compraventa, cuando la persona seleccionada no pueda realizar la compraventa por no obtener crédito financiero o porque haya sufrido una situación de desempleo.

Además de las viviendas protegidas de nueva promoción y las segundas o siguientes cesiones de viviendas de alquiler deben ponerse a disposición del registro para su adjudicación las siguientes viviendas protegidas:

- Aquellas adjudicadas por ejecución judicial o por impago de deuda y cuyos propietarios no reúnan los requisitos para acceder a una vivienda protegida salvo que la ofrezca a su anterior propietario
- Aquellas que el inquilino haya renunciado a una adquisición preferente para acceder a la propiedad y se quiere transmitir la misma

Aparte de estas viviendas de adjudicación obligatoria a través de los registros podrán realizarse adjudicaciones de otras viviendas ofrecidas, cedidas o puestas a disposición del mismo, conforme al procedimiento que se establezca en las bases reguladoras. Aquí entrarían en juego tanto viviendas libres como otro tipo de viviendas públicas que no tienen carácter de protegidas según la definición legal, es decir, que no tienen tal calificación.

El sistema de adjudicación se establece en las bases reguladoras de cada municipio. El Reglamento recoge distintas formas de adjudicación como es la baremación, el sorteo o el orden antigüedad en el registro, pero cada municipio puede establecer la forma que considere más conveniente siempre que se respeten los principios de igualdad, publicidad, concurrencia y transparencia. Si para algunos programas se establecen requisitos preferentes para la adjudicación, estos se tienen que tener en cuenta por ejemplo, viviendas para jóvenes o grupos de especial vulnerabilidad o viviendas adaptadas etc. Cuando los Registros Públicos Municipales apliquen como criterio de preferencia para la adjudicación de la vivienda el empadronamiento o cualquier otra vinculación con el municipio, las personas víctimas de violencia de género o del terrorismo y las personas emigrantes retornadas estarán exentas de cumplir los requisitos para gozar de dicha preferencia en la adjudicación de la vivienda.

Detallamos el procedimiento de adjudicación:

1. El promotor titular solicita relación de demandantes que se ajusten a la promoción adjuntando la calificación provisional o definitiva de la promoción
2. El Registro le envía en el plazo de 30 días la relación priorizada que cumplan con los requisitos, si hay suficientes demandantes se enviarán el doble de lo solicitado
3. El Registro notifica a los seleccionados, le expedirá un certificado y lo comunica a la Consejería.
4. Si en el plazo de 30 días el promotor no recibe la relación se podrá dirigir a la Delegación de Vivienda que instará al Registro a que envíe esa relación
5. Si en el plazo de 15 días, contados desde la fecha de la comunicación de la persona promotora a la correspondiente Delegación Provincial, el Registro no facilita la relación solicitada, el promotor podrá adjudicar las viviendas, siempre que las personas adjudicatarias cumplan los requisitos establecidos para el acceso a las mismas y acrediten su inscripción en un Registro.

6. Si el seleccionado renuncia o no se presenta en el plazo de 30 días tras el requerimiento pasará al siguiente de la relación de la lista de suplente.

7. Si se agota la lista emitida por el Registro o esta es insuficiente, el promotor podrá solicitar nueva relación al registro o adjudicarlas entre quienes cumplan los requisitos establecidos para el acceso a la vivienda y se hallen inscritas en el Registro.

8. La persona promotora comunicará al Registro la adjudicación de las viviendas en el plazo de 10 días desde que la misma tenga lugar. Esta información será trasladada a la Consejería competente en materia de vivienda por quien sea responsable del Registro.

El Reglamento de Vivienda Protegida establece las excepciones de la adjudicación de viviendas protegidas a través del Registro, es decir se saltaría el procedimiento anterior. Lo regula el artículo 13 modificado por el Decreto 1/2012. Estas excepcionalidades son cada vez más frecuentes, debido sobretodo a la situación de necesidad y precariedad en la que están inmersas miles de familias andaluzas y la repercusión que esto está teniendo en el mercado inmobiliario con una mayor demanda de vivienda de alquiler bajo o tal como se conoce popularmente alquiler social. Transcribo este artículo por la importancia que tiene y debido a que es bastante desconocido entre los operadores inmobiliarios y gestores de registros.

“1. Se excepcionan de la obligación de adjudicación a través del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, por ser adjudicaciones destinadas a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social, las siguientes:

a) Las actuaciones que tengan como objeto el realojo permanente o transitorio motivado por actuaciones urbanísticas, de rehabilitación o renovación urbana. Podrán referirse a promociones completas o viviendas concretas.

b) La adjudicación de viviendas y alojamientos a unidades familiares en riesgo de exclusión social cuando se justifique su carácter de urgencia por los servicios sociales del ayuntamiento.

c) La adjudicación de viviendas calificadas en programas de alquiler a entidades sin ánimo de lucro para destinarlas al alojamiento de personas sin recursos o en riesgo de exclusión social.

2. Estas excepciones deberán ser autorizadas, en cada caso, por la persona titular del correspondiente Registro y comunicadas a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de vivienda.

3. El correspondiente plan autonómico de vivienda y suelo podrá establecer otros procedimientos de selección distintos de los previstos en las bases reguladoras de los Registros Municipales para determinados programas, respetando los principios de igualdad, transparencia, publicidad y concurrencia”

Las principales excepciones se están dando actualmente por familias que se encuentran en riesgo de exclusión social. En estos casos se requiere que los servicios sociales municipales o comunitarios emitan el correspondiente informe, que debe tener un carácter de urgencia, para que el responsable del correspondiente registro proceda a emitir la autorización que facilite la adjudicación de una vivienda protegida para estas familias sin necesidad de intervención del registro municipal. Estas excepciones se comunicaran a la Delegación Provincial de Vivienda.

Al tratarse de un Registro Publico los responsables del mismo velarán de forma escrupulosa por la protección de datos, facilitando a los promotores solamente aquellos necesarios para cumplir con el objeto del mismo.

Las viviendas protegidas tienen legalmente limitaciones a la hora de disponer, que se podrán levantar en casos singulares, como puede ser la dación en pago que veremos de forma específica en el último capítulo. Estas limitaciones deben constar en la correspondiente escritura y en el asiento registral. Serán nulas de pleno derecho las transmisiones en las que las partes no hayan efectuado, en la forma y plazos previstos, las comunicaciones previstas legalmente.

Los/las titulares de viviendas protegidas tienen la obligación de comunicar la decisión de transmisión, indicando el precio, la forma de pago y las demás condiciones de la transmisión a la administración pública (Junta o Ayuntamiento). Al mismo tiempo, la persona interesada en la adquisición deberá comunicar al citado órgano competente sus datos e ingresos económicos anuales, así como los del resto de los miembros integrantes de su unidad familiar. Si se pone la vivienda a disposición del Registro Municipal de Vivienda Protegida se considera que se ha cumplido con la obligación de comunicación.

Las personas titulares de una vivienda protegida no podrán transmitirla inter vivos ni ceder su uso por ningún título durante el plazo mínimo de diez años, salvo que el programa prevea un plazo inferior. El plazo se cuenta desde la fecha del otorgamiento de la escritura pública o, en el supuesto de promotores individuales para uso propio, desde la fecha de la calificación definitiva. Por resolución motivada de la Delegación Territorial de Vivienda se podrá transmitir antes de este plazo en los supuestos siguientes:

- Motivos laborales
- Incremento de los miembros de la unidad familiar,
- Necesidad en un miembro de la unidad familiar mayor de 65 años.
- Ser algún miembro de la unidad familiar víctima del terrorismo o de la violencia de género.
- Otras situaciones sobrevenidas con incidencia en la unidad familiar, como son, entre otras, el fallecimiento o la discapacidad de alguno de sus miembros, o la nulidad, el divorcio o separación matrimonial o de uniones de hecho

inscritas en el Registro de Parejas de Hecho o tratarse de la transmisión de una cuota indivisa de la vivienda a favor de quien ya fuese cotitular

- Otras que establezca el correspondiente plan de vivienda.

En caso de una venta sin haber transcurrido dicho plazo estarán obligados a devolver las ayudas recibidas salvo si entran en alguno de los supuestos de justificación comentados o por dación en pago según viene regulado en las últimas regulaciones en materia de protección de deudores hipotecarios que analizaremos en el último capítulo.

En las transmisiones de viviendas protegidas se debe constatar que se destinan a vivienda habitual y que los adquirientes reúnen los requisitos de acceso a dicho tipo de viviendas, se requiere por lo tanto, la autorización de la administración autonómica. Las ventas de estas viviendas están sujetas a los precios máximos establecidos reglamentariamente. Una vez adquirida la vivienda, el adquiriente en el plazo de un mes debe comunicar la transmisión a la Delegación Territorial, así como las condiciones en las que se ha producido la misma, debiendo enviar una copia de la escritura o documento donde se haya formalizado.

Los Notarios deben comunicar a las Delegaciones Territoriales la primera transmisión o adjudicación de viviendas protegidas o posteriores transmisiones del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute con el envío de una nota simple de las escrituras y los contratos de arrendamiento, así como de las escrituras de declaración de obra nueva en el caso del promotor individual para uso propio. Los Notarios para elevar a escritura pública la transmisión de la titularidad o, en su caso, de los derechos reales de uso y disfrute vitalicio de viviendas protegidas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, exigirán que se acrediten por las respectivas personas transmitentes y adquirentes las comunicaciones al órgano competente. Los derechos de tanteo y retracto, así como el régimen de comunicaciones a la administración autonómica deberán constar expresamente en la correspondiente escritura pública y tendrán su reflejo en la respectiva inscripción registral. Para la inscripción registral de una vivienda protegida deberá acreditarse que se ha cumplido con el régimen de comunicaciones a la Consejería. A pesar de todas estas cautelas no siempre se realizan las correspondientes comunicaciones por las personas obligadas y se han dado supuesto donde aparecen adquirientes de vivienda protegida que no reúnen los requisitos para acceder a la titularidad de esos derechos y figuran como titulares en las escrituras y registros de propiedad. Evidentemente si todos cumplen con lo establecido se evitaría estas situaciones antijurídicas.

En los últimos tiempos se han incrementado las transmisiones forzadas, judiciales o extrajudiciales, de las viviendas protegidas. A estas les será de aplicación las normas de comunicación y anotaciones en la escritura y asientos registrales que al resto de transmisiones. Este tipo de transmisiones dado que afectan de lleno a la protección del derecho a la vivienda las veremos en el último capítulo. La Ley andaluza 4/13 para asegurar la función social de la vivienda ha añadido un nuevo apartado al artículo 10 que quiere corregir las disfunciones que se estaban dando en las ejecuciones hipotecarias sobre viviendas protegidas y obliga a

“Las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, deberán comunicar la adquisición, por cualquier título, de viviendas protegidas, a la Consejería competente en materia de vivienda, en el plazo de un mes desde la misma, con indicación de su ubicación, precio, fecha de adquisición y situación administrativa, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.”

Además de estas limitaciones y controles en la transmisión de viviendas protegidas se han añadido otra serie de controles para evitar los fraudes. Los promotores de viviendas protegidas están obligados a comunicar al Ayuntamiento al solicitar la correspondiente licencia de ocupación, el carácter de viviendas protegidas de la promoción. Esta previsión legal es actualmente más controlable por la corporación municipal dado que es el propio ayuntamiento el que ahora tiene la competencia de calificación de viviendas protegidas. Para evitar transmisiones u ocupación de estas viviendas sin la preceptiva comunicación y autorización se establece que las compañías suministradoras de los servicios de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones deberán comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda los cambios de titularidad que se realicen en los contratos para el suministro de tales servicios en las viviendas protegidas. El problema radica que no siempre estas compañías tienen conocimiento de que se trata de una vivienda protegida.

La administración pública dispone de ciertas prerrogativas sobre las viviendas protegidas:

- La Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, el Ayuntamiento o la entidad pública podrán ejercer el derecho de adquisición preferente sobre las viviendas protegidas de promoción privada, está podrá ejercerse a partir de calificación provisional y se podrá ejercer sobre las viviendas vacantes.
- El derecho de tanteo podrá ejercitarse en las segundas y siguientes transmisiones que deben comunicarse a la Consejería.
- El derecho de retracto se puede ejercer en el caso de que quienes transmitan o adquieran una vivienda protegida no hubieran realizado las comunicaciones establecidas o de que tales comunicaciones sean incompletas o defectuosas o de que la transmisión se haya producido antes del transcurso del plazo señalado para el ejercicio del derecho de tanteo o de la notificación de la resolución comunicando la voluntad de no ejercerlo, o en condiciones distintas a las anunciadas.
- Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas protegidas, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
 - Dedicar la vivienda a usos no autorizados, o alterar el régimen de uso de la misma
 - No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente o mantenerla deshabitada por un plazo superior a tres meses

- Utilizar los/las adquirentes otra vivienda construida con financiación pública
- Incurrir los/las adquirentes en falsedad de cualquier hecho que fuese determinante de la adjudicación en las declaraciones y documentación exigidas para el acceso a la vivienda.
- Incumplir las obligaciones, condiciones y requisitos establecidos para la enajenación en primera o posteriores transmisiones.
- Desahucio administrativo procede contra las personas beneficiarias, arrendatarias u ocupantes de las viviendas protegidas, o de sus zonas comunes, locales y edificaciones complementarias, que sean de titularidad pública en los siguientes supuestos: por falta de pago, por haber sido sancionado por infracción grave o muy grave, por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, por la cesión total o parcial de la vivienda, local o edificación bajo cualquier título, destinar la vivienda, local o edificación complementaria a un uso indebido o no autorizado o por ocupar una vivienda o sus zonas comunes, locales o edificación complementaria sin título legal para ello.
- Sanciones administrativas, recogidas en un extenso título III de la Ley Las infracciones graves pueden sancionarse con multas de los 3.000 a los 30.000€ y las muy graves de 30.000 a 120.000€ La Ley 4/2013 ha introducido nuevos supuestos de infracciones muy graves consistente en la falta de comunicación de la adquisición de viviendas protegidas o la no puesta a disposición de los Registros públicos de viviendas, entre otros supuestos.

5. SITUACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA.

Para analizar la situación del mercado inmobiliario actual en España y Andalucía es preciso que veamos como se ha llegado a esta situación presente, aportando una serie de datos que nos hagan comprender la misma. Vaya de antemano algunos datos. Mientras en el año 1.987, 0,8 millones de hectáreas de la superficie española estaban construidas, veinte años después se habían alcanzado 1,2 millones de hectáreas, dicho de otra manera un tercio del suelo construido en España a lo largo de toda su historia lo ha sido en los últimos veinte años. La construcción residencial duplicaba su peso en el Producto Interior Bruto, pasando del 4,7% en 1997 al 9,3% en 2007, de modo que nunca antes se había urbanizado ni construido tanto en nuestro país, siendo la construcción uno de los sectores más pujantes de nuestra economía. Tal y como se deduce del Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años.

La expresión burbuja inmobiliaria, que coloquialmente se utiliza, hace referencia a como se utilizó por el sector de la construcción la vivienda como un bien especulativo que hizo encarecer la misma de una forma artificial, sobrevalorándola. Aunque la burbuja empezó a gestarse a principios de la década de los ochenta, es en la década entre 1998 y 2008 cuando los precios del mercado inmobiliario se dispararon de una manera sensacional y llevaron al estallido de la misma. Las consecuencias personales que esto significó lo describe muy bien José Chamizo, entonces Defensor del Pueblo Andaluz en una conferencia³⁵ *“En un país en el que, en 1987, comprar una vivienda en propiedad de 90 m² requería 3,4 veces el salario medio de ese año, mientras que en el año 2004 era preciso destinar 8,2 veces el salario para poder ejercitar la compra. Así las cosas, una persona joven debería cobrar un 121,13 más de lo que actualmente es su remuneración para comprar una vivienda libre de 90 m² en España”*.

El sector inmobiliario tuvo una notable importancia a nivel mundial en la generación de la actual crisis económica, en España ha tenido una significación muy especial. La banca prestó para la adquisición de viviendas sin comprobar la solvencia de las personas. El sector financiero incentivaba los préstamos hipotecarios con una sobrevaloración en la tasación del producto inmobiliario, con la perversa realidad que la gran mayoría de las sociedades de tasación estaban en manos de los bancos, esta situación ha motivado una reciente modificación legal³⁶. En nada se asemejan el valor de la vivienda establecido en el préstamo hipotecario, del valor registral o del valor catastral, la especulación está generalizada y hay un control administrativo escaso que dejan en manos del mercado libre la autorregulación de los precios. La adquisición de viviendas se convirtió para muchos (la mitad de los compradores) en un componente de inversión más. El ladrillo auguraba suculentos beneficios a los inversores-especuladores, viendo el incremento constante de los precios que se producía.

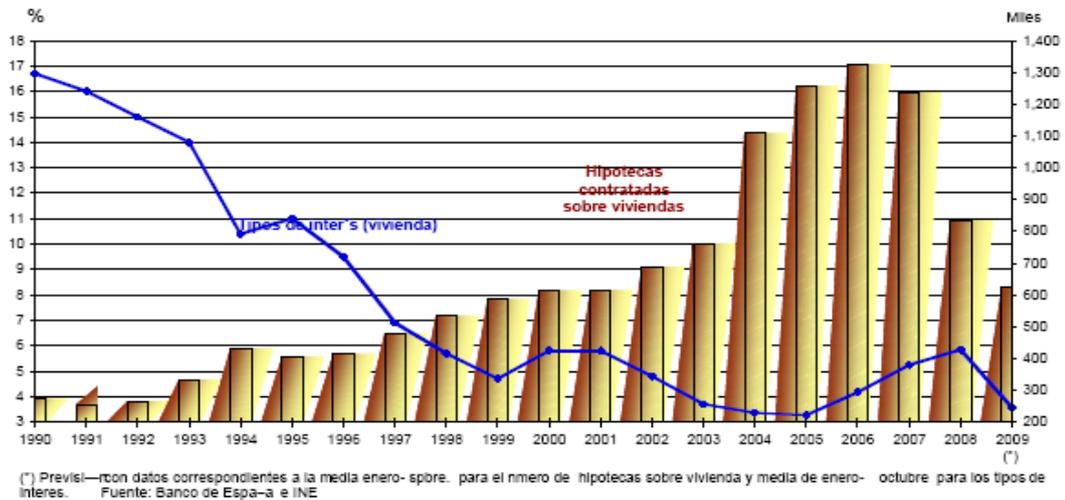
Los precios de la vivienda se incrementaron según el Banco de España en el periodo álgido de la burbuja entre 1997 y 2006 en un 100% en términos reales (un 150% si no tenemos en cuenta la inflación), para algunos analistas el incremento fue del 220%. Sea como fuere el incremento fue desorbitado y desde luego no obedece a las leyes del mercado libre, que establecen que a mayor oferta (construcción de viviendas) con una demanda establece deberían haberse reducido los precios y no haberse disparado, lo que apunta que efectivamente hubo una burbuja inmobiliaria y una especulación con este bien fundamental. Alemania y Francia juntas tienen dos veces más territorio y tres veces más población que España, sin embargo entre el 2002 a 2007 se construyeron en España más viviendas que en esos dos países conjuntamente. En el 2006 se iniciaron la construcción de 900.000 viviendas: más que en Alemania, Francia e Italia juntas. Estos datos ya los predijo el Presidente del Gobierno cuando manifestó que en el 2004 se iban a construir 650.000 nuevas viviendas en España, más viviendas que

³⁵ José Chamizo. "Reflexiones en torno al reto de garantizar un derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía. Conferencia de clausura de la Jornada sobre el Derecho a la Vivienda, Sevilla, 6 de noviembre de 2007

³⁶ Ley 01/2013 de 14 de mayo de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, restructuración de deuda y alquiler social, (BOE de 15/05/2013) Artículo 4

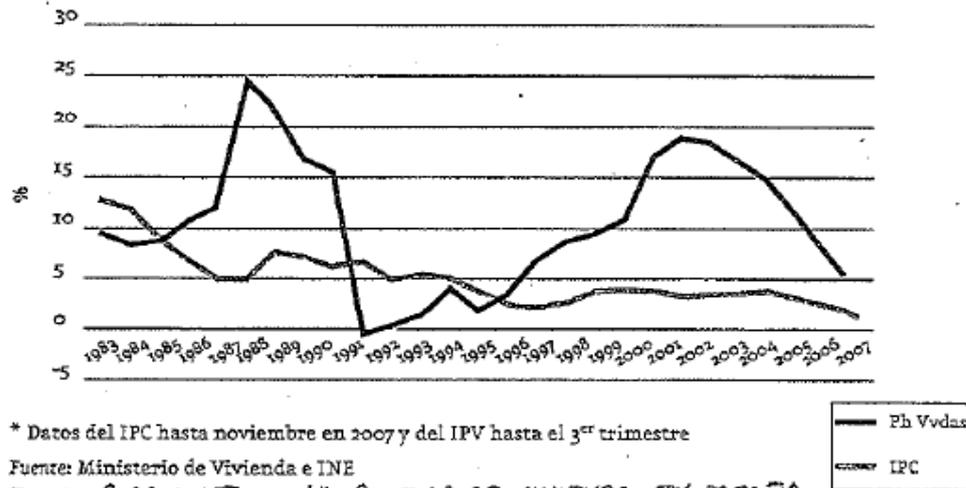
en Francia y Alemania juntas. En el año 2004 se vendieron un total de 295 000 y en el 2005, unas 336 000 viviendas nuevas y el record lo tenemos en el año 2006 que supera las 900 000 (nuevas y usadas). En el 2009 la venta de viviendas en España cae un 18%, pero todavía se contabilizan 462.747 operaciones.

Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda (medias anuales) y número de hipotecas contratadas sobre viviendas (totales anuales), 1990-2009. Figura 1



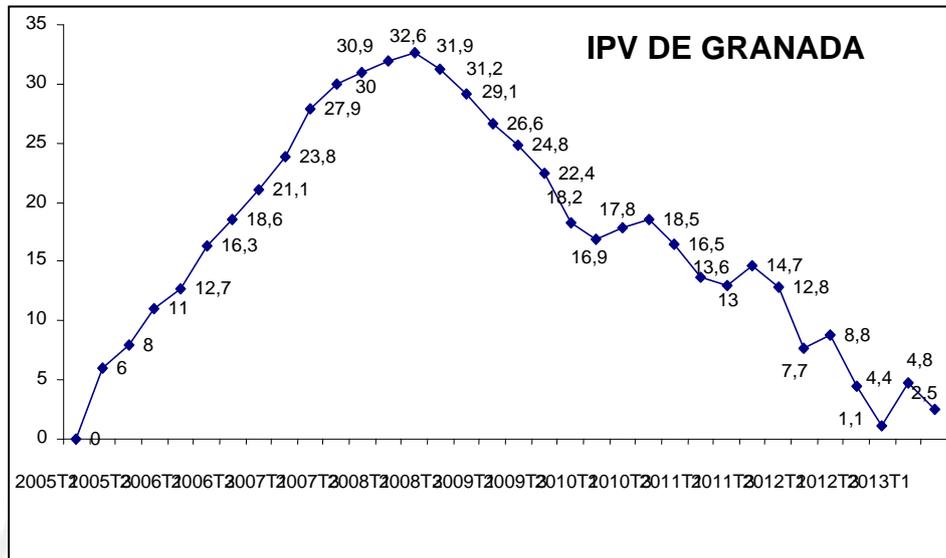
A partir del 2008 comienza un descenso en el precio de la vivienda con un 4,3% de media, continua en el 2009 con un 5,4%, al año siguiente la bajada fue menor un 1,9% para pegar un salto cuantitativo con un descenso del 11,2% en el año 2011, datos del INE. En el primer trimestre de 2012 respecto al mismo periodo del año anterior la vivienda libre se abarató de media un 12,6%, es el mayor descenso desde el año 1985 en el que se dispone de datos al respecto. Los gráficos que aportamos son suficientemente elocuentes sin necesidad de ninguna otra explicación.

Precios de la vivienda e Índice de Precios de Consumo.
Variaciones medias anuales. 1983-2007.



En el enlace a pie de página aparece un interesante artículo que recoge las cifras específicas para Granada.³⁷ Como datos a destacar señalamos que en la provincia de Granada actualmente la vivienda es un 2,5% más cara que en enero de 2005. En este periodo de tiempo el índice de precios al consumo (IPC) aumentó un 24,1%. El primer trimestre de 2007 marcó en Granada capital un máximo histórico del precio de la vivienda que alcanzó un 32,6% más cara que a principios de 2005. El precio estaba entonces en 3.127,30 €/m² en vivienda libre con menos de dos años de antigüedad. El precio medio de las transacciones inmobiliarias ha descendido un 30% desde el primer trimestre de 2008 hasta junio de 2013, esto quiere decir que el coste medio de operaciones inmobiliarias en la provincia de Granada ahora es de 112.000 euros, mientras que hace cinco años era de casi 160.000 euros.

³⁷ <http://granadaendatos.granadamedia.com/2013/11/15/el-precio-y-otras-verdades-de-la-vivienda-en-granada/>



El gráfico parte del índice de precio de la vivienda (IPV) en la provincia de Granada del primer trimestre del 2.005 (índice 0), alcanzando el máximo en el segundo trimestre del 2.008 (32,6) y de ahí en adelante se acusa un notable descenso hasta el cuarto trimestre del 2.012 (1,1), actualmente hay un ligero ascenso en el año 2.013.

Desde los máximos que alcanzó el índice del INE en el II Trimestre de 2007, la vivienda se ha abaratado como media a nivel nacional en un 25,6%. En el primer trimestre de 2013 el precio de la vivienda bajó un 6,6% de media y en tasa interanual - respecto al primer trimestre de 2012-, un 14,3%, datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) ³⁸. La Agencia Estándard and Poor's ³⁹ calcula que los precios de la vivienda en España descenderán un 8% en el 2013, para caer un 5% en 2014 y un 1% en 2015. Además, recuerda que desde marzo de 2008 los precios han descendido un 30,3%.

Para algunos economistas deben ajustarse aun más los precios de la vivienda, si tenemos en cuenta la renta disponible de las familias y el parque de viviendas vacías existente. Hay que considerar que el endeudamiento de las familias españolas se ha triplicado en los últimos diez años, gran parte motivada por los préstamos hipotecarios debido a la inversión inmobiliaria. Este endeudamiento estará hipotecando la economía familiar en las próximas décadas. Sobre esta situación ha alertado en varias ocasiones el Banco de España, aunque poco hizo en su momento para evitar la burbuja inmobiliaria. Algunos ya advirtieron de estas consecuencias del sobreprecio en el año 2.003 (en pleno boom inmobiliario) y también lo hicieron organismos internacionales, como la OCDE (2005). Las consecuencias de esta actividad para el sistema financiero la estamos padeciendo los españoles con el dinero invertido para rescate a la banca privada

³⁸ <http://www.ine.es/daco/daco42/ipv/ipv0113.pdf>

³⁹ El Mundo, <http://www.elmundo.es/economia/2013/11/04/5277c17863fd3d474b8b4575.html>

Según muchos analistas la nueva Ley del Suelo de España aprobada en 1998 junto con las facilidades de acceso al crédito hipotecario han sido las causas principales que nos ha llevado a la situación actual. Es imprescindible un mayor protagonismo de las administraciones públicas para evitar que esto se vuelva a repetir.

6. EL CENSO DE VIVIENDAS EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA

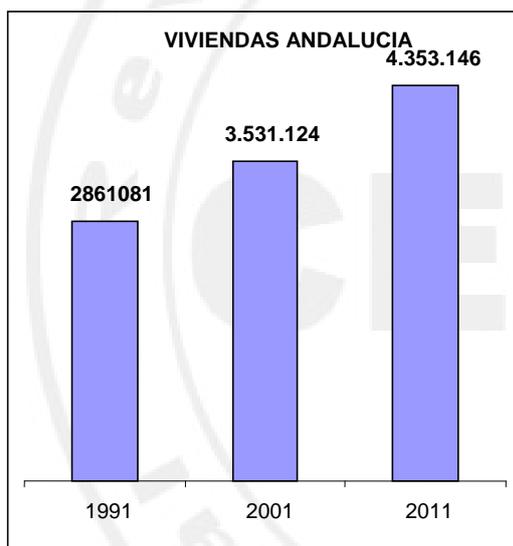
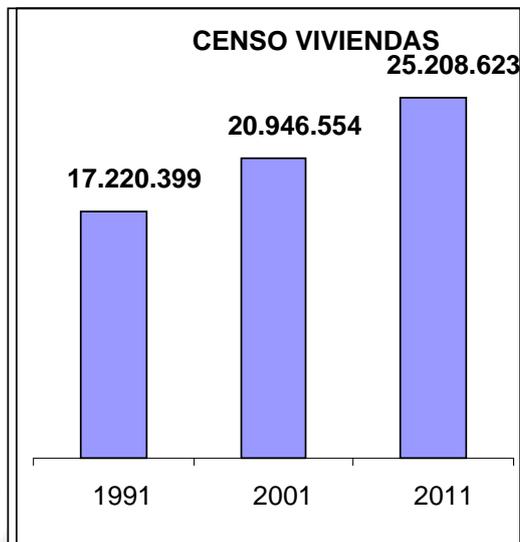
El Instituto Nacional de Estadística (INE)⁴⁰ publicó recientemente el censo de población y viviendas del año 2.011. Podemos ver la evolución de las viviendas y edificios en nuestro país en las últimas décadas con datos de municipios mayores de 2.000 habitantes. Aquí aparecen datos según el tipo de viviendas, principal o secundaria o si se encuentran vacías, también el año de la edificación y su estado. Vamos a detallar los datos que nos parecen de mayor utilidad. También otras entidades llevan un cierto control estadístico del que podemos extraer algún dato importante. Por ejemplo, según los visados expedidos por el Colegio de Arquitectos del 2003 al 2006 se proyectaron dos millones ochocientos mil viviendas, que se haya visado el proyecto no significa que al final se haya construido, pero apreciamos unas cifras astronómicas.

Según el INE entre los años 2002 y 2011 se construyeron 1.538.425 edificios en España. Los años de mayor actividad fueron 2005 y 2006, con el 14,6% y el 13,0% del total del decenio, respectivamente. Por el contrario, los últimos años de la década fueron los de menor actividad, con menos del 6% tanto en 2010 como en 2011. De las viviendas construidas en esos años el 67,6% de ellas están ocupadas, el 13,9% de ellas son viviendas secundarias y el 18,5% están vacías.

En España hay 25.208.623 viviendas. Ha habido un incremento en los últimos 10 años de 4.262.069, un 20,3%. Mientras la población se ha incrementado en un 14,6% en la última década.

Los edificios censados en 2011 tenían un número medio de plantas más elevado que hace 10 años. Así, el número medio de plantas ha pasado de 1,99 a 2,14. En cuanto a las instalaciones, los datos del censo 2011 muestran una mejora general respecto a los datos de 2001. En 2011 el 6,3% de los edificios disponían de ascensor, frente al 4,8% registrado en el anterior censo. Además, el 22,9% de los edificios eran accesibles (frente al 21,1% anterior) y el 34,7% de los edificios tenían garaje (frente al 27,3% del año 2001).

⁴⁰ INE, nota de prensa 18 de abril 2013

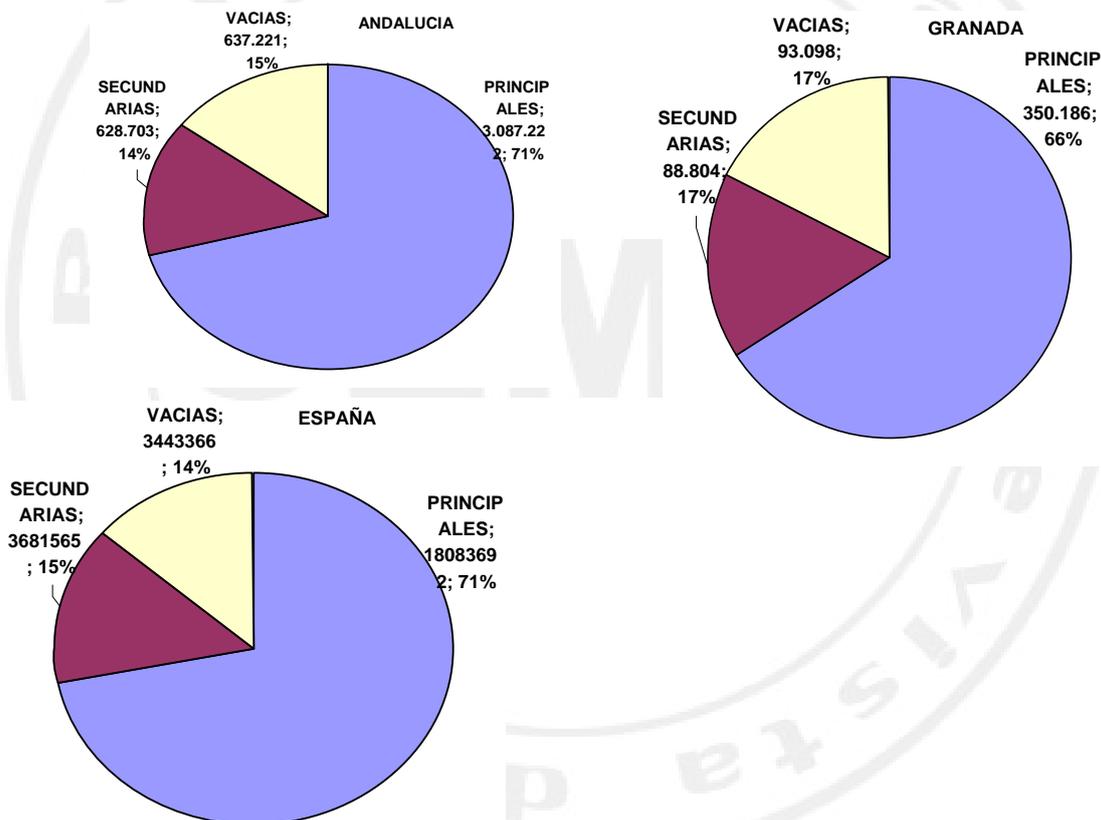


En Andalucía hay censadas 4.353.146 viviendas con un incremento en los últimos diez años del 23,3%, en cifras absolutas de 822.022 viviendas. El aumento del número de viviendas en Andalucía ha superado en un 3% el incremento medio a nivel nacional y se sitúa en el sexto lugar por Comunidades Autónomas. En la provincia de Granada se censaron en el año 2.011 un total de 532.088 viviendas, aumentando el parque de viviendas en 89.819 en diez años, con un incremento relativo del 17%.

La distribución entre viviendas principales, secundarias y vacías es la siguiente:

	ESPAÑA	ANDALUCIA	GRANADA
PRINCIPALES	18.083.692	3.087.222	350.186
SECUNDARIAS	3.681.565	628.703	88.804
VACIAS	3.443.366	637.221	93.098

Si vemos los números relativos que se muestra en el grafico podemos sacar algunas conclusiones:



El porcentaje de viviendas principales es similar a nivel de España y Andalucía, el 71%, sin embargo en la provincia de Granada baja al 66%. Por el contrario las viviendas vacías y secundarias en la provincia de Granada están entre dos y tres puntos porcentuales por encima de los datos a nivel nacional y de Andalucía.

Como hemos señalado anteriormente el incremento de viviendas ha sido notable en los últimos diez años según los datos del INE:

	ESPAÑA	ANDALUCIA	GRANADA
Incr.PRINCIPALES	3.896.523	670.043	68.629
Inc. SECUNDARIAS	28.602	63.427	4.975
Inc. VACIAS	336.943	88.552	16.215
TOTAL	4.262.068	822.022	89.819

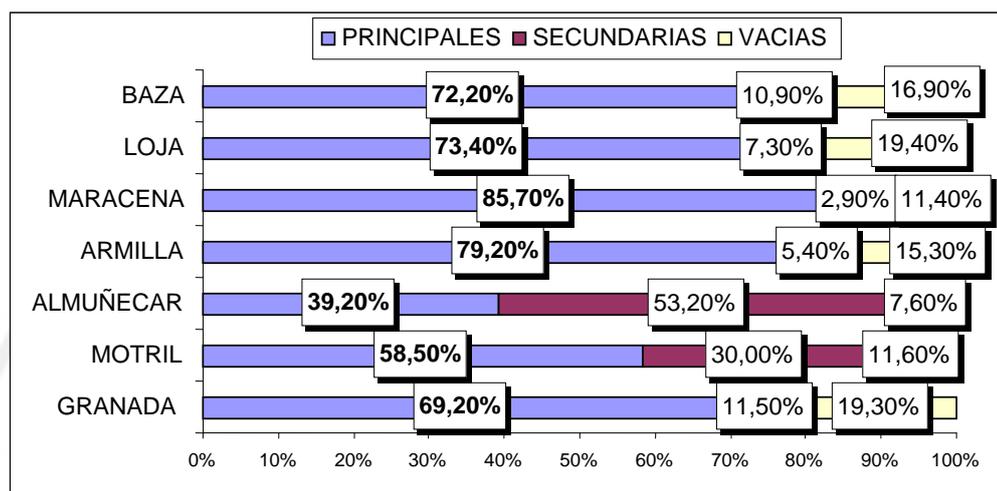
En cuanto a viviendas principales (Se definen como las que se encuentran ocupadas la mayor parte del año) el 15% son de nueva construcción (menos de 10 años), el 44% tiene menos de 30 años y el 80,5% menos de 50 años. El 5,6% de las viviendas principales no se encuentran en buen estado. El incremento en los últimos diez años del número de viviendas principales en Andalucía está a nivel de la media nacional (27,7%).

El 77,5% de las viviendas secundarias (las que solo se ocupan durante una parte del año) son posteriores a 1960 y casi la mitad de ellas (el 46,0%) tienen menos de 30 años. Apenas un 6,8% de viviendas secundarias no se encuentran actualmente en buen estado. Este porcentaje era del 8,3% hace diez años. En general, las provincias con menores cifras de población son las que tienen un porcentaje de viviendas secundarias más elevado. Esto se debe al número de viviendas que se mantienen en los municipios rurales y que se ocupan durante los periodos vacacionales.

Hay cerca de tres millones y medio de viviendas vacías en España, 637.000 en Andalucía y 93.000 en la provincia de Granada. Según datos del Ministerio de Fomento la vivienda nueva vacía asciende a 723.043 viviendas. Las políticas sobre viviendas vacías en otros países es muy variopinta, lo analizaremos en el próximo capítulo. Resulta interesante ver qué ha ocurrido con este tipo de viviendas en otros países de Europa. En Holanda, por ejemplo, la ocupación de viviendas que estén vacías desde hace más de un año es legal y solo se devuelve al propietario si demuestra que no volverá a estar vacía. Con este tipo de políticas, Holanda ha logrado mantener una de las tasas más bajas de desocupación de la Unión Europea, cercana al 2%.

El 21,4% de las viviendas vacías están en edificios construidos en los últimos diez años. El 40,4% de las viviendas vacías tiene menos de 30 años y el 70,3% menos de 50 años. El 29,7% de las viviendas vacías tienen, por tanto, 50 o más años. Un 15,1% de las viviendas vacías no se encuentran en buen estado. Granada se encuentra en el noveno lugar de las provincias españolas con mayor porcentaje de viviendas vacías, un 17,5%. Almería tiene un 18,6%, por contra Cádiz esta con un 12,6% en los últimos puestos de este ranking.

Vamos a facilitar los datos de la distribución del parque de viviendas en los principales municipios granadinos



La distribución de la distintas situaciones de la vivienda como podemos apreciar es muy dispar. Tenemos dos municipios, el de la capital y Loja con un elevadísimo número de viviendas vacías, cercano al 20%, Baza también tiene un importante número de viviendas deshabitadas (17%). Los municipios del área metropolitana, Armilla y Maracena disponen de un bajísimo porcentaje de viviendas secundarias. Los dos municipios situados en la costa, Motril y Almuñecar destacan por el elevado número de viviendas secundarias. Almuñecar con un 53,2% de viviendas secundarias se encuentra en el quinto lugar de los municipios españoles de más de 20.000 habitantes en este índice; sin embargo, este municipio esta en el puesto 16 entre los 20 municipios mayores de 20.000 habitantes con menor crecimiento relativo del número de viviendas en la última década con un 6,2%. La población del cinturón de Granada con mayor número de viviendas vacías es Cijuela, con un 34% de viviendas deshabitadas, con niveles por encima del 30% están Láchar y Alhendín. El municipio metropolitano que menos viviendas vacías tiene es Peligros, con un 7,2%, seguido de Cúllar Vega con un 11,6%.

El Defensor del Pueblo⁴¹ de España realizó un estudio sobre viviendas protegidas vacías publicado en marzo 2013. Se encontró con un gran problema y es que por un lado no todas las comunidades autónomas que tienen competencias en materia de vivienda le aportaron los datos adecuados, sino que además no estaba tampoco claro

⁴¹www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Estudio_Viviendas_Protegidas_Vacias.pdf

la definición que cada comunidad tiene sobre lo que es vivienda protegida, por lo cual las conclusiones de este interesante estudio están bastante limitada.

El informe facilito estos datos:

- Hay más de 250.000 viviendas con algún tipo de protección pública (de promoción pública y privada), sin contar las que gestionan los ayuntamientos o las empresas públicas municipales
- Aproximadamente 13.504 viviendas están vacías, de las cuales pueden considerarse disponibles 9.752.
- Hay al menos 332.529 personas solicitantes de vivienda pública

Andalucía apporto los siguientes datos:

- Entre enero del 2.009 y mayo del 2.012 se calificaron definitivamente 29.251 viviendas,
- 11.996 eran de promoción privada (9.716 en régimen de venta y 2.280 en régimen de arrendamiento)
- 17.255 de promoción pública (12.780 en régimen de venta y 4.475 en régimen de arrendamiento).
- En el registro hay 86.646 solicitantes.

No se pueden hacer comparaciones con otras comunidades dado que los periodos de tiempo que cada comunidad ha facilitado los datos al Defensor del Pueblo difieren entre si. Además la definición de vivienda protegida varia, mientras algunas comunidades incluyen las viviendas de iniciativa municipal entre estas, otras solo contabilizan las del parque publico autonómico etc. Si para obtener los datos anterior nos encontramos con una inmensa disparidad, cuando se solicita los datos de viviendas protegidas vacías nos encontramos con situaciones totalmente opuestas según que comunidad. Varias comunidades entre ella la andaluza, no ofrecen datos. Andalucía se limita a señalar que no consta contrato de adquisición en el 8% de viviendas protegidas de nueva construcción y que el porcentaje es mayor en las destinadas a alquiler. Cataluña declara 3.264 viviendas vacías, el País Vasco o la Comunidad Valenciana declaran no tener viviendas protegidas vacías. Todos señalan la existencia de ocupaciones irregulares de alguna de estas viviendas.

Es una pena de que a pesar del esfuerzo que ha hecho esta institución no tengamos datos que puedan ser útiles para conocer la ocupación del parque de viviendas que han sido financiadas con fondos públicos. De la escasa actividad inspectora de la Junta de Andalucía en materia de vivienda protegida podemos darnos una idea con el siguiente dato: Desde 2008-2012 se han incoado 98 expedientes sancionadores (53 de oficio y 45 por denuncia), obviamente los resueltos con sanción han sido muchos menos. Si comparamos esto con los datos de una comunidad uniprovincial como Cantabria veremos la diferencia: Entre el 2009 y 2011 se han inspeccionado 2.596 viviendas y en 90 de ellas ha habido una sanción por encontrarse desocupada.

Si se pretende hacer una política activa en materia de vivienda es imprescindible poner el punto de mira en la actividad inspectora, máxime en un tiempo como el actual donde hay muchas personas que necesitan una vivienda mientras otras ocupan una o varias viviendas protegidas fraudulentamente y muchas otras se encuentran desocupadas.

7. POLÍTICAS Y NORMATIVA QUE REGULAN EL MERCADO INMOBILIARIO.

Todos estos datos nos dan una idea de lo que ha venido denominándose el boom inmobiliario o la política de ladrillo. Gran parte de la economía española en la última década giró en torno al ladrillo, en torno al sector de la construcción, no solo en el ámbito que nos ocupa, de construcción de viviendas, sino en todo tipo de obras e infraestructuras promocionadas por las distintas administraciones públicas. Esta circunstancia ha sido decisiva y explica en gran parte la situación actual de crisis del país. El estallido de la burbuja inmobiliaria ha sido provocada por la falta de financiación del sector bancario a este sector económico, que en su día fue pujante para la economía española, y que ha conllevado a su vez a un rescate del sector financiero español. Aquí se encuentra la causa de la situación actual en el mercado inmobiliario. Los distintos gobiernos ante la nueva situación no le quedan otra que la de un cambio de rumbo en la política de viviendas. Los diversos gobiernos independientemente del signo político contribuyeron con sus políticas a ese boom inmobiliario que termino con el estallido de la burbuja.

En este afán de fomento de la construcción se prometen en el año 2.004 que en el próximo plan se iban a construir 800.000 viviendas protegidas y que se iba a cargar con impuestos a las viviendas vacías. El plan aprobado fue más modesto y tampoco se gravó la vivienda vacía. En abril 2004 el gobierno recientemente elegido estrena un plan de choque⁴², aunque se queda corto frente a las expectativas que había generado.

El Plan estatal 2005-2008 reconocía en su preámbulo

“El crecimiento de la construcción residencial tampoco ha solucionado el problema social de acceso a la vivienda que afecta a multitud de ciudadanos, ni ha respondido a la creciente demanda y a las necesidades de vivienda de una parte importante de la población. La especulación ha dificultado aún más y en muchos casos, impedido, el acceso a la vivienda de un número elevado de personas.”

Se marcaba como objetivos prioritarios

”En primer lugar, el objetivo prioritario es que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de vivienda, como instrumento para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre. En segundo lugar, contribuirá a

⁴² Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005

un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para alquiler”.

El plan Estatal 2009-2012 parte del siguiente análisis

“La política de vivienda en España a finales del año 2008 está marcada por dos grandes frentes de atención; por un lado, por las todavía graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población, como resultado del largo período de alzas de precios de la vivienda (1996-2007) muy por encima de la inflación y, en consecuencia, por encima de la evolución de los salarios; y, por otro lado, por un severo escenario económico y financiero, una de cuyas manifestaciones más evidentes está siendo la retracción tanto de la demanda como de la oferta de viviendas.”

Aun sin reconocer la crisis del sector que ya en esta época se vislumbraba, se reconocía lo siguiente:

“Por el lado de la oferta el Plan se hace eco, tras un largo período en el que los volúmenes de producción de viviendas han estado muy por encima de las estrictas necesidades de alojamiento de la población, que hoy se produce un doble fenómeno: de acumulación de viviendas ya acabadas o en curso de construcción con dificultades de comercialización por retraimiento de la demanda, y el freno drástico de la nueva producción de viviendas”

Sin abordar un nuevo plan el gobierno reconoce la realidad de la crisis inmobiliaria y modifica el Plan⁴³ dándole una nueva orientación radicalmente distinta a los planes anteriores.

“La política de vivienda en España a finales del año 2010 gira en torno a dos ejes prioritarios: El fomento del mercado de viviendas en arrendamiento y la promoción de la rehabilitación del parque residencial existente. El fomento del arrendamiento intenta mejorar la situación de escasez y el elevado precio de las viviendas ofrecidas en este régimen de tenencia y facilitar así el acceso de los ciudadanos a viviendas en alquiler. La rehabilitación residencial, por su parte, tiende a racionalizar la existencia de un importante parque residencial en España. Además de su fuerte capacidad específica para generar empleo, constituye una alternativa parcial a la nueva construcción residencial, y de carácter más sostenible que ésta última. En general, ambas líneas de actuación contribuyen a dar respuesta a problemas de alojamiento de una parte de la población, aliviando la presión de la demanda de nuevas viviendas”.

Por su parte los planes andaluces en sintonía con los estatales establecían también sus objetivos en los preámbulos de los distintos planes. El plan andaluz de vivienda y suelo 2003-2007 hacia el siguiente diagnóstico:

⁴³ Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 18-12-2010)

“El permanente incremento del precio de la vivienda, por motivos ajenos al mercado tradicional de oferta y demanda, está impidiendo el acceso a la misma, no solo a las familias de menores recursos sino también a los jóvenes en vías de emancipación y a las familias de rentas medias que ven como sus ingresos ya no son suficientes para acceder al mercado tradicional de vivienda libre.”

Por lo que se plantea el incentivar la construcción de viviendas y plantea como *objetivos del Plan:*

“Facilitar el acceso a la vivienda de familias que, con ingresos hasta de cuatro veces el salario mínimo interprofesional, tienen dificultades de acceso al mercado inmobiliario actual”

Se escribía en el preámbulo de este plan que en el plan anterior (1.992-2002) había conseguido:

“El Plan anterior, que supuso la puesta en el mercado de más de sesenta mil viviendas de nueva construcción y actuaciones en más de cien mil viviendas construidas con los Programas de rehabilitación y adquisición de viviendas existentes”

El plan de vivienda es modificado mediante el Decreto 463/2004, de 27 de julio⁴⁴ para adecuarlo al plan de choque que aprobó el Gobierno de la Nación cuyo objetivo radicaba en fomentar el alquiler de viviendas.

El Plan andaluz de 2008-2012⁴⁵ mantiene la línea de los anteriores planes, es decir el fomento o la incentivación de la adquisición de vivienda de forma específica para los jóvenes. Cuantifica los objetivos señalando:

“Los objetivos establecidos en el presente Plan Concertado se fijan en consonancia con los establecidos en el Pacto Andaluz por la Vivienda con la finalidad de hacer posible la construcción de las 300.000 viviendas protegidas que se recogen para el período de vigencia del referido Pacto 2008-2017”.

Los agentes políticos y sociales que firmaron el plan concertado ignoraron o no quisieron ver la realidad del mercado inmobiliario que por entonces ya se podía vislumbrar y establecieron unos objetivos inalcanzables a todas luces vistas.

Este plan se modifica⁴⁶ para adecuarse al plan estatal que se aprobó en diciembre del 2.008 para dar prioridad al fomento del alquiler de vivienda entre otras medidas que se adoptan en el mismo. Las modificaciones obligan a publicar un texto

⁴⁴ DECRETO 463/2004, de 27 de julio, por el que se modifica el Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo (BOJA 4-8-2004)

⁴⁵ DECRETO 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (BOJA 2-7-2008)

⁴⁶ DECRETO 266/2009, de 9 de junio, por el que se modifica el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio.(BOJA 30-6-2009)

integrado de ambos decretos⁴⁷ que podemos decir que ha estado vigente hasta el año 2.013.

En el informe anual del Defensor del Pueblo Andaluz de 2012⁴⁸ se dice

“En este sentido, es preciso recordar que en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 se hizo una previsión de construcción de vivienda protegida, en régimen de propiedad y de alquiler, de 132.000 viviendas de las que sólo se han construido en torno al 40% de ellas.

Es verdad que la crisis, que empezaba a hacer sentir sus efectos en ese primer año del Plan, se ha ido agravando en su entidad, complejidad y consecuencias, durante los años siguientes, con los efectos que ha tenido en las entidades financieras, en los particulares y, por supuesto, en los presupuestos públicos, pero creemos que ha podido influir también, en este incumplimiento de objetivos, el diseño de los propios productos ofertados en la política de vivienda, por supuesto la falta de liquidez del sistema financiero, el retraimiento de la iniciativa privada para poner en marcha estas promociones y la propia situación económica de los demandantes”.

Mas adelante en el mencionado informe el Defensor del Pueblo expone *“desde la Dirección General de Vivienda se nos ha informado (en oficio de 17 de Febrero de 2012) que, en los años de vigencia del Plan Concertado 2008-2012, se han calificado provisionalmente un total de 1.108 viviendas para la integración social (de las cuales el 30% se destina a colectivos en riesgo de exclusión social) y 174 alojamientos protegidos. De este número total, se tiene constancia por la Dirección General de Vivienda que han sido definitivamente calificadas 174 viviendas, significando lo siguiente: Aunque esta Institución no es ajena a las dificultades por las que están atravesando las Administraciones Públicas en nuestro país, singularmente las entidades locales, nos parece insuficiente el número de viviendas de esta naturaleza que se han promovido en nuestra Comunidad Autónoma durante los años 2009-2011, años en los que ha crecido especialmente la demanda de este tipo de viviendas, como consecuencia de los efectos de la crisis económica, de las crecientes tasas de desempleo y de las dificultades que las familias se están encontrando a la hora de acceder una vivienda digna y adecuada, ejercitando así un derecho previsto constitucional y estatutariamente”.* A estas palabras poco podemos añadir.

8. PLANES DE VIVIENDAS.

La política de vivienda se plasma en los diversos planes tanto estatales como autonómicos, pero también dentro de sus limitaciones en los planes municipales de vivienda. Como ya hemos comentado son muy pocos los municipios que han elaborado

⁴⁷ ORDEN de 7 de julio de 2009, por la que se publica el texto integrado del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio (BOJA 5-8-2010)

⁴⁸ <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/content/informe-anual-2012>

este preceptivo plan. El Estado ha aprobado hasta la fecha diez planes de vivienda con una vigencia entre tres y cuatro años. Concretamente han sido los siguientes:

- Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre: Plan 1981-1983
- Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre: Plan 1984-1987
- Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre :Plan 1988-1992
- Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre: Plan 1992-1995
- Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre: Plan 1996-1999
- Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio: Plan 1998-2001
- Real Decreto 1/2002, de 11 de enero: Plan 2002-2005
- Real Decreto 801/2005, de 1 de julio: Plan 2005-2008
- Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre: Plan 2009-2012

El último plan aprobado es el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016 mediante Real Decreto 233/2013, de 5 de abril y publicado en el BOE el 10 de abril.

Por su parte el gobierno andaluz ha aprobado hasta la fecha cinco planes de viviendas:

- Decreto 119/1992: Plan 1992-1995
- Decreto 51/1996: Plan 1996-1999
- Decreto 166/1999: Plan 1999-2002
- Decreto 149/2003: Plan 2003-2007,
- Decreto 395/2008: Plan 2008-2012 (Modificado por Texto integrado Plan concertado vivienda y Suelo Orden de 7 de julio (BOJA 5 de agosto 2009)

A la fecha de redacción de este capítulo hay un borrador del decreto por el que se regula el plan marco de vivienda y rehabilitación en Andalucía que marcará la política de vivienda en la comunidad en los próximos años.

Todos los planes anteriores a 2012, tanto estatales como andaluces, han mantenido como objetivos el fomento de la construcción de un volumen creciente de viviendas, basándose en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento desarrollistas de las ciudades. Estos planes iban orientados en mayor medida, aunque proclamasen otros objetivos en sus preámbulos, a incentivar el acceso a la vivienda bajo la forma de propiedad en detrimento del alquiler o arrendamiento. Esta incentivación se complementa con medidas fiscales que hacían más atractivo el mercado inmobiliario de compra de viviendas.

El propio gobierno central lo dice en el preámbulo del actual plan estatal

“Todos estos planes tienen elementos comunes: fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda y establecen unas bases de referencia a muy largo plazo, para unos instrumentos de política de vivienda diseñados en momentos sensiblemente diferentes de los actuales”.

El nuevo plan de viviendas requiere una reorientación o un giro de ciento ochenta grado y así se recoge en el preámbulo.

“La crisis económico-financiera que afecta a nuestro país y que se manifiesta con especial gravedad en el sector de la vivienda, pone hoy de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia. En efecto, tras un largo periodo produciendo un elevado número de viviendas, se ha generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender (en torno a 680.000 viviendas) que contrasta con las dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables, para acceder a una vivienda, por la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se une la restricción de la financiación proveniente de las entidades crediticias.

En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España, el 17%, frente al 83% del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38%, frente al 62% de vivienda en propiedad. La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia”.

Esta orientación coincide plenamente con la de algunos académicos que ya señalaban por donde debería ir la política de viviendas que hacían estas críticas al plan anterior.

“Finalmente, y teniendo en cuenta que solo el stock de viviendas nuevas sin vender alcanza los 1,3 millones de unidades, parece poco razonable seguir adelante con la idea de construir 150.000 viviendas de protección oficial cada año en los próximos 10 años como pretende el gobierno. Muy al contrario, es necesario comenzar a cambiar la estructura productiva de la economía española. Es necesario pensar fórmulas para dar salida a este stock de viviendas que no impliquen que el sector público pague precios especiales por las viviendas libres que no se puedan vender. Si el

gobierno no dejara en su empeño de seguir enladrillando España al menos se debería asegurar que las nuevas viviendas de protección oficial son todas de alquiler y no de propiedad (aunque el nuevo plan de vivienda solo reserve al alquiler el 40%). Si se hubiera adoptado esta política desde el año 1980 en la actualidad existiría un stock de viviendas sociales en alquiler superior a los 2 millones.”⁴⁹

9. LA INCENTIVACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILER Y LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS

El Parlamento de España aprobó recientemente una Ley que modificaba la Ley de Arrendamientos Urbanos⁵⁰ con el objetivo señalado de “*flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo, por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio*”. Reforzando la libertad de pactos y dando prioridad a la voluntad de las partes y, reduciéndose la duración del arrendamiento de cinco a tres años en cuanto a la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita.

El primer objetivo que establece el Plan Estatal es “*Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes (fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas)*”.

Como hemos señalado anteriormente esos son los dos apartados en los que inciden tanto el plan estatal como el borrador del plan andaluz de viviendas. La orientación de la política de viviendas es clara. Vamos a ver con detalle en que consisten estas medidas.

9.1 El mercado de alquiler

Hemos señalado anteriormente como en España el régimen de vivienda en alquiler es la mitad que la media de los países de la Unión Europea, en España el 17% de las viviendas están en régimen de alquiler frente al 38% de media en Europa. En la tabla podemos ver la preeminencia de un tipo u otro de régimen de ocupación de vivienda de los distintos países.

⁴⁹José García Montalvo. “Los orígenes inmobiliarios de la crisis económica actual”

⁵⁰ Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas

ESTRUCTURACIÓN DEL MERCADO DE VIVIENDA			
Predominio muy fuerte de propietarios ocupantes (+ del 75%)	Predominio de propietarios ocupantes (del 51% al 75%) + parque de alquiler privado > parque de alquiler social	Predominio de propietarios ocupantes (del 51% al 75%) + parque de alquiler privado < parque de alquiler social	Predominio del parque de alquiler
Bulgaria Chipre España Estonia Hungria Irlanda Letonia Lituania Polonia Rumanía Eslovaquia Eslovenia	Bélgica Dinamarca Francia Grecia Italia Luxemburgo Malta Portugal Suecia	Austria Finlandia Países Bajos República Checa Reino Unido	Alemania

A pesar de las líneas políticas que marcaban los distintos planes de vivienda de fomentar el alquiler de viviendas, hasta la fecha los distintos programas desarrollados no han incidido de una forma decisiva en este mercado. En los diversos planes de viviendas tanto estatales como andaluces se recogían algunas medidas en este ámbito, pero la realidad es que no se ha conseguido incentivar este mercado suficientemente como lo demuestran las cifras anteriores. En Andalucía se favoreció la creación de Agencias de Fomento de Alquiler⁵¹ que colaborasen con la administración en la gestión del mercado de alquiler, tampoco esto ha dado su fruto. Medidas como la prevista en el plan andaluz 2005-2008 con ayudas directas a los propietarios de vivienda de alquiler de hasta 6.000€ por vivienda alquilada hicieron que se invertirán grandes cantidades de dinero y sin embargo apenas se cumplió el objetivo previsto.

España adolece de una normativa específica que garantice los alquileres sociales para personas con ingresos reducidos que garantice un verdadero derecho a la vivienda. En nuestro país se ha orientado en este aspecto la política de viviendas a favorecer las promociones de viviendas protegidas tanto de promociones privadas como publicas. Se

⁵¹ El Decreto 33/2005, de 15 de febrero, regula las Agencias de Fomento de Alquiler (AFA), las cuales fueron creadas por la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras. Por Orden de 8 de marzo de 2005 (BOJA 18 de marzo) se establece el procedimiento de registro de AFA

ha facilitado el acceso a viviendas protegidas muchas del parque público residencial a familias con un precio de alquiler establecido (precio máximo de vivienda protegida), pero en muchos casos no ha habido interés en hacer efectivo el pago de esas rentas o exigir una contraprestación a esas familias. Ese problema es abordado en el informe citado del Defensor del Pueblo.

Aunque se menciona en distintos textos el “alquiler social”, no hay ninguna norma que lo regule. El alquiler social es un concepto que liga el pago de la renta de la casa con los ingresos familiares, no pudiendo superar dicho pago un porcentaje de esos ingresos. Como línea de trabajo AVRA (Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, antigua EPSA) ha establecido que el alquiler social en las viviendas de su parque residencial no debe superar el 25% de los ingresos de la unidad familiar. En varios países de Europa, la vivienda social en alquiler es la principal acción pública tendente a solucionar el problema de acceso a la vivienda. Aunque ha habido una cierta desregulación en este ámbito con la liberalización progresiva de precios, una menor intervención pública, la privatización del parque público de viviendas pero ahora, debido a la crisis económica que padece Europa, vuelven a surgir posiciones más intervencionistas por parte de los Estados en casi todos los países para hacer frente a las crecientes demandas de vivienda que no se pueden canalizar a través de los mercados. Como botón de muestra podemos señalar algunos datos indicativos sobre el alquiler social en países europeos

Parque de alquiler social en los 27 Estados Miembros (2000-2005)				
	Parque de alquiler social	Por cada 1.000 hab	En % sobre el parque total de vivienda	En % sobre el parque de alquiler
Alemania	2.471.000	28	6%	11%
Austria	840.000	102	21%	53%
Bélgica	337.000	26	7%	23%
Bulgaria	110.000	14	2%	40%
Chipre	900	9	3%	14%
Dinamarca	543.000	102	20%	43%
España	141.000	3	1%	9%
Estonia	25.000	18	7%	44%
Finlandia	438.000	74	18%	52%
Francia	4.300.000	71	19%	43%
Grecia	0	0	0%	0%
Hungría	165.000	16	4%	66%
Irlanda	126.000	29	8%	38%
Italia	1.061.000	18	5%	26%
Letonia	1.200	5	1%	4%
Lituania	29.000	8	2%	66%
Luxemburgo	2.200	5	2%	8%
Malta	7.600	22	6%	23%
Países Bajos	2.400.000	147	35%	77%
Polonia	1.520.000	39	12%	47%
Portugal	160.000	15	3%	14%
Rep. Checa	867.000	85	20%	61%
Rumanía	178.000	8	2%	58%
Reino Unido	5.123.000	85	21%	68%
Eslovaquia	75.000	14	4%	80%
Eslovenia	47.000	23	4%	57%
Suecia	860.000	95	18%	40%

Los datos son suficientemente elocuentes. En ellos podemos constatar el escaso volumen de la vivienda social en nuestro país. Si ya de por sí el parque de vivienda en alquiler en España es reducido, lo es aún más en datos comparativos el parque de viviendas de alquiler que podemos llamar de alquiler social (el 1% sobre el total de viviendas). Este es un aspecto que obviamente debe ser a nuestro entender una prioridad de la actuación política en este ámbito en los próximos años si se quiere incidir en limitar las secuelas de las crisis en un número cada vez mayor de la población española y garantizar el derecho fundamental a una vivienda digna a muchas personas que han sido desahuciadas de su vivienda.

Un tercio de jóvenes (32%) declara disponer de la vivienda en alquiler (sobre todo quienes tienen entre 25 y 29 años). En torno a uno de cada diez (11%) reside en una vivienda propia totalmente pagada (más habitual entre los más mayores) y un 4% lo hace en una vivienda en propiedad por herencia o donación⁵².

El Gobierno anterior creó la Renta Básica de Emancipación⁵³ que es un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas a facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna de alquiler que permitiera a su vez fomentar la movilidad laboral y una más temprana emancipación. Consisten en una ayuda mensual durante un periodo máximo de 48 meses que se podía recibir de forma interrumpida hasta los 30 años, un pago único de ayuda al aval y un préstamo reintegrable de ayuda a la fianza. Estas ayudas se han derogado⁵⁴. Con efectos desde el 1 de enero de 2012 no se conceden nuevas ayudas. Solo si tienen la ayuda reconocida por la Comunidad Autónoma podrán seguir disfrutándola. La Ley 4/2013 de 4 junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas en la disposición adicional segunda mantienen las ayudas que subsistan hasta que sean sustituidas por las ayudas de Fomento de Alquiler previstas en el Plan Estatal ((Real Decreto 233/2013 de 5 de abril) cuando estas sean efectivas, lo cual se prevé que sea en las próximas fechas.

El vigente Plan Estatal⁵⁵ tiene como hemos señalado como uno de sus objetivos principales, el fomento de alquiler. Este plan regula dentro de uno de sus programas la ayuda al alquiler de vivienda. El objetivo de este programa es el “facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos”.

Requisitos para percibir la ayuda:

- Mayor de edad
- Arrendar vivienda como vivienda habitual y permanente y no disponer de otra vivienda
- No sobrepasar unos ingresos determinados
- El precio máximo de alquiler de 600 euros mensuales

El arrendatario no puede tener parentesco en primer o segundo grado de consanguinidad o de afinidad con el arrendador de la vivienda, ni ser socio o participe de la persona jurídica arrendadora. El beneficiario no perderá el derecho a la subvención

⁵² Informe OBJOVI número 29 (cuarto trimestre de 2009), consultable en: www.cje.org

⁵³ Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, modificado por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, y por el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre.

⁵⁴ Disposición derogatoria primera del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, de 30 de diciembre y el artículo 36 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

⁵⁵ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril que aprueba el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016

por el cambio a otra localidad aunque sea de otra comunidad autónoma, siempre que con el nuevo arrendamiento se cumplan con todos los requisitos y que el nuevo contrato de arrendamiento de vivienda se formalice sin interrupción temporal con el anterior. En estos casos, se ajustará la cuantía de la ayuda a la del nuevo alquiler, debiendo ser igual o inferior a la que venía percibiendo.

Las Comunidades Autónomas podrán establecer requisitos adicionales y criterios de preferencia en la selección de los solicitantes siempre que no incrementen los límites de ingresos máximos para acceder a la subvención ni las cuantías máximas de la ayuda prevista en este programa. (Veremos lo previsto para Andalucía mas adelante).

La ayuda es hasta el 40% del alquiler con un límite máximo de 2.400 euros anuales por vivienda. Estas ayudas se abonarán mensualmente por el importe proporcional al montante anual que corresponda, y se concederán por un plazo de doce meses, prorrogables, siempre a solicitud del interesado, por sucesivos periodos de doce meses, hasta la finalización del Plan. En cualquier caso, la fecha límite para percibir esta ayuda será el 31 de diciembre de 2016. Como hemos comentado la entrada en funcionamiento de estas ayudas dejará sin efectos las ayudas de la renta básica de emancipación.

El límite máximo de ingresos de la unidad familiar (convivencia) no puede superar tres veces el IPREM, pero se priorizan las solicitudes que tengan menos ingresos según una fórmula⁵⁶ recogida en el texto legal.

El límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia (LIUC) que permite el acceso a la ayuda, se expresará en número de veces la cuantía anual del IPREM, y se determinará conforme a las siguientes reglas:

- Si la unidad de convivencia está compuesta por una sola persona adulta: la cuantía del IPREM se multiplica por 1.
- Si la unidad de convivencia está compuesta por dos o más personas:
 - La primera persona adulta computa 1 vez el IPREM.
 - Cada persona adicional de 14 años o más computa 0,5 veces el IPREM.
 - Cada persona adicional menor de 14 años computa 0,3 veces el IPREM.

En todo caso la concesión de las subvenciones estará limitada por el crédito presupuestario que deberá incluirse en la convocatoria de la subvención.

Para la aplicación del Real Decreto 233/2013 por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas en Andalucía esta previsto la firma de un convenio de colaboración⁵⁷ que sería desarrollado por una correspondiente Orden. La tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y pago de las ayudas del plan, así

⁵⁶ IUC/CLIUC IUC = Ingresos, en euros, de la unidad de convivencia. LIUC = Cuantía, en euros, del límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia que permite el acceso a la ayuda.

⁵⁷ Previsiblemente cuando lean esto ya este firmado el convenio y la correspondiente orden de desarrollo

como la gestión del abono de las subvenciones, una vez se haya reconocido, por éstas, el derecho de los beneficiarios a obtenerlas compete a las comunidades autónomas. *“Estas podrán además establecer requisitos adicionales y criterios de preferencia en la selección de los solicitantes siempre que no incrementen los límites de ingresos máximos para acceder a la subvención ni las cuantías máximas de la ayuda prevista en este programa. Regula también la posibilidad de abonar las ayudas a entidades colaboradoras para su aplicación al pago del alquiler mediante descuento. Todo ello previa suscripción de los correspondientes convenios de colaboración.”*

Las solicitudes podrán presentarse desde la publicación de la presente convocatoria y una vez suscrito el convenio para la financiación del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, y publicado la Orden a que se refiere la adicional décima del Real Decreto 333/2013, de 5 de abril, que aprueba dicho Plan, y hasta el 30 de junio de 2014.

Este programa definido se adapta a la realidad de Andalucía, en la que el 95 por ciento de los demandantes de vivienda protegida tiene ingresos inferiores a 2,5 veces IPREM y el 60 por ciento ingresos inferiores a 1 vez IPREM, con elevadas dificultades por tanto para el acceso al mercado libre del alquiler. La orden⁵⁸ de desarrollo regula dos líneas de ayudas, la primera dirigidas a personas inquilinas con ingresos limitados para el arrendamiento de una vivienda; la segunda, a familias en situación de especial vulnerabilidad e ingresos inferiores a 1 vez IPREM, para el alquiler de viviendas gestionadas por entidades públicas, en cuyo caso se necesita complementar las ayudas estatales.

Se establecen dos líneas de ayudas:

a) Ayudas a Personas Inquilinas.

Los requisitos y criterios son los establecidos en el plan de vivienda estatal, a financiar el mismo se destinarán parte de los fondos estatales que se reciban. Este programa será gestionado por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA).

b) Ayudas a Personas Inquilinas en Situación de Especial Vulnerabilidad para el alquiler de viviendas gestionadas por entidades públicas.

Para este programa se destinan tanto fondos estatales como fondos andaluces. Podrán actuar como entidades colaboradoras, las Administraciones públicas, los entes instrumentales de ellas dependientes y las demás personas jurídicas públicas, con competencias en materia de vivienda.

La solicitud se realiza en nombre de las personas titulares de los contratos de arrendamiento, que serán las beneficiarias de la ayuda, e incluirá su consentimiento. Las personas beneficiarias dispondrán de informe social en el que se refleje su situación de especial vulnerabilidad en relación con su composición familiar, la necesidad de

⁵⁸ Pendiente de publicación

vivienda, los ingresos percibidos así como otras especiales circunstancias que deban tenerse en cuenta. Las viviendas se destinarán a residencia habitual y permanente de las familias beneficiarias de las familias en situación de especial vulnerabilidad. Los miembros de la unidad familiar no dispondrán de la titularidad o un derecho de uso sobre ninguna otra vivienda y tendrán ingresos inferiores a 1 IPREM. Dichos ingresos se calcularán como la suma de los ingresos brutos percibidos por cada miembro de la unidad familiar durante el ejercicio 2013, deduciendo de estos, las aportaciones a la Seguridad Social. Los requisitos del programa deberán ser cumplidos por la totalidad de los miembros de la unidad familiar. Se entiende como familia a estos efectos la persona que convivan, o tengan intención de convivir en una misma vivienda, existan o no lazos familiares. En ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos unidades familiares distintas.

Las entidades públicas gestoras deberán descontar de la renta a abonar por las familias el importe subvencionado. La renta de referencia de las viviendas será el 3,5 por ciento del precio de las viviendas protegidas de régimen especial en ese municipio, regulada en el plan autonómico de vivienda vigente al inicio de la presente convocatoria. Este límite opera tanto para viviendas libres como viviendas protegidas en programa que permitan rentas superiores. La renta real a percibir por la entidad gestora de la unidad familiar, no podrá superar el 25 por ciento de los ingresos de la unidad familiar. La ayuda se destina a contribuir al pago de las mensualidades devengadas en 2014, incluso de contratos ya existentes, siempre que se cumplan los requisitos establecidos.

El importe de la ayuda podrá ser abonado en su totalidad con fondos autonómicos, o con fondos estatales, hasta el límite del 40 por ciento de la renta, y completado con fondos autonómicos.

Las entidades colaboradoras públicas de estas ayudas deberán realizar las siguientes gestiones:

1. Verificar las condiciones de las familias beneficiarias y emitir informe social en el que se refleje su situación de especial vulnerabilidad en relación con su composición familiar, la necesidad de vivienda, los ingresos percibidos así como otras especiales circunstancias que deban tenerse en cuenta.
2. Valorar las condiciones de las familias conforme lo establecido en la orden de desarrollo
3. Presentar la solicitud de la ayuda, incluyendo la relación priorizada a que se refiere el punto anterior.
4. Formalizar contratos de arrendamiento sobre viviendas de su titularidad o sobre las que tenga autorizada la gestión
5. Una vez obtenida resolución de la ayuda, descontar de la renta mensual el importe de la subvención, y en su caso, el resto de la cantidad para que el importe que efectivamente abone el beneficiario no supere el 25 por ciento de sus ingresos, sin

perjuicio de que si se cumple este requisito con anterioridad puedan abonarse rentas vencidas

6. Certificar la vigencia del contrato y su uso como vivienda habitual y permanente de la unidad familiar beneficiaria

7. Comunicar a las delegaciones provinciales de vivienda las incidencias producidas durante el periodo que comprende la convocatoria que afecten a las condiciones que han dado lugar a la concesión de la ayuda.

En el anteproyecto del Plan andaluz de vivienda ⁵⁹ se recoge que tendrán prioridad para el acceso a las ayudas al alquiler de viviendas *“las familias que hayan sido desahuciadas de sus viviendas, en régimen de tenencia en alquiler, por no haber podido hacer frente al pago de las rentas pactadas y encontrarse en riesgo de exclusión social”*

Por tener distinta finalidad, esta ayuda es compatible con los incentivos que puede recibir el arrendador de la vivienda conforme a la Orden de 17 de octubre de 2013⁶⁰, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos, se establecen las normas reguladoras para la concesión de pólizas de seguros que den cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de dichos programas, y se efectúa su convocatoria. Estas ayudas las veremos con detalle en el siguiente capítulo, entendiendo que deben encuadrarse dentro de las medidas de fomento al alquiler.

El Plan Estatal establece un programa nuevo de fomento que pretende comprometer a las Administraciones públicas en la generación de un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler (Capítulo IV). El objeto de este programa es el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública. Se considerarán prioritarias las actuaciones en las que la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla, o el Ayuntamiento, comprometan cofinanciación, siendo preferentes aquellas en que sea mayor la financiación por vivienda, aportada por dichas Administraciones públicas. A tales efectos, se entenderá que forma parte de dicha financiación la puesta a disposición del suelo con carácter gratuito. Con la finalidad prevista en el apartado anterior, se firmarán los acuerdos correspondientes en el seno de las comisiones bilaterales de seguimiento.

⁵⁹PáginaWebhttp://www.cfv.junta-andalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/vivienda/Borrador_Plan_marco/borrador_decreto_plan_marco_vivienda_y_rehabilitacion_de_andalucia.pdf

⁶⁰ BOJA de 24 de octubre 2013

Las viviendas no podrán exceder de 90 m² y podrán ser de dos tipos:

a) Vivienda de alquiler en rotación, para ser alquiladas a unidades de convivencia con ingresos totales de hasta 1,2 veces el IPREM, teniendo en consideración los de todos los que vayan a residir habitual y permanentemente en la vivienda.

b) Vivienda de alquiler protegido, para ser alquiladas a unidades de convivencia con ingresos totales entre 1,2 y 3 veces el IPREM, sumando los de todas las personas que vayan a residir habitual y permanentemente en la vivienda.

Los promotores de las viviendas podrán obtener una subvención consistente en una ayuda directa, proporcional a la superficie de cada vivienda, hasta un máximo de 250 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 30% del coste subvencionable de la actuación, con un límite máximo de 22.500 euros por vivienda; todo ello, con independencia de la financiación complementaria que puedan aportar otras administraciones públicas.

El Plan andaluz prevé también este programa pero con la diferencia que los ingresos totales máximos que se establecen es 2,5 veces el IPREM y que al menos la mitad de las viviendas deben destinarse a unidades familiares con ingresos hasta el 1 del IPREM.

9.2 La rehabilitación de viviendas y edificios

Junto al fomento del alquiler la segunda línea fundamental de actuación en los actuales planes de viviendas es la rehabilitación de edificios. Ya hemos especificado datos sobre la antigüedad del parque de viviendas español. Es evidente la necesidad de adaptar muchos edificios a las actuales normas de edificación y de eficiencia energética también con el objetivo de cumplir los compromisos internacionales y específicos de la Unión Europea. El número de viviendas vacías en nuestro país es como hemos señalado muy elevado de ahí la prioridad de focalizar mucho más en el parque de vivienda construido, rehabilitarlo y adaptarlo a las necesidades de los ciudadanos que el fomentar la construcción de nuevas promociones que hoy por hoy serían en la mayoría de los municipios innecesarias.

Mientras en países como Alemania la rehabilitación alcanza el 56% de la actividad de la construcción, en España solamente el 28% de toda la actividad de la construcción en el año 2009 era de rehabilitación. Estamos muy lejos de la media europea que es del 41,7%. Este dato evidencia por un lado la escasa importancia que se ha dado a la rehabilitación de edificios en nuestro país y un dato más que apunta hacia la burbuja inmobiliaria que hemos señalado anteriormente. La rehabilitación consume menos energía y recursos materiales que la nueva construcción y genera más empleo. La crisis ha afectado de lleno a este sector con una notable pérdida de empleo. En el periodo de fuerte crecimiento de empleo se crearon 230.000 puestos en la construcción en Andalucía. Entre 2007 y 2011 se han perdido en nuestra comunidad 215.000

empleos en este sector, alcanzando el 51% de la destrucción de empleo de todos los sectores.

El 58% del parque de viviendas en España según el Ministerio de Fomento se construyó con anterioridad a la normativa básica de edificación de 1.979 que incluía las primeras regulaciones sobre eficiencia energética.

Por primera vez se aprueba en España una Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana⁶¹. En el preámbulo de la misma se reconoce el siguiente:

“La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes. Tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva.”

Según datos del Ministerio de Fomento 13.759.266 de parque edificado de viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años de antigüedad. A esto hay que añadir que casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética: la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios.

Esta Ley esta en línea de los objetivos que se ha marcado la Unión Europea ha establecido una serie en el Paquete 20-20-20 «Energía y Cambio Climático» con dos objetivos obligatorios, la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, a este se añade el tercer objetivo de carácter indicativo que es el de mejorar la eficiencia energética en un 20 %. Estas actuaciones pueden contribuir significativamente a la reducción del consumo de energía y con ello a la rebaja de los gases de efecto invernadero y cumplir los compromisos internacionales de nuestro país.

Los objetivos de esta Ley son

“En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos

⁶¹ Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE 27-06-2013)

de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética”.

El Plan Estatal establece como uno de sus objetivos:

“Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación”.

El plan establece distintos programas en relación a la rehabilitación de viviendas y edificios, incluso la regeneración urbana. Veámoslo singularmente:

- **El programa de rehabilitación edificatoria** tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva. Debe tratarse de edificios anteriores a 1981 con al menos 70% de viviendas sobre rasante que constituyan domicilio habitual. Excepcionalmente se podrán incluir otros edificios que no reúnan esos requisitos si presenten graves daños estructurales o de otro tipo, que justifiquen su inclusión en el programa. Se podrán incluir actuaciones para su conservación, la mejora de la calidad y sostenibilidad o realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad en la vivienda. Las viviendas deben tener el correspondiente informe de evaluación de edificios suscrito por técnico competente. La cuantía máxima de las subvenciones a conceder por edificio es de 11.000 euros por cada vivienda y por cada 100 m² de superficie útil de local. Esta cuantía máxima de las subvenciones a conceder por edificio no podrá superar el 35% del coste subvencionable de la actuación. No obstante y de manera excepcional en el caso de actuaciones para la mejora de la accesibilidad y sólo, en la partida correspondiente a la accesibilidad, se podrá llegar al 50% la subvención.
- **El programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas** tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. También serán subvencionables los costes de realojo temporal de los ocupantes y los gastos de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social de actuaciones subvencionables. Las Comunidades Autónomas deberán remitir al Ministerio de Fomento las propuestas de

actuaciones que pretendan financiar con cargo al programa. La cuantía máxima de las ayudas se calculará multiplicando el número de viviendas por hasta 11.000 euros por cada vivienda objeto de rehabilitación o hasta 30.000 euros por cada vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida. También se subvencionan hasta 2.000 euros por cada vivienda objeto de rehabilitación y hasta 4.000 euros anuales, por unidad de convivencia a realojar, durante el tiempo que duren las obras y hasta un máximo de 3 años y hasta 500 euros por vivienda rehabilitada o construida en sustitución de otra demolida, para financiar el coste de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social.

- **Programa de apoyo a la implantación del Informe de evaluación de los edificios.** Este informe viene regulado en el artículo 4 de la ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Se establece la obligatoriedad⁶² de que todos los edificios residenciales de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años en el plazo máximo de cinco años dispongan de este certificado, así como los edificios que pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética. Las ayudas consistirán en una subvención, equivalente a una cantidad máxima de 20 euros por cada una de las viviendas de las que conste el edificio, y una cantidad máxima de 20 euros por cada 100 m² de superficie útil de local, sin que en ningún caso pueda superarse la cantidad de 500 euros, ni el 50% del coste del informe por edificio. El procedimiento básico para la certificación energética de los edificios se regula en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril⁶³. Según esta norma todos los edificios que se construyan, vendan o alquilen deberán disponer el certificado de eficiencia energética.
- **Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas** El objeto de este programa es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, se señala de forma específica las siguientes: Mejora de barrios, centros y cascos históricos, la renovación de áreas funcionalmente obsoletas, la renovación de áreas para la sustitución de infravivienda, los ecobarrios y zonas turísticas. La ayuda consistirá en una subvención para financiar un máximo del 40% del coste subvencionable de la actuación. La gestión de las subvenciones corresponderá a las Comunidades Autónomas. La actuación financiada en su conjunto deberá ejecutarse en el plazo máximo de tres años.

El proyecto del plan de vivienda andaluz establece también programas diversos en materia de rehabilitación de viviendas y edificios. Erige como prioritario la rehabilitación por encima de la construcción nueva de edificios y viviendas. Como

⁶² Disposición transitoria primera Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

⁶³ BOE del 13 de abril

objetivos se marca la reconversión del sector de la construcción hacia la rehabilitación. Veamos los programas del proyecto del plan andaluz que próximamente será aprobado:

- **Programa de erradicación de la infravivienda.** Para lo que se pretende elaborar un mapa urbano de la infravivienda en Andalucía por parte del Observatorio Andaluz de la Vivienda. El programa pretende subsanar las deficiencias estructurales, cubiertas..., instalaciones de saneamientos, abastecimientos de agua, luz y telecomunicaciones y adaptarlas a la normativa vigente, también la mejora de ventilación, espacios interiores etc. y la mejora de eficiencia energética y accesibilidad. El presupuesto máximo será de 30.000€ por vivienda, excluidos los honorarios profesionales que serán financiados por la Junta. Los ayuntamientos aportaran el apoyo social y las obras de urbanización necesarias. El ayuntamiento podrá actuar como sustituto legal de los beneficiarios si así lo pide estos. Se prevé además otras actuaciones convenidas con ayuntamientos para erradicar la infraviviendas donde estos asumen el 10% del coste de las actuaciones y el resto la Junta de Andalucía.
- **Programa de rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética de edificios** tiene por objeto el fomento de la rehabilitación de edificios residenciales de vivienda colectiva con deficiencias en sus condiciones básicas, mediante la financiación de actuaciones que resulten necesarias para subsanarlas y mejorar su accesibilidad y eficiencia energética. Los edificios deben haberse construido antes de 1981, tendrán una superficie útil mínima destinada a vivienda del 80% de la superficie útil total, excluidas del cómputo, en su caso, la planta baja cuando no se destine a vivienda y las superficies bajo rasante; al menos un 75% de sus viviendas han de estar ocupadas y constituir el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios y debe contar con el Informe de Evaluación del Edificio. Se financia la rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética de edificios con subvención de cuantía equivalente al 25% del coste total de las obras de rehabilitación, incluidos los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras, hasta un máximo de 2.500 euros por vivienda. Cuando además, al menos el 75% de los propietarios de las viviendas del edificio tengan ingresos familiares ponderados no superiores a 2 veces IPREM, esta subvención se incrementará hasta una cuantía equivalente al 35% del coste total de las obras de rehabilitación, incluidos los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras, hasta un máximo de 3.500 euros por vivienda. Estas ayudas son compatibles con las ayudas estatales establecidas.
- **Programa financiación informe evaluación de edificios** Podrán ser beneficiarias de las ayudas con destino a la financiación parcial de los gastos de honorarios profesionales para la emisión del Informe de Evaluación del Edificio, las comunidades de propietarios en las que, al menos, el 75% de los

propietarios de viviendas tengan ingresos familiares ponderados no superiores a 2,5 veces IPREM.

- **Programa de Rehabilitación autonómica y eficiencia energética de viviendas** tiene por objeto el fomento de la rehabilitación de viviendas con deficiencias en sus condiciones básicas, mediante la financiación de las actuaciones que resulten necesarias para subsanarlas y mejorar su eficiencia energética. Podrán ser beneficiarias de las ayudas de este programa, las personas promotoras de las actuaciones en las viviendas que constituyan su residencia habitual y permanente, siempre que sean propietarias de las mismas y tengan ingresos familiares ponderados no superiores a 2,5 veces el IPREM. Estas actuaciones se desarrollan en los municipios que se hayan declarado de rehabilitación autonómica previa convocatoria. Las viviendas deben tener una superficie útil mínima de 36 metros cuadrados y una antigüedad superior a 20 años, excepto si las actuaciones consisten en la mejora de las condiciones de accesibilidad o adecuación a las necesidades de personas con discapacidad. El presupuesto máximo para cada actuación será de 16.000 euros, entendiéndose por este el coste total de las obras de rehabilitación, excluidos los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras. La subvención de cuantía equivalente al 35% del coste total de las obras de rehabilitación, excluidos de éste los honorarios profesionales y las tasas e impuestos municipales por licencia de obras, hasta un máximo de 5.600 euros que puede incrementarse hasta 6.400€ o el 40% del presupuesto si parte de las actuaciones consisten en la mejora de la eficiencia energética. Cuando los ingresos familiares de la persona promotora de la rehabilitación no sean superiores a 2 veces el IPREM, esta subvención se incrementará hasta una cuantía equivalente al 45% del coste de la rehabilitación, hasta un máximo de 7.200 euros, si la finalidad es de mejora de la eficiencia energética la ayuda puede ser del 50% y máximo de 8.000
- **Programa de rehabilitación integral** tienen por objeto servir de instrumento para el fomento, la coordinación y el desarrollo de actuaciones de rehabilitación integral y reactivación urbana en ámbitos urbanos donde se concentran procesos de segregación urbana y graves problemas de carácter habitacional que afectan a sectores de población en riesgo de exclusión social, La ejecución de actuaciones en las Áreas de Rehabilitación Integral requerirá la previa delimitación territorial del ámbito de actuación y podrá contar con la colaboración de los Ayuntamientos y las distintas Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía. Serán gestionadas por la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía. Se financiará por recursos propios de la Comunidad, de AVRA, de otras administraciones públicas (Ayuntamientos, Estado), fondos FEDER y los particulares.
- **Programa para la Rehabilitación Urbana Sostenible** tiene por objeto el desarrollo y financiación de proyectos piloto, específicos e integrales, que

persigan la reactivación de las potencialidades y oportunidades de mejora sostenible de las condiciones urbanas, residenciales, sociales, económicas y ambientales de ámbitos urbanos, centrales o periféricos; con especial atención a aquellos afectados por procesos de obsolescencia o degradación. Los proyectos los elabora el ayuntamiento y lo selecciona previa convocatoria la Consejería, la ejecución la realizan los ayuntamientos, pudiendo solicitar asistencia técnica a AVRA. La Consejería financiaría entre un 30 y un 70% de las actuaciones y los ayuntamientos entre un 30 y un 70% y podrá complementarse con fondos del programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas previstas en el Plan Estatal.

- **Programa de rehabilitación de espacio público** tiene por objeto el desarrollo y financiación de actuaciones que persigan la regeneración de la ciudad consolidada mediante la reconversión urbana del espacio público hacia un modelo de ciudad más sostenible, fomentando la reactivación social y económica del tejido colectivo de la ciudad consolidada, entendido como equipamiento al aire libre y como patio colectivo. La ejecución de los proyectos de Rehabilitación de espacio público corresponderá a la Consejería de Fomento y Vivienda mediante convenio con los Ayuntamientos. La Consejería financiará con cargo a los recursos del presente Plan y de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, entre un mínimo del 30% y máximo del 70% del presupuesto global de cada actuación de rehabilitación de espacio público seleccionado, de acuerdo a los criterios que se establezcan en la correspondiente normativa de desarrollo y los Ayuntamientos habrán de contribuir a la financiación de cada actuación de rehabilitación del espacio público seleccionado, con la aportación mínima del presupuesto global que se fije en la correspondiente normativa de desarrollo que podrá complementarse con financiación de otras administraciones y agentes intervinientes.
- **Programa para la rehabilitación de edificios públicos** tiene por objeto el desarrollo y financiación de actuaciones de rehabilitación y reactivación de edificios de interés patrimonial, para la puesta en uso de equipamientos públicos de carácter administrativo, social, cultural y turístico. Las condiciones de convocatoria y financiación son similares al programa anterior.
- **Programa de apoyo técnico a la rehabilitación** por el que se prestará por parte de los técnicos y personal de la Junta un servicio personalizado, integral, público y gratuito de información y asesoramiento con el objetivo de fomentar la realización de acciones preventivas y de intervención en los edificios residenciales y las viviendas con el objetivo de evitar la pérdida de sus condiciones de calidad.
- **Programas “La ciudad amable” y acciones de fomento de la cultura de la rehabilitación.** El fin de la ciudad amable es la sensibilización, formación y difusión sobre los valores y técnicas de intervención en el espacio público

como lugar de y para la colectividad, la movilidad y la accesibilidad sostenibles en la ciudad contemporánea, y en general, sobre la mejora de la calidad del espacio urbano y su activación social, cultural y económica. Fomentar de la manera más amplia posible una cultura de la rehabilitación que propicie y acompañe un cambio de modelo en la sociedad andaluza encaminado a la racionalización de las intervenciones urbanas y la reducción de su impacto medioambiental. Los programas y encuentros ofrecidos en cada convocatoria serán desarrollados por un equipo de personal cualificado y se habilitará un portal específico en la página WEB de la Consejería de Fomento y Vivienda que permita el acceso a la información y asesoramiento de manera telemática. Se pretende ofrecer información y asesoramiento sobre buenas prácticas, así como la normativa que afecta a la intervención y activación del espacio público. Dentro de las actuaciones se encuentra la colaboración con los Ayuntamientos y formación de técnicos municipales así como profesionales del sector con el objetivo de la intervención en el espacio público, en especial en su intersección con la movilidad sostenible y la participación ciudadana y también la colaboración con otros sectores y agentes que puedan compartir y ampliar estos objetivos y también la colaboración con otras Administraciones competentes en materia de educación para la formación y sensibilización en colegio y escuelas.

**LA GESTION DE LA VIVIENDA EN SITUACION DE
EMERGENCIA HABITACIONAL
(Primera Parte)**

Jose Antonio ESPINAR AGUILERA

Jefe de Sección de Gestión de Patrimonio.

Delegación Territorial de Granada de Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía.

SUMARIO:

1. La vivienda vacía.
 - 1.1. Datos estadísticos.
 - 1.2. La gestión de las viviendas vacías en Europa.
 - 1.3. La vivienda vacía en la legislación “española”.
 - 1.4. Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.
2. La vivienda deshabitada. Procedimiento para su declaración.
3. Medidas de fomento.
4. Régimen sancionador, procedimiento y sanciones.

1. LA VIVIENDA VACIA

1.1. Datos estadísticos.

Ya se ha comentado en otro apartado la situación a nivel estadístico del parque de viviendas existente en nuestro Estado, haciendo especial referencia a nuestra Comunidad, datos que pueden ser obtenidos a través del Estudio publicado por Nota de Prensa facilitada por el Instituto Nacional de Estadística de fecha 18/04/2013 en la que se hace un detallado y muy interesante análisis de la situación de dicho parque de viviendas.

En lo relativo a las viviendas vacías, hacer en este apartado una breve referencia a datos contenidos en dicho estudio (como se ha referido, dichos datos aparecen más detallados en la Unidad Didáctica II). En el mismo, según el uso que se da a las viviendas, éstas se clasifican en principales (las que están ocupadas la mayor parte del año), secundarias (que se corresponden con segundas residencias o viviendas que sólo están ocupadas durante las vacaciones) y vacías. El aumento más pronunciado en la última década se ha producido entre las viviendas principales, cuyo número se ha incrementado en 3,9 millones (un 27,5%); por su parte, el número de viviendas vacías ha aumentado en 336.943 (un 10,8%) hasta situarse en 3.443.365.

Si analizamos las viviendas construidas durante la década 2002-2011, el 18,5% están vacías.

En cuanto a la antigüedad de las viviendas vacías existentes actualmente, el 21,4% están en edificios construidos en los últimos diez años. El 40,4% tiene menos de 30 años y el 70,3% menos de 50 años. El 29,7% tienen, por lo tanto, 50 o más años.

Como se apunta, siempre según los datos del Instituto Nacional de Estadística, son un total de 3.443.365 las viviendas consideradas como vacías en el Estado Español. De esas, un total de 637.221 se encuentran en nuestra comunidad Autónoma, siendo especialmente reseñable el dato de que dentro de las quince provincias con mayor porcentaje de viviendas vacías (en relación con el total de las existentes) se encuentran tres de nuestra Comunidad: Almería Granada y Jaén.

Por terminar, indicar que en nuestra provincia existen un total de 93.098 viviendas vacías.

De dichos datos cabe obtener una rotunda conclusión: existe un desorbitado, por su elevado número, parque de viviendas sin uso.

1.2. La gestión de las viviendas vacías en Europa

Cabría indicar al respecto, en primer lugar, que del análisis de diversos estudios elaborados al respecto se puede obtener un primer dato muy relevante: mientras que la media de viviendas desocupadas -en relación con el total de las mismas existentes en cada Estado- se sitúa en toda la U. E. en torno al 5% (que para algunos cabe calificar como de un stock en rotación necesario para un normal funcionamiento del mercado), en nuestro Estado ese porcentaje prácticamente se triplica.

A pesar de ello, veremos como es precisamente en nuestro Estado donde, comparativamente hablando, menos medidas se adoptan para atajar esta situación mientras que en esos otros países de nuestro entorno se han puesto en marcha mecanismos para intentar poner de nuevo en el mercado esas viviendas vacías; se puede por lo tanto afirmar con rotundidad que en la mayoría de los países de la Unión Europea se han adoptado medidas para luchar contra lo que se ha llegado a considerar en muchos de tales países como una lacra urbana; en esta línea, el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen de trece de diciembre de dos mil doce, reconoce expresamente que “las fuerzas de mercado no han sido capaces por sí solas de garantizar viviendas dignas a todos los ciudadanos” motivo este por el que, como veremos, muchos de los Estados miembros de la U. E. abordan esta cuestión llevando a cabo diversas y variadas medidas. En este contexto cabe considerar que la situación en el Estado Español es una excepción a esa situación generalizada, y ello pese a determinados intentos de legislar en tal sentido, intentos llevados a cabo desde las Comunidades Autónomas fundamentalmente.

Quizás uno de los motivos que dan lugar a la situación expuesta sea la preponderancia que en muchos sectores de nuestras relaciones socio-económicas se da al derecho a la propiedad, derecho que, como se indica, en muchos momentos deja de estar sometido al propio mandato Constitucional que determina que toda propiedad esta orientada (limitada) por su función social; quizás esta sea una de las causas principales de que en España exista, en relación con las viviendas, una mayoría aplastante de

tenencia de las mismas en propiedad frente al alquiler. Volveremos a hacer referencia más adelante a este tratamiento que da la Constitución Española a la función social del derecho a la propiedad (sobre viviendas) y sus posibles limitaciones y veremos como, en determinados momentos, es argumento de quienes pretende legislar en este aspecto para defender la plena constitucionalidad de normas que pretende regular esta situación.

En la práctica totalidad de los países de la U. E. que abordan este tema se comienza por llevar a efecto un amplio estudio de la situación en que se encuentra el parque de viviendas desocupadas, analizando especialmente donde se ubican las mismas (se suelen diferenciar grandes áreas urbanas y pequeños núcleos de población), las causas que motivan su no ocupación efectiva y las posibles consecuencias que de ello se deriven. Este estudio se suele llevar a cabo de manera periódica en cada uno de los países que lo pone en práctica (así, por ejemplo, anualmente en el caso de Francia y cada dos años en Suecia).

En cuanto a las medidas adoptadas para intentar atajar esta problemática situación y procurar la incorporación de las viviendas deshabitadas a un mercado inmobiliario al que puedan acceder la mayoría de los ciudadanos de cada Estado, se suelen adoptar medidas que se pueden agrupar en dos grandes tipos. El primero de estos tipos de medidas adoptadas por cada Estado para luchar contra la existencia de viviendas desocupadas podemos calificarlo como de **medidas de fomento**, medidas que pretenden incentivar la ocupación a través de ayudas públicas a los propietarios destinadas a la rehabilitación y/o alquiler de sus viviendas y ayudas directas a inquilinos para sufragar el pago de las rentas mensuales de los oportunos contratos de alquiler. De otro lado, podríamos hablar de un tipo de **medidas de carácter sancionador** que pueden conllevar, según los casos, desde el incremento (recargos) a los propietarios de viviendas desocupadas en determinados impuestos, a la obligación forzosa del alquiler, a la imposición de sanciones directas e incluso, en supuestos excepcionales, a la expropiación de las viviendas desocupadas.

A modo de resumen, algunas de las medidas existentes en la actualidad tendente a evitar la existencia de viviendas vacías puestas en marcha por países de nuestro entorno son las siguientes:

- **ALEMANIA**:

1.- En caso de viviendas desocupadas en “mal estado”, las administraciones pueden compeler a los propietarios a realizar trabajos de rehabilitación y frente al incumplimiento de esta obligación impuesta por los poderes públicos éstos pueden proceder a la imposición de sanciones así como a la gestión de tales viviendas en sustitución de la propiedad (“expropiación temporal”), llegando en determinados casos a la expropiación.

2.- En localidades con un porcentaje de viviendas desocupadas superior al 10% de la totalidad de las existentes, la administración puede proceder a la demolición de aquellas viviendas que no se puedan alquilar (hemos de suponer que se trate de viviendas en un estado de considerable deterioro).

- **DINAMARCA:**

En algunos municipios (los que podemos considerar los de mayor tamaño) se imponen, desde mediados del siglo pasado, multas para los propietarios de viviendas que las mantengan vacías más de seis semanas. De hecho, la multa se puede imponer simplemente por no informar al Ayuntamiento correspondiente de que la vivienda lleva más de seis semanas vacías.

- **FRANCIA:**

1.- Hacer referencia a un primer bloque de medidas de las que hemos denominado de fomento: Ayudas destinadas a propietarios para la realización de obras de rehabilitación; estas ayudas son gestionadas por medio de una Agencia creada con tal fin, la Agencia Nacional para la Mejora de la vivienda (Agence National d'Amélioration de l'Habitat, ANAH). Contrato de Rehabilitación, regulado en el Código de la Construcción y la Vivienda (Code de la construction et de l'habitation) por el cual un organismo público gestiona el alquiler de un inmueble desocupado a cambio de asumir el coste de obras; el plazo mínimo de tal contrato es de doce meses y durante su vigencia se puede exonerar al propietario de determinados impuestos sobre la vivienda.

2.- En cuanto a medidas de carácter sancionador: Impuesto sobre viviendas desocupadas voluntariamente (cuando se den determinados requisitos: que se trate de ciudades de mas de doscientos mil habitantes, que el porcentaje de viviendas vacías sea superior a la media, que haya menos oferta que demanda de viviendas en alquiler, que se encuentren vacías durante un tiempo determinado...); este impuesto se abona en relación con el valor catastral de la vivienda, suponiendo un diez por ciento de dicho valor el primer año, un doce y medio el segundo y un quince el tercero y sucesivos (el dinero que se recauda de esta forma pasa a ingresar las cuentas de la ANAH y es destinado por la misma a la rehabilitación de vivienda; esto es, con este dinero recaudado vía sanción se pueden poner en practica las medidas de fomento referidas con anterioridad); se considera que una vivienda esta vacía "voluntariamente" cuando no este siendo ocupada al menos durante treinta días consecutivos en un año (no se cuentan las segundas residencias), no esta en venta o alquiler a un precio ajustado al mercado o es precisa su demolición. Igualmente se puede proceder a requisar las viviendas desocupadas en casos en los que sus propietarios (sólo personas jurídicas) no hayan adoptado las medidas oportunas para poder alquilar las mismas siempre que en el municipio respectivo haya demanda de viviendas en alquiler; la requisa puede prolongarse durante un periodo de doce años y las viviendas son puestas en alquiler por un ente público, percibiendo el propietario unas determinadas cuantías en concepto de compensación (de esas cuantías se restan gastos de gestión de alquiler, mantenimiento de la viviendas,...); para poder efectuarse tal requisa es preciso además que la vivienda se encuentre vacía durante un periodo superior a dieciocho meses; producida tal requisa, y tras los trabajos de rehabilitación que sea preciso ejecutar (asumidos por la ANAH), se puede formalizar un contrato de alquiler con terceras personas necesitadas de vivienda, abonando al propietario una indemnización; esta medida se contempla en la Ley de 29 de julio de 1998, contra la exclusión (Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions).

- **HOLANDA:**

1.- La ocupación de viviendas, por terceras personas, que permanezcan vacías durante un periodo superior a un año es legal; la vivienda solo se le devuelve al propietario si demuestra que esta no volverá a estar vacía para lo cual puede ponerla en venta o en alquiler.

2.- Hay importantes ayudas públicas para que sus ciudadanos puedan pagar el alquiler. Así mismo, igualmente existen ayudas para propietarios que necesiten rehabilitar sus viviendas para poder destinarlas al alquiler.

- **IRLANDA:**

Obligación, por ley, a promotores privados de incluir en los proyectos de construcción de nuevas viviendas una reserva de las mismas destinadas a alquileres a precios bajos (alquileres sociales) para ser alquiladas en colaboración con autoridades locales.

- **ITALIA:**

Se contempla la posibilidad de que los municipios penalicen fiscalmente las viviendas vacías, estableciéndose una tasa equivalente al nueve por mil del valor catastral de la vivienda.

- **REINO UNIDO:**

1.- Comentar en primer lugar la existencia de la denominada Agencia Estatal de Vivienda Vacía (Empty Home Agency) cuyo objeto es tratar de animar a las autoridades locales a reducir el número de viviendas vacías a cuyo efecto lleva a cabo una labor de intermediación entre tales autoridades y los propietarios de viviendas vacías. Además de tratar de aprovechar el parque inmobiliario y frenar el número de las viviendas vacías procuran que ningún barrio caiga en la categoría de barrio marginal (unpopular neiboughood).

2.- Incentivos fiscales a los propietarios (personas físicas) para la compra y rehabilitación de las viviendas vacías. Existencia de un presupuesto público destinado a compra de viviendas vacías a personas físicas para su puesta en alquiler y para subvencionar la rehabilitación de viviendas vacías para su puesta en el mercado del alquiler.

3.- Penalizaciones impuestas por las autoridades locales a los propietarios que mantengan voluntariamente vacías sus viviendas. Vinculado a lo anterior, las autoridades locales deben publicar anualmente información sobre el número de viviendas privadas vacías y sobre las medidas adoptadas para paliar tal situación (es el denominado Best Value Perfomance Indicator).

4.- Alquiler o venta forzosa de viviendas privadas vacías, tanto en caso de personas jurídicas como de personas físicas. Los ayuntamientos pueden forzar el alquiler o venta de viviendas que lleven más de seis meses vacías, con determinadas excepciones (que se trate de una segunda residencia, su propietario esté enfermo o recién fallecido y se esté tramitando la herencia, esté trabajando en otra ciudad o la utilice de forma esporádica).

- SUECIA:

Los ayuntamientos ofertan vivienda en alquiler más barata y así se pretende bajar el número de viviendas vacías y sus costes presupuestarios. En casos extremos, se puede llegar a la demolición de viviendas vacías, incluso de edificios enteros si están todas sus viviendas vacías (en el año 1999 se demolieron un total de 3.600 viviendas).

Podemos comprobar, por lo expuesto, como en todos estos países, pese a que el porcentaje de viviendas desocupadas es, como se ha apuntado, bastante menor que en el nuestro, se llevan a cabo medidas distintas con objeto de, en la medida de lo posible, atajar la situación procurando la puesta a disposición de las viviendas vacías que puedan existir. Por el contrario, en nuestro Estado la aplicación de dichas medidas es prácticamente insignificante y, como igualmente se ha apuntado, los primeros pasos en tal sentido vienen fundamentalmente dados por las Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Cataluña) y en esa línea de actuación podemos enmarcar la legislación de nuestra Comunidad que pasamos a ver con más detalle; previamente, haremos una breve referencia a lo legislado por otras CC.AA.

1.3. La vivienda vacía en la legislación “española”

Podemos encontrar una primera referencia a viviendas desocupadas en la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de Vivienda y los Organismos dependientes del mismo (Boletín Oficial del Estado número 80, de 4 de abril) que en su artículo 1.1 establece que “existirá causa de interés social a efectos de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad respecto de las viviendas de protección oficial ... cuando se mantenga habitualmente deshabitada la vivienda ...”. Varias cuestiones a destacar respecto a esta primera referencia normativa de vivienda deshabitada. De un lado, como se puede comprobar, el ámbito de aplicación de la norma referida es exclusivamente respecto a viviendas protegidas respecto de las cuales, ya en el año 1977, se hace alusión a la “función social” que las mismas cumplen, función que en la actualidad, como veremos más adelante, en algún momento se pretende hacer extensiva al propio derecho a la vivienda. De otro lado, esta norma (se insiste, del año 1977) contempla la posibilidad de, en cumplimiento de aquella función social, llevar a cabo la expropiación de la vivienda, medida que, en algún caso, en la actualidad puede parecer desorbitada para algunos; en todo caso, en la práctica, no se ha aplicado esta medida más que en situaciones muy excepcionales. Por último, la norma establece un presupuesto de hecho para poder adoptar la medida referida, que no es otro que el que la vivienda se “mantenga habitualmente deshabitada”, si bien no se regula expresamente cuando ha de entenderse que se produce tal situación.

Por su parte, el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda (B. O. E. número 14, de 16 de enero de 1979) considera infracción muy grave el “desvirtuar el destino de domicilio habitual y permanente...”, concretando en que consiste esa “obligación” que en este caso, como anteriormente, hace referencia exclusivamente a

viviendas protegidas las cuales, indica la norma, deben destinarse a domicilio habitual y permanente sin que quepa que las mismas sean destinadas a segunda residencia; a tal efecto, se entiende que es domicilio permanente aquel que constituye residencia del titular; se entiende que existe esa habitualidad en la ocupación de la vivienda cuando la misma no permanezca desocupada durante más de tres meses consecutivos al año. Podemos comprobar que, como se ha apuntado, de nuevo se intenta “regular” sobre situaciones de desocupación de viviendas, aunque sea exclusivamente respecto a viviendas protegidas, y como se considera infracción de la normativa aplicable, con las consecuencias que la misma contempla (básicamente la imposición de sanciones), la no ocupación efectiva de las viviendas, pero no se llega a concretar que ha de entenderse por vivienda no ocupada.

Respecto a la no ocupación de viviendas lo que se ha producido con relativa frecuencia es la adopción de Sentencias Judiciales, fundamentalmente sobre lo que cabe entender por “justa causa” de la no ocupación efectiva. Sin embargo, la normativa que ha regulado en este tema, y que ya sí se viene a referir a viviendas tanto libres como protegidas, lo hace desde un punto de vista exclusivamente tributario. Así, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre de las Haciendas Locales (B. O. E. número 313, de 30 de diciembre) contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos exijan un recargo (50%) de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles respecto de los de uso residencial que se encuentren permanentemente desocupados. Esta norma fue modificada posteriormente por la Ley 51/2002, derogada a su vez por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, que señalaba en su exposición de motivos la finalidad de facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada mediante la incorporación de viviendas vacías al mercado a cuyo efecto se pretendía penalizar la desocupación de inmuebles residenciales; ahora bien, a la hora de definir el concepto de vivienda desocupada, presupuesto de hecho que serviría de base para aplicar la norma, se remitía a un posterior desarrollo reglamentaria que nunca se llegó a producir por lo que, al no aprobarse esa definición de vivienda vacía los Ayuntamientos no han podido aplicar esa “penalización” a través del recargo sobre el I. B. I. y ello a pesar de que muchos de ellos, en sus respectivas Ordenanzas, ya han contemplado esta posibilidad.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas sí han abordado esta cuestión y han llegado a dictar normas en las que se pretende definir que ha de entenderse por viviendas deshabitadas, y ello como presupuesto previo a la puesta en práctica de medidas (de fomento y/o sancionadoras, según los casos) encaminadas a la reducción del número de viviendas que se encuentran en tal situación y, consiguientemente, a la consecución de la efectiva ocupación de las mismas. Entre las normas aludidas destacamos las siguientes:

1.- La Comunidad Foral de Navarra en su Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra, reguló un impuesto aplicable a viviendas desocupadas. La Ley Foral 10/2010, del Derecho a la Vivienda, establece que se considera desocupada una vivienda cuando la ausencia en la misma de sus ocupantes no sea transitoria y enumera factores a tener en cuenta como medio probatorio de falta de ocupación.

2.- En el País Vasco se puso en marcha el “Programa de Vivienda Vacía” (Decreto del Gobierno Vasco 316/2002), Programa al que se pueden incorporar viviendas (“libres”) que no hayan estado ocupadas o arrendadas en los nueve meses anteriores o, lo que es lo mismo, que hubiesen estado vacías durante ese periodo.

3.- Castilla y León contempla la posibilidad de que los propietarios de viviendas vacías pongan las mismas a disposición de un ente público (Sociedad de Gestión de Infraestructuras) para su alquiler (Decreto 100/2005).

4.- La Ley 2/2007, de Vivienda, de la Comunidad Autónoma de la Rioja establece una definición de vivienda desocupada coincidente con la Ley Foral de Navarra del 2004.

5.- Cataluña, en su Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda, define como vacía aquella vivienda que se encuentra desocupada, sin justa causa, por un plazo superior a dos años y establece las actuaciones a desarrollar para evitar la desocupación permanente de las viviendas (ayudas para rehabilitación; cesión a entes públicos; dar garantía del cobro de alquileres; ...).

1.4. Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

En su “redacción original”, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (B. O. J. A. 54, de 19 de marzo) ya establecía que, conforme a lo estipulado en el Art. 47 de la C. E., todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, indicando que el contenido de tal derecho exige la actuación de los poderes públicos con competencia en la materia, actuación que debe ir encaminada a generar las condiciones necesarias que permitan el eficaz ejercicio de tal derecho. A su vez, el desarrollo estatutario de dicho derecho al que alude la Ley obliga al Parlamento Andaluz a aprobar las leyes necesarias para asegurar tal cumplimiento.

La Ley regula el conjunto de facultades y deberes que integran el derecho, así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a la Administraciones Públicas Andaluzas, haciendo especial hincapié en las actuaciones de tales administraciones a través de lo que hemos venido denominando medidas de fomento, y todo ello con un claro objeto: “garantizar el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada” (Art. 1). Sin embargo, si analizamos el contenido de sus veinticuatro artículos no encontramos una sola medida de carácter sancionador, máxime cuando no se hace una sola alusión a la existencia de viviendas vacías y a posibles obligaciones de sus titulares.

Esto es, nos encontramos con una Ley que regula básicamente las actuaciones de las administraciones para conseguir la efectividad del derecho, pero no establece limitaciones al mismo atendiendo a la función social que dicho derecho pueda conllevar, situación esta que cambia radicalmente con la reforma introducida en el texto normativo a través de la Ley 4/2013, de 1 de octubre (B. O. J. A. 198, de 8 de octubre) de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, reforma

que, de entrada, afecta al artículo 1 que recoge un tercer párrafo que podemos considerar toda una “declaración de intenciones” del legislador a la hora de abordar esta reforma (“Forma parte del contenido esencial del derecho a la propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, ...”) y que se “complementa” con un párrafo quinto que anticipa la posibilidad de adoptar, por la administración, las llamadas “medidas sancionadoras” (“El ejercicio de las potestades de inspección y sanción en garantía legal del efectivo cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada”) recogiendo así mismo, por primera vez en nuestra legislación autonómica, una referencia a “viviendas deshabitadas” respecto de las cuales la Consejería con competencia en la materia “ejercerá” (mandato legal) determinadas potestades con el fin de garantizar el derecho a la vivienda y “el efectivo uso residencial de aquellas”, potestades que desarrollaran en los artículos 25 y siguientes introducidos en la Ley 1/2010 mediante esta reforma y que serán objeto de estudio más adelante. Esta referencia al ejercicio de potestades inspectoras y sancionadoras y a viviendas deshabitadas se vuelve a recoger en la modificación introducida en el artículo 4 al que se añaden dos nuevos apartados (“e” y “f”).

He aquí la principal novedad introducida por la modificación sufrida en la Ley 1/2010 tras la reforma a la que la “somete” la Ley 4/2013: el bien sobre el que se ejerce el derecho en cuestión (la vivienda) tiene una clara función social y, por lo tanto, el ejercicio de tal derecho puede verse limitado por las actuaciones de las administraciones tendentes a asegurar tal función social, considerándose una especial “vulneración” de tal función la existencia de viviendas vacías, llevándose a cabo una “definición legal” de lo que ha de considerarse una vivienda deshabitada mediante un procedimiento declarativo al efecto que, en su caso, conllevará la adopción de medidas de fomento -en un primer momento- y sancionadoras -en último extremo- que procuren la efectiva ocupación de tales viviendas mediante su incorporación al mercado inmobiliario. En este sentido, la Abogacía General del Estado, a la hora de “fundamentar” el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/2013 (R. I. 7357-2013), entre otras “motivaciones” (entre ellas las de infracción de competencias estatales y la de puesta en peligro del sistema financiero), determina que “de este modo, el artículo 1 de la Ley 4/2013, en la nueva redacción que ofrece del artículo 1.3 de la Ley 1/2010, innova el contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas situadas en el territorio de la C. A. de Andalucía, al integrar en él un deber hasta ahora inexistente y que consiste en destinar tales viviendas a un determinado uso a través del cual se busca satisfacer la función social que el derecho de propiedad esta llamada a tener, configurándolo constitucionalmente como elemento que determina su contenido”; parece que el legislador andaluz ya preveía esta situación al fundamentar el contenido de este “nuevo derecho de la propiedad sobre viviendas” (derecho-deber) delimitándolo en su función social ya predeterminada por la propia norma constitucional, argumento que hay que entender mantendrá ante el alto Tribunal para defender la constitucionalidad del precepto. Habrá que estar a lo que al respecto indique el referido Tribunal Constitucional

Efectivamente, la Ley 4/2013, que hace referencia a normas nacionales e internacionales que regulan el derecho a la vivienda (Declaración Universal de

Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Constitución Española, Estatuto de Autonomía), y atendiendo al contexto socio-económico actual, considera que es preciso que los poderes públicos adopten las medidas oportunas tendentes a conseguir asegurar la función social de la vivienda (de hecho, esta es la “denominación” de esta Ley) como requisito imprescindible para lograr el efectivo cumplimiento del mandato constitucional que regula el derecho a la vivienda. A tal efecto, se considera que el derecho a la propiedad (en este caso, sobre una vivienda) tiene un contenido que está delimitado por su función social y que la máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico no tutela “usos antisociales” del derecho a la propiedad para lo cual se apoya en lo previsto en diversos preceptos de la propia Constitución (Art. 40 y 128) máxime si además, aunque a esto no alude la Ley 4/2013, la propia C. E., en su primer artículo, define el estado español como “social”.

Con todo ello, si se entiende que el fin de una vivienda es el propiciar el efectivo cumplimiento del derecho a disponer de “un techo bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad”, obviamente hay que concluir que la desocupación de una vivienda “representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y, por tanto, de su función social”, situación esta que, de darse, obligara a la administración competente a adoptar las medidas precisas para corregir la misma y ello mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a los titulares de tales viviendas. En este sentido, se considera que la función social de la vivienda no es un límite externo a su ejercicio, sino una parte integrante del mismo; utilidad individual y función social componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad -sobre una vivienda- y ello sirve de base para el desarrollo de la norma legal ahora objeto de estudio (paradójicamente, el informe de la Abogacía General del Estado alude precisamente a esta misma cuestión para fundamentar la inconstitucionalidad de la norma por vulnerar el derecho de propiedad, y ello en base a Sentencias del propio T. C.: “utilidad individual y función social definen, por tanto, imprescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”; SSTC 37/1987, 170/1989, 89/1994).

Entiende el legislador que esta defensa de la función social de la vivienda ha de acentuarse en la actualidad dada la situación de emergencia social y económica que padecemos. A tal efecto, se considera como más reprochable aún la desocupación de viviendas de titularidad de personas jurídicas que, en determinados momentos, llegan a considerar las viviendas como bienes de inversión frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda entendido este como el deber de dar efectivo destino habitacional a las mismas. La consecución de la efectividad de ese derecho-deber es lo que justifica la acción pública de policía que se llevará a efecto mediante una labor inspectora que, en su caso, podrá dar lugar a la adopción de medidas sancionadoras. A ello se dedica el Título VII introducido en la 1/2010 (“Del ejercicio de la potestad de inspección y de la potestad sancionadora”) que es uno de los “objetos” del Recurso de Inconstitucionalidad ya referido, especialmente en cuanto al contenido del artículo 53.1.a que considera infracción grave el no dar efectiva habitación a una vivienda cuando su titular sea una persona jurídica; contrariamente al argumento mantenido por la Abogacía General del Estado, en el Informe del Defensor del Pueblo sobre Viviendas Protegidas Vacías (Madrid, Marzo de 2013), entre las recomendaciones contenidas en el mismo y dirigidas

a las Comunidades Autónomas se aconseja (bien entendido que alude “solo” a viviendas protegidas pero, a fin de cuentas, se pronuncia sobre la no ocupación efectiva de éstas) que las mismas deben implantar o mejorar la actuación contra el fraude (la no ocupación efectiva de las viviendas) mediante la inspección llevando a cabo una actuación planificada con la implantación, donde no exista, de un Servicio de Inspección dotado de medios técnicos y materiales suficientes que, incluso, debe actuar de oficio. Trataremos igualmente esta labor inspectora y las posibles sanciones que se deriven de la misma más adelante.

En definitiva, la conclusión a la que llega el legislador es la ya apuntada: existe un desorbitado parque de viviendas sin uso y una demanda insatisfecha con una oferta insuficiente y a precios desorbitados, todo lo cual da lugar a la puesta en marcha de las medidas contempladas en la norma.

2. LA VIVIENDA DESHABITADA. PROCEDIMIENTO PARA SU DECLARACIÓN.

Vamos a ver en este apartado como la Ley 4/2013, con la modificación que introduce en la 1/2010, establece un procedimiento para declarar una vivienda como deshabitada a cuyo efecto, en primer lugar, determina que debe entenderse por tal vivienda deshabitada. Para ello, lleva a cabo una profunda modificación en la 1/2010 a la que se le añaden, en la materia que nos ocupa, dos nuevos Títulos (VI y VII; artículos 25 al 68). Apuntar, desde un principio, que, con objeto de procurar la incorporación de esas viviendas deshabitadas al mercado mediante su efectiva ocupación (procurando de este modo la plena efectividad del contenido del derecho a la vivienda delimitado por su función social), no sólo se contemplan medidas sancionadoras sino que igualmente se regulan toda un batería de medidas de fomento.

Efectivamente, como apuntábamos con anterioridad, entre las novedades introducidas por esta Ley cabe destacar de manera muy especial que procede a definir qué ha de entenderse, a los efectos de esta Ley, por vivienda deshabitada. Así, el artículo 25 de la “nueva” Ley 1/2010 establece una definición de vivienda deshabitada (veremos más adelante como una vez efectuada tal declaración se podrá llevar a cabo un procedimiento sancionador al tipificarse tal situación como infracción) de modo que, a los efectos de la Ley “se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos ...” (Art. 25.2); igualmente se produce tal presunción cuando la vivienda “no cuente con un contrato de suministro” (25.3). Antes de comentar lo que suponen estas “presunciones”, indicar que en todo caso se establecen, a los efectos de esa definición de vivienda deshabitada, varias exclusiones (25.4): viviendas destinadas a uso regulado en la legislación turística (siempre que se cumplan determinados requisitos en cuanto a licencias, autorizaciones sectoriales,...), viviendas de recreo (segundas residencias), arrendamientos de temporada ...En todo caso, como veremos igualmente más adelante, las viviendas deshabitadas (esto es, las que hayan sido ya declaradas como tales) de titularidad de personas físicas no serán objeto de la potestad sancionadora (25.5). Como se apunta en este mismo artículo (25.7), para considerar una vivienda como deshabitada a los efectos

de la Ley debe llevarse a efecto una resolución administrativa, que culminará un procedimiento contradictorio, ajustado al procedimiento administrativo (Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Hacíamos referencia a las presunciones que pueden conllevar la declaración de una vivienda como deshabitada (no uso habitacional, no contratos de suministro). Es este quizás uno de los “puntos flacos” de la norma que nos ocupa dado que, como se apunta por la Abogacía General del Estado (fundamentación Recurso Inconstitucional), “la norma define que ha de entenderse por vivienda deshabitada estableciendo para ello unos criterios que se basan en presunciones y en meros indicios, contrarios al principio de presunción de inocencia que ha de regir el procedimiento administrativo sancionador” lo cual podría vulnerar el artículo 25 de la C. E. (ilícitos penales y administrativos). Por su parte, el legislador entiende que quedan salvaguardados todos los preceptos constitucionales y administrativos aludidos en tanto en cuanto la propia Ley contempla un procedimiento declarativo ampliamente desarrollado en la Sección 2ª (“Procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada”) del Capítulo 1º (“De las viviendas deshabitadas. Procedimiento para su declaración”) de ese “nuevo” Título VI (“De los instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas”), procedimiento contradictorio que ha de entenderse necesariamente con el propietario de la vivienda que, en el transcurso de las actuaciones que conformen dicho procedimiento, podrá alegar lo que en su derecho estime oportuno asegurándose de este modo la proporcionalidad de la actuación administrativa y, como no puede ser de otra forma, garantizando la seguridad jurídica de cualquier ciudadano, bien entendido que todo ello sin que se produzca merma de la capacidad de intervención de la Administración encaminada, en este caso, a la consecución del fin que inspira la propia norma: asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda o, lo que viene a ser para el legislador lo mismo, conseguir la plena efectividad de lo que entiende por el derecho a la vivienda (plena ocupación). En este caso habrá que estar igualmente a lo que estime el Tribunal Constitucional al respecto.

Hemos visto que la Ley hace una definición de vivienda deshabitada, con las consecuencias que de ello puedan derivarse. Pero para que tal situación produzca efectos jurídicos la propia norma estable que ha de procederse, por la administración competente, ha adoptar un acuerdo (resolución administrativa) que debe culminar todo un procedimiento regulado al efecto, procedimiento que pasamos a analizar.

Como se ha apuntado, el **procedimiento declarativo** se regula en la Sección del Capítulo I del Título VI, Sección que se denomina “Procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada” y que abarca desde el artículo 27 al 40, ambos inclusive. A su vez, esta Sección 2ª se subdivide en tres Subsecciones dedicadas cada una de ellas a actuaciones previas, la instrucción en sí de dicho procedimiento y a la resolución del mismo.

En cuanto a las denominadas **actuaciones previas** (Subsección 1ª), se establece la posibilidad de que la administración competente requiera a cualquier persona física o jurídica, pública o privada (no hace referencia exclusivamente a los propietarios de las viviendas sobre las que se lleve a cabo esta labor inspectora) los datos oportunos que

puedan afectar a situaciones de no habitación de una vivienda, quedando aquellos obligados a atender dicho requerimiento que, en todo caso, será “adecuado, pertinente y no excesivo” y contendrá una motivación (se debe especificar en dicho requerimiento cual es la necesidad del mismo para llevar a cabo las potestades de la administración e igualmente se deben recoger las disposiciones legales que lo fundamenten). En caso de Compañías Suministradoras, las mismas deben atender el requerimiento efectuado sin necesidad del consentimiento de las personas afectadas; de un modo similar, los Ayuntamientos, sin necesidad de contar con el consentimiento de los afectados, vienen obligados a remitir a la Consejería competente, igualmente previo requerimiento de la misma, información respecto de las viviendas en las que no conste inscrita persona alguna; en los mismos términos (solicitud previa), y respecto de las viviendas de su titularidad que se encuentren deshabitadas, las entidades financieras y sus sociedades inmobiliarias, las entidades de gestión de archivos y las entidades inmobiliarias, vienen obligadas a facilitar información sobre tales viviendas, especificando expresamente en su caso si se trata de viviendas protegidas. En todo caso, el plazo para presentar ante la administración (Consejería competente) las comunicaciones solicitadas es de treinta días a contar desde aquel en el que se produce la recepción de tal petición.

Por lo que se refiere a la **instrucción** del procedimiento contradictorio (Subsección 2ª), indicar en primer lugar que el inicio, la tramitación y la resolución de dicho procedimiento, así como la posible imposición de sanciones que de aquel se deriven, es competencia de la Consejería con competencia en materia de Vivienda (actualmente Consejería de Fomento y Vivienda). Dicha tramitación estará sujeta a las normas contenidas en la ya aludida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC y se entenderá (procedimiento contradictorio) con la persona propietaria de la vivienda considerándose como tal al titular registral (Registro de la Propiedad) o, en su defecto, con el titular catastral; en todo caso, tendrá consideración de persona interesada en el procedimiento cualquier titular de un derecho real y/o de situaciones jurídicas inscritas en el Registro de la Propiedad (ver concepto de interesado Art. 31 Ley 30/92). El acuerdo de inicio se adoptará por la Consejería y del mismo se dará traslado a las personas interesadas y al Registro de Viviendas Deshabitadas (haremos una breve referencia al mismo más adelante) haciéndose constar en el mismo los motivos que dan lugar a su incoación (indicios de no habitación). Notificado a las partes el acuerdo de inicio se les concede a las mismas un trámite de audiencia (para que aleguen lo que consideren oportuno y aporten o propongan los medios de prueba que en su derecho estimen conveniente) por un periodo de diez días a contar desde la recepción del indicado acuerdo; si en dicho trámite de audiencia los interesados demuestran que los motivos que han dado lugar a la incoación del procedimiento son inexistentes (“se acredita la inexistencia de los indicios de no habitación”), se dictará Resolución que pone fin al Procedimiento ordenando el archivo del mismo, Resolución que se trasladará al ya referido Registro de Viviendas Deshabitadas y, obviamente, a los interesados; si transcurre ese plazo de diez días (fin trámite de audiencia) sin que se presenten alegaciones, o presentadas éstas no desvirtúan aquellos indicios que motivaron la incoación del procedimiento, se continuará la tramitación del mismo con el ofrecimiento de medidas de fomento a los interesados mediante la notificación de Acuerdo al respecto concediéndose a los mismos un plazo de un mes, a contar desde la notificación

de dicho Acuerdo y durante el cual se suspende la tramitación del procedimiento, para que se pronuncien sobre la Aceptación del ofrecimiento efectuado por la Administración (las medidas de fomento indicadas serán objeto de un estudio más detallado en un apartado siguiente); esquemáticamente, las situaciones que se contemplan en relación con la posibilidad o no de que tales medidas sean aceptadas, y la consecuencias derivada de ello, se podrían resumir del siguiente modo:

1. El particular no acepta: se reanuda el procedimiento;
2. .Se aceptan las medidas: se suspende el procedimiento; el particular cuenta con un plazo de dos meses para comunicar la efectiva ocupación (objetivo último del legislador, como hemos apuntado en reiteradas ocasiones) y si no lo hace en dicho plazo se levanta la suspensión y se continúa el procedimiento; en el caso de haberse notificado la efectiva ocupación en el plazo anteriormente aludido, si se acredita dicha ocupación durante un plazo de seis meses de manera interrumpida, se dictará Resolución de terminación del procedimiento con el archivo de las actuaciones;
3. .En todo caso, aún no aceptando el particular las medidas de fomento propuestas, si por éste se acredita la ocupación de la vivienda (“se la ha dado destino habitacional”), se dictará Resolución de suspensión del procedimiento; dicha suspensión se levantará -con la reanudación del procedimiento- si no se acredita que dicha ocupación se mantiene durante seis meses o se elevará a definitiva mediante la oportuna Resolución de terminación del procedimiento – con archivo de actuaciones- si demuestra el extremo referido de haber permanecido la vivienda efectivamente ocupada durante ese periodo de seis meses.

Para finalizar con esta fase de instrucción, indicar que en la misma los particulares pueden solicitar la apertura de un periodo de prueba proponiendo las que consideren oportunas, solicitud sobre la que la Consejería puede acordar su procedencia mediante el oportuno Acuerdo (debe ser trasladado a las partes) o su rechazo de forma motivada. La carga de dicha prueba corresponde a quién la proponga y será practicada por el mismo o a su costa.

Por último, y poniendo fin a este procedimiento declarativo, se adoptara la oportuna **Resolución** (Subsección 3^a). Una vez finalizado el plazo de alegaciones y habiéndose practicado las pruebas que se hayan considerado pertinentes, se efectuará propuesta de Resolución (firmada por inspector o inspectora o personal funcionario habilitado al efecto); sólo debe darse traslado de dicha propuesta a las partes en el caso de que la misma tenga en cuenta hechos, alegaciones, pruebas o documentos no conocidos por las mismas. Vista aquella propuesta, se dictará la oportuna Resolución (habrá que estar a un posterior desarrollo reglamentario para determinan la autoridad competente en cada caso) declarativa de vivienda deshabitada que, obviamente, ha de ser trasladada al titular de la vivienda en cuestión y a cuantos interesados resulten en el procedimiento y que, como cualquier resolución administrativa, deberá recoger los posibles recursos que contra la misma puedan interponerse. El plazo máximo para dictar la referida Resolución y practicar su oportuna notificaciones de un año a contar desde el

inicio del procedimiento (acuerdo de incoación); si no se dicta en el plazo referido Resolución alguna, se producirá la caducidad de las actuaciones.

En este punto, es necesario hacer una referencia a otras de las “novedades” introducidas por la 4/2013: el Registro de Viviendas Deshabitadas. Efectivamente, se dedica a dicho Registro el Capítulo II de ese Título VI (éste capítulo únicamente se compone de un artículo, el 41), Registro que se crea como instrumento básico para el control y seguimiento de tales viviendas deshabitadas, considerándose como elemento esencial para poder dotar a la acción de las administraciones de la necesaria seguridad jurídica que ha de regir en la misma. En el indicado Registro, residenciado en la Consejería con competencia en materia de vivienda, se recogerán todas las resoluciones declarativas de vivienda deshabitada (tras el procedimiento anteriormente visto) y cualesquiera otras que recojan actuaciones o circunstancias con incidencia en la no habitación de tales viviendas. Tal y como determina la propia Ley, mediante el oportuno desarrollo reglamentario se determinarán qué tipo de asientos, resoluciones y actos son inscribibles, así como los plazos y causas de cancelación o anulación de tales asientos y las hojas registrales.

3. MEDIDAS DE FOMENTO

Hemos comentado como los poderes públicos, para la consecución del objetivo que se han podido marcar de evitar la existencia de viviendas desocupadas (para el legislador andaluz ello viene a ser lo mismo que lograr la plena efectividad del derecho a la vivienda), pueden poner en marcha diversas medidas, entre ellas las denominadas de fomento. Así, pese a que “mediáticamente” tienen más repercusión las denominadas sancionadoras (inspección, tipificación de infracciones, imposición de multas), la Ley 4/2013 pretende introducir en la 1/2010 toda una batería de medidas destinadas a fomentar la incorporación de viviendas al mercado inmobiliario en condiciones de que puedan acceder a las mismas la mayor parte de la ciudadanía de modo que ello suponga un elemento dinamizador de dicho sector económico asegurando la puesta en el mismo de miles de viviendas vacías existentes, facilitando el arrendamiento de las mismas como medio eficaz para lograr la efectividad del derecho a la vivienda de quienes no tienen medios económicos para conseguir tal objetivo por medio de la adquisición de una vivienda en propiedad .

Estas medidas de fomento, atendiendo a los recursos públicos existentes, se limitan exclusivamente a personas físicas y a ellas se dedica, dentro del título VI, el Capítulo III (“De las actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas vacías”) en el que, de principio, se encomienda a la Consejería competente en materia de vivienda, en coordinación con las administraciones locales, el impulso de este tipo de medidas con el objetivo de asegurar ese cumplimiento efectivo del uso habitacional (como destino de la misma legalmente establecido) incentivando su incorporación al mercado, velando para evitar situaciones de no habitación y aprobando el correspondiente programa de actuación. Entre otras actuaciones en tal sentido, y siempre con la oportuna limitación determinada por las disponibilidades presupuestarias existentes, se contemplan:

- Medidas de intermediación en el mercado de alquiler.
- Aseguramiento de riesgos por impagos de renta y/o desperfectos y defensa jurídica.
- Medidas fiscales y ayudas directas (subvenciones) a propietarios, inquilinos y agentes intermediarios.

Estas medidas pretenden facilitar a las personas propietarias de viviendas deshabitadas soluciones para su efectiva ocupación a la vez que se pretende facilitar a quién lo demande el acceso a una vivienda a precios razonables, dando de este modo respuesta a la actual situación que precisa, en opinión del legislador, “de medidas urgentes e inaplazables”.

Respecto de estas medidas, como hemos visto en el apartado anterior (y al margen de que cualquier interesado pueda solicitar las mismas), hacer mención expresa a que deben ser ofertadas al particular (propietario de la vivienda, persona física) en el seno del procedimiento contradictorio iniciado para declarar una vivienda como deshabitada. Esto es, no cabe concluir ese procedimiento (por lo tanto no se podría declarar como deshabitada una vivienda y no se derivarían consecuencias disciplinarias-sancionadoras) si no se hace este ofrecimiento por parte de la Administración; esto es, previo a la imposición de sanciones, la Administración viene obligada a plantear una alternativa al propietario de la vivienda deshabitada para conseguir su efectiva ocupación.

En esta línea de adopción de este tipo de medidas, el ya referido Informe del Defensor del Pueblo sobre Viviendas Protegidas Vacías del pasado año (se hace hincapié en que alude sólo a viviendas protegidas pero que cabe entender perfectamente puede hacerse extensivo a toda vivienda no habitada), entre las “recomendaciones” contenidas en el mismo se hace alusión a la necesidad de contemplar ayudas públicas al alquiler dirigidas a las capas de población más necesitadas y a la de intermediar en el alquiler de viviendas desocupadas avalando a los inquilinos, asumiendo (por parte de la administración) seguros de impago y desperfectos, ...

Concretando las actuaciones apuntadas, y en virtud de lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley 4/2013, que determina que el establecimiento de esas medidas de fomento a las que hemos aludido “debe efectuarse en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley ... a fin de regular un programa de bolsas de viviendas en alquiler destinado a asegurar la efectiva ocupación”, se aprueba la Orden (de la Consejería de Fomento y Vivienda) de 17 de octubre de dos mil trece, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de Viviendas para el alquiler a Entes Públicos, se establecen las normas reguladoras para la concesión de pólizas de seguro que de cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de dichos programas, y se efectúa su convocatoria (B. O. J. A. número 210, de 24 de octubre). Se aprueba, por lo tanto, esta Orden para instrumentar el mandato legalmente referido a cuyo efecto establece las condiciones que deben reunir las viviendas, quienes pueden ser las personas que demandan el arrendamiento y las arrendatarias, así como las normas que regularán la concesión de las ayudas contempladas en la misma. A destacar,

que para que una persona pueda ser destinataria de este P. I. M. A. como arrendataria debe estar inscrita en un Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida por lo que ha de reunir los requisitos exigidos para ello, entre otros, el tener determinados ingresos y no poseer vivienda (Decreto 1/2010, de 10 de enero por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, B. O. J. A. número 19, de 30 de enero); así mismo, la renta inicial del alquiler no puede superar lo 7.200€/año Por su parte, el Programa de Cesión de viviendas a Entes Públicos para el alquiler tiene por objeto captar viviendas deshabitadas para incrementar los parques públicos de viviendas con alquileres sociales; serán objeto de cesión las viviendas deshabitadas ubicadas en zonas en las que exista demanda de vivienda en alquiler y la persona propietaria puede percibir una contraprestación por ceder tal vivienda.

Al margen de lo apuntado, habrá que estar a lo que en relación con estas medias de fomento regule el inminente Plan de Vivienda a aprobar por nuestra Comunidad. En este sentido, desde la Consejería de Fomento y Vivienda ya se están elaborando diversos “proyectos” de Orden que, en ejecución de lo contenido en dicho Plan, concretarán las líneas de actuación de los Programas destinados al fomento del alquiler.

4. RÉGIMEN SANCIONADOR, PROCEDIMIENTO Y SANCIONES.

Llevado a cabo el procedimiento declarativo ya visto, y con objeto de conseguir la finalidad última que se marca la reforma de la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que, como hemos comprobado, cabe entender que no es otro que el lograr la efectividad de dicho derecho consiguiendo la puesta a disposición de tales bienes a quienes lo precisen, si de dicho procedimiento se concluye (se declara) la existencia de una vivienda desocupada, que suponga la “desviación” del derecho aludido, consecuentemente la Administración competente viene obligada a ejercer sus competencias con objeto de intentar atajar dicha desviación y procurar la consecución del fin referido. En este sentido, como ya hemos comentado, se introduce todo un “nuevo” Título en la 1/2010 dedicado a esta cuestión, **Título VII** que en su misma denominación concreta lo referido: **“Del ejercicio de la potestad de inspección y de la potestad sancionadora”** y que abarca los artículos 48 a 68, esto es, prácticamente una tercera parte del total del articulado de la Ley lo que deja bien claro, de principio, la importancia que a esta cuestión concede el legislador.

Veremos como en el Título al que aludimos se procede a regular el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración para conseguir el cumplimiento de los fines que se marca la propia Ley; para ello se lleva a cabo además una tipificación de las infracciones y una cuantificación de las sanciones aplicables (“medidas sancionadoras”) atribuyendo las competencias a los diversos órganos que intervendrán en tales procedimientos, y todo ello atendiendo a la necesidad de regulación de tales potestades, vistas las circunstancias en las que actualmente nos encontramos en la sociedad en que vivimos, y con el objeto de que el ejercicio de tales potestades sea “real y con capacidad suficiente para la efectiva corrección de los graves fenómenos de no habitación

detectados”. A modo de “justificación”, el propio legislador indica que “debe comprenderse que la adopción de medidas de fomento del alquiler necesariamente ha de ir acompañada de la actividad de policía que permita, en primer lugar, el conocimiento del cumplimiento de la legalidad y, en segundo lugar, la actuación del principio de prevención general como elemento esencial en la universalización de dicho cumplimiento, razón que justifica la integración en esta Ley de tales preceptos” (Exposición de Motivos Ley 4/2013). Vemos por lo tanto, como el legislador se decide por lo que podríamos llamar un “sistema mixto” a la hora de dar plena efectividad al derecho a la vivienda procurando la efectiva ocupación de viviendas deshabitadas dado que opta por la aplicación de los dos tipos de medidas a las que hemos venido aludiendo desde un principio: de fomento y sancionadoras. Ya hemos aludido a aquellas; pasamos ahora hacer referencia a éstas últimas.

Ya hemos comentado lo “amplio” que es este Título VII, que está compuesto por dos Capítulos (el segundo de ellos se divide a su vez en cinco Secciones) dedicados, el primero de ellos, a las potestades de inspección (como actividad de policía destinada a obtener el conocimiento del cumplimiento –o, por mejor decirlo, el incumplimiento- de la legalidad) y a la potestad sancionadora, el segundo.

Ese **Capítulo I** al que aludimos se denomina “De las **potestades de inspección**” y comienza haciendo de nuevo alusión al objetivo que inspira esta reforma: “A los efectos de asegurar el efectivo derecho a la vivienda...y, en particular, evitar la situación de viviendas deshabitadas...” (48.1); este es el motivo que justifica el ejercicio de las funciones (competencias) inspectoras que corresponden a la Administración que, en este caso, residen en la Consejería con competencia en materia de vivienda, aunque, paradójicamente, se atribuyen tales funciones inspectoras al Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (Cuerpo creado por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo,) que desarrollará sus funciones en los términos establecidos en el Decreto 225/2006, de 26 de Diciembre (B. O. J. A. número 11, de 16 de enero de dos mil siete) por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda; y digo “paradójicamente” porque el Cuerpo de Inspectores regulado en tal Decreto, si bien en su momento estaban adscritos a la Consejería con competencias en materia de vivienda (la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes), en la actualidad dependen de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; en relación con esto, la Disposición Adicional Sexta establece que tales actuaciones de inspección, además de por Inspectores o Inspectoras del Cuerpo Superior de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, pueden ser desarrolladas por funcionarios y funcionarias que desempeñen puestos con funciones de inspección en la materia (vivienda) y, excepcionalmente, por personal funcionario expresamente habilitado para ello, añadiendo al respecto que, en el ejercicio de estas labores de inspección la persona que las lleve a cabo tendrá la consideración de “agente de la autoridad”.

Encomienda la Ley a la Inspección la planificación y programación de su actuación, estableciendo a tal efecto unos criterios generales para la elaboración del

oportuno Plan y su aplicación, criterios entre los que podemos destacar la repercusión de las infracciones en la demanda habitacional, la potencial incidencia de prácticas inmobiliarias que supongan restricción en la existencia de viviendas con especial alusión a las prácticas de “retención” de viviendas, beneficio económico obtenido por las posibles infracciones que se cometan, acumulación de un stock de viviendas deshabitadas que impida su uso,... Así mismo, se establece que las actuaciones inspectora se adecuarán a un Plan de Inspección, aprobado por la Consejería con competencia en vivienda, Plan que contendrá un orden de prioridades a la hora de determinar los ámbitos, objetivos, inmuebles y viviendas objeto de las actuaciones inspectoras, así como un determinación del tipo y número de tales actuaciones a desarrollar, por lo que habrá que estar a la aprobación de dicho Plan para poder conocer con exactitud qué actuaciones inspectoras se llevarán a efecto.; en todo caso, el Plan tendrá una vigencia máxima de dos años, prorrogable uno más, y debe tener un contenido mínimo (memoria justificativa de las necesidades que lo impulsan, directrices generales y estratégicas, criterios que prioricen la actuación inspectora, delimitación de ámbito geográfico y objetivos,...; artículo 51.5).

Una vez efectuada esa labor de inspección, que permitirá a la Administración conocer el grado de cumplimiento de la legalidad vigente, y en aplicación de lo que el propio legislador denomina -como ya hemos comentado- aplicación del principio de prevención general, y en caso de detectarse posibles infracciones a la normativa referida, se faculta a esa Administración actuante a llevar a efecto cuantas medidas sancionadoras sean precisas para la consecución del fin perseguido. Estas facultades se desarrollan en el **Capítulo II (“De la potestad Sancionadora”)**. Como referimos con anterioridad, esta Capítulo se divide en cinco Secciones que pasamos a analizar brevemente.

- Sección 1ª (“Tipificación de sanciones”). Se considera infracción en materia de vivienda cuantas acciones u omisiones sean tipificadas como tales en la propia Ley, y se lleva a cabo una clasificación de las mismas en:

1.- Muy graves, tales como el no dar efectiva habitación a una vivienda cuando su titular sea una persona jurídica; arrendar, transmitir o ceder viviendas sin cumplir condiciones de seguridad;... Vemos como el legislador da un “trato diferente” a la situación de vivienda deshabitada (según la define el Art. 25, y tras el oportuno procedimiento declarativo) según que su titular sea una persona jurídica o una persona física; de hecho, ya en el párrafo 5 de este artículo 25 se indicaba, como “adelanto” a lo que recoge este precepto (el 53.1,a), que “las viviendas deshabitadas de titularidad de personas físicas no serán objeto del ejercicio de la potestad sancionadora en los términos establecidos en el artículo 53.1 a”. Quiero ello decir que no cabe aplicar sanción alguna de las previstas en esta Ley a una persona física por el hecho de que posea una (o varias) viviendas deshabitadas dado que dicha situación no está tipificada como infracción en materia de vivienda (Art. 129 Ley 30/92: “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones en una Ley...”).

2.- Graves, como por ejemplo ceder o arrendar inmuebles para su destino a vivienda incumpliendo condiciones de habitabilidad; incumplir el deber de

conservación y rehabilitación; no comunicar la variación de circunstancias personales que fueran tenidas en cuenta para ser destinatario de medidas de fomento;...

3.- Leves, como por ejemplo negarse a suministrar datos u obstruir funciones de control e inspección.

- Sección 2ª (“Responsabilidad”). Se determina quienes son los sujetos responsables de la comisión de hechos constitutivos de infracción, personas que por lo tanto pueden ser sancionadas por ello. Así mismo, se establecen exenciones de tal responsabilidad en supuestos determinados (fuerza mayor, falta de capacidad de obrar) y se determina la posible responsabilidad solidaria (varios sujetos infractores) y subsidiaria.

- Sección 3ª (De las diferentes medidas aplicables”). En todo caso, aplicando el principio de seguridad jurídica, se determina que ante cualquier conducta que pueda suponer una vulneración de las normas que contiene la ley y pueda derivarse de ello la imposición de una sanción se iniciaran unas diligencias previas cuyo objeto será determinar la identidad de los posibles responsables y analizar los hechos y circunstancias concretas para determinar si son constitutivos de infracción administrativa; en virtud de lo averiguado, se podrá resolver el archivo de las actuaciones o la incoación del oportuno procedimiento sancionador (en este caso, si fuera preciso, se pueden adoptar medidas provisionales). Dentro de las medidas aplicables, se distingue en entre las sancionadoras (sanciones, inhabilitaciones) y no sancionadoras. Así mismo se establecen unos criterios para graduar la imposición de sanciones procurando en todo caso una adecuación entre la sanción a aplicar y la gravedad del hecho constitutivo de la infracción que da lugar a aquella; entre tales criterios podemos destacar si hay o no intencionalidad en el hecho infractor, la trascendencia de los perjuicios causados, una posible reincidencia, repercusión social de la actuación sancionable, beneficios económicos que el infractor pueda obtener de la misma,...). Por lo que respecta a la cuantía de las sanciones, éstas dependerán de la calificación que dicha sanción haya obtenido, así las muy graves se pueden sancionar con multa de hasta 9.000€ las graves hasta 6.000€ y las leves hasta 3.000€ bien entendido que en el caso de que una infracción afecte a varias viviendas se pueden imponer tantas sanciones como infracciones se hayan cometido respecto de cada vivienda cuando la conducta infractora quede claramente individualizada en relación con cada una de las viviendas afectadas; estas cuantías pueden verse reducidas si la persona responsable de la comisión del hecho infractor procede a la restitución del bien jurídico protegido; en todo caso, el destino de las cantidades obtenidas por la aplicación de las multas indicadas tienen un marcado carácter finalista: se ingresarán en el patrimonio público de suelo de la administración actuante para su destino a la financiación de políticas que fomenten la efectividad del derecho a la vivienda (algo similar a lo que viene haciendo la Agence Nacional d’Amélioration de l’Habitat en Francia, tal y como vimos); cabe imponer igualmente sanciones accesorias (inhabilitaciones para participar en políticas públicas, pérdida de condición de Agente Colaborador), pero sólo para casos de infracciones graves o muy graves.

- Sección 4ª (“Prescripciones y caducidad”). Los plazos fijados para la prescripción de las infracciones empiezan a contar desde la comisión de las mismas, y

se fijan en cuatro años para las muy graves, tres para las graves y dos para las leves; los mismos plazos (cuatro, tres y dos años) se fijan para la prescripción de las sanciones que en este caso comienzan a contar desde que la sanción administrativa adquiere firmeza; como tal prescripción, dichos plazos se pueden interrumpir en determinados supuestos (actuaciones de la Administración, interposición de reclamaciones o recurso de los particulares). En todo caso, el procedimiento sancionador debe finalizar (ha de practicarse la notificación de la resolución oportuna) en un plazo no superior al año a contar desde la notificación del oportuno acuerdo de inicio del mismo; transcurrido tal plazo sin que se produzca resolución expresa, el procedimiento se considera caducado a cuyo efecto puede procederse a la oportuna declaración (de oficio o a instancia de parte) que conllevará el archivo de actuaciones.

- Sección 5ª (“Competencias en el procedimiento sancionador”). El inicio, tramitación y, en su caso, imposición de sanciones en los oportunos procedimientos sancionadores corresponde a los entes locales y la Administración de la Junta de Andalucía (Consejería competente en materia de vivienda). Respecto a los órganos competentes para ello, en el caso de entes locales se estará a lo dispuesto en su normativa específica, mientras que en el caso de la Junta de Andalucía dependerá de la cuantía de la multa (si supera los seis mil euros, será competencia de la Secretaría General; si se encuentra entre los tres mil y los seis mil euros, la Dirección General de Vivienda; si no supera los tres mil, será competencia del titular de la respectiva Delegación Territorial de la Consejería competente).

**NATURALEZA DE LOS INGRESOS PERCIBIDOS POR EMPRESAS
CONCESIONARIAS Y POR EMPRESAS MIXTAS PRESTADORAS DE LOS
SERVICIOS MUNICIPALES DE ABASTECIMIENTO, SANEAMIENTO Y
DEPURACIÓN DE AGUAS Y LEGALIDAD DEL COBRO O RECAUDACIÓN
POR PARTE DE DICHAS ENTIDADES**

Juan Francisco PARRA MUÑOZ

Técnico de Administración General. Ayuntamiento del Ejido

SUMARIO:

1. Servicio Público Municipal y Competencias Municipales.
 - 1.1. Servicio público local y competencia.
 - 1.2. Definición del servicio público.
 - 1.3. Numerus apertus o numerus clausus del servicio público local.
2. El ciclo integral del agua como servicio público municipal.
3. Los modos y formas de gestión de los servicios públicos.
 - 3.1. Modos de gestión directos y modos de gestión indirectos, y forma de gestión.
 - 3.2. Formas de gestión indirecta.
4. Naturaleza de la retribución a la empresa prestadora, bajo la modalidad de gestión indirecta de la prestación del servicio público municipal integral del agua: tasa, tarifa, precio público y precio privado.
 - 4.1. Hasta la entrada en vigor de la Ley 25/1998, de 13 de julio.
 - 4.2. Desde la vigencia de la Ley 25/1998, de 13 de julio hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
 - 4.3. Desde la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
5. Gestión del cobro al usuario por parte de la empresa prestadora del servicio.
6. Conclusiones.

1. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL Y COMPETENCIAS MUNICIPALES.

1.1. Servicio público local y competencia.

Se ha de comenzar diciendo que la legislación española, a pesar del preeminente puesto en que coloca a la institución del servicio público y su exhaustiva regulación, sobre todo en lo que al servicio público local se refiere, no se ha atrevido a formular no ya una definición, sino ni siquiera un concepto del servicio público local.

En efecto, en lo que al ámbito local se refiere, el art. 85.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), dispone que “*son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de su competencia*”. Con ésta definición el legislador local no intenta ofrecer un concepto abstracto del servicio público local, sino acotar qué actividades de las que prestan las entidades locales tienen la consideración de servicios públicos, y la respuesta dada no sirve porque reenvía los servicios públicos locales a una objetivación de la competencia, remitiendo, por tanto, a la competencia de los entes locales, por lo que es una definición tautológica, falsa, en cuanto que viene a decir que son servicios públicos locales todos aquellas actividades que integran las competencias locales.

Así, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 23 de mayo de 1997, recurso de apelación 6813/1991, se ha hecho eco de esta definición del servicio público local de la LRBRL como objetivación de la competencia, mediante el reenvío al listado de las competencias de los entes locales, y la triple identidad entre servicio público local, competencia local y aspiraciones de la comunidad vecinal:

(...) en el ámbito local existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el reiterado art. 85 de la LRBRL, que consideran servicios públicos a cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de los entes locales. Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local, no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de los particulares. Así, cabe distinguir entre servicios de titularidad municipal y servicios públicos municipales caracterizados por la declaración formal o publicatio, la naturaleza prestacional, la necesidad de utilizar un procedimiento o forma de gestión de Derecho público y por el criterio teleológico de servir a fines señalados como de la competencia de los entes locales. De esta manera, pueden considerarse servicios públicos locales los que los Entes Locales declaren como tales, siempre que cumplan los requisitos del art. 85 de la LRBRL, aunque no puedan considerarse de titularidad local.

Pero el legislador, dada la expresión utilizada, puede inducir al error consistente en confundir e identificar los servicios públicos locales con las competencias municipales, o al menos con su concreción. Porque, si el art. 85.1 nos dice que son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y acudimos a la fuente en donde se concretan estas competencias locales, que es el art. 25 LRBRL, su número 2 establece un listado de competencias locales sobre materias muy diversas con lo que podemos llegar a la conclusión de que todas ellas constituyen servicios públicos, en sentido técnico; así, por ejemplo, el apartado a) de dicho número, atribuye a los municipios, entre otras competencias, las de disciplina urbanística, la de promoción y gestión de vivienda de protección pública, y el b) parques y jardines públicos. Pues bien, la disciplina urbanística nunca puede constituir un

servicio público, entendido éste en su sentido material o técnico, en cuanto que constituye una manifestación del *ius imperium*, cuya ubicación correcta corresponde a la categoría de actividad de policía. En lo que se refiere a la competencia en materia de parques, resulta que el art. 26.1. b) de la LRBRL impone a los municipios con más de 5.000 habitantes el *servicio* de parque público, pero la construcción de un parque público no constituye un servicio público en su acepción técnica, constituirá, en todo caso, la imposición de una obligación, de un *facere* a los municipios, lo mismo que la disciplina urbanística, pero que a diferencia de ésta no tiene la naturaleza de *imperium*.

En todos los ejemplos anteriores el municipio está realizando actuaciones o actividades de distinta naturaleza que solamente tienen en común que constituyen ejercicio de competencias propias, de las que la actividad de servicio público es una más, es una parte de las competencias, pero no todas las competencias locales quedan agotadas en esta categoría; de ahí el grave error del legislador de regular de forma tan confusa y entrelazada los servicios públicos, las competencias locales y los servicios (algunos de ellos no tienen la categoría de públicos, en su acepción técnica) obligatorios.

Para poder ejercer las competencias el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas un conjunto o haz de poderes o facultades que han de ser ejercitadas por éstas con la extensión, límites y contenido prefijado de antemano por las leyes. Por tanto, la potestad es consecuencia de la manifestación más genuina del *imperium* de la Administración Pública, y concebida como instrumento para el cumplimiento de sus fines. El art. 4 de la LRBRL establece el listado de potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a los entes locales en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias. El precepto citado expresamente dice que las potestades que enumera son las que corresponden *en todo caso* a los entes locales de carácter territorial, por lo que todas éstas pueden ser de aplicación necesaria en la actividad de servicio público.

Finalmente ha de hacerse referencia al concepto de competencia. Para ello partiremos de los conceptos de capacidad jurídica y capacidad de obrar. La capacidad jurídica es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, y, en el ámbito civil, la tienen todas las personas, por el hecho de serlo, bien sean físicas, bien jurídicas. Por el contrario, capacidad de obrar es la aptitud para realizar válidamente negocios jurídicos. Por ello todas las personas, por el hecho de serlo tienen capacidad jurídica, pero no todas tienen capacidad de obrar, pues hay determinadas circunstancias (temporales unas, permanentes o indefinidas otras) que retrasan o impiden la plena capacidad de obrar, como por ejemplo, la menor edad o la demencia en las personas físicas. Pero en el Derecho público, la capacidad jurídica y la capacidad de obrar se identifican, y la idea de capacidad es sustituida por la de competencia, que es definida como la medida de la capacidad de cada órgano o ente público. A este respecto, el art. 2.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dice que *Las potestades y competencias administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas la Administración General del Estado y sus Organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de una y otros*. Ahora bien, al ser la Administración Pública persona jurídica, necesariamente ha de actuar a través

de órganos; por esto la competencia puede predicarse tanto de los distintos órganos de una misma Administración como de la propia Administración. Así, las competencias recogidas en el art. 25 de la LRBRL corresponden al municipio como ente, no a sus diversos órganos, cuya clase y competencia regula la LRBRL en sus arts. 20 y ss. Las competencias de los municipios son, pues, las diversas materias o sectores sobre los que estos pueden actuar, actuación cuya extensión, contenido y límites vendrá determinado por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2 párrafo primero); y la enumeración de las competencias de los municipios cumple la misma función que la enumeración de las competencias de las Comunidades Autónomas que hace la Constitución, obviamente con distinto alcance y naturaleza.

Por tanto, el servicio público local es una de las competencias que tienen atribuidas los entes locales, pero no todas las competencias constituyen manifestación de servicios públicos.

1.2. Definición del servicio público.

Así las cosas, teniendo en cuenta el contenido de las características predicables del servicio público, recogidas por la jurisprudencia y admitida por la mayoría de los autores, y que por tanto podría encontrarse en cualquier manual de Derecho Administrativo al uso, se puede definir el servicio público local de la siguiente manera: *“actividad material o técnica y de contenido económico y de titularidad pública, en cualquier caso positiva e indispensable para la vida social, prestada al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales, y bajo un régimen jurídico especial, y que es prestada por la propia Administración o por terceros por delegación de ésta”*.

El que una actividad sea calificada por la norma como servicio público (*publicatio*) lleva aparejada su titularidad y prestación por parte de la Administración titular sin necesidad de ningún ulterior requisito.

1.3. Numerus apertus o numerus clausus del servicio público local.

Se ha discutido vehementemente tanto en la doctrina, como en resoluciones judiciales el carácter de lista cerrada o de lista abierta de las actividades consideradas de servicio público local.

Tras la modificación operada en el texto del artículo 25.1 de la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, **el servicio público local ha pasado de numerus apertus a numerus clausus.**

En efecto, la redacción original del referido artículo decía lo siguiente:

El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar cuantos servicios

públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Y en su redacción actual:

El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

El número 2 del mismo artículo establece un listado cerrado de actividades de servicio que pueden prestar los municipios.

Así, que a partir de la referida modificación de la LRBRL, el sistema que mantiene nuestra legislación de régimen local sobre este punto queda sintetizado en la siguiente escala gradante y decreciente de los servicios públicos, en función de su mayor a menor intensidad de la indispensabilidad social que cumplen las actividades prestacionales objeto de los mismos:

A) Servicios públicos prestados por los entes locales en ejercicio de competencias propias (art. 7.2 LRBRL):

- a) Servicios que pueden prestarse en régimen de monopolio, listado del art. 86.2 LRBRL.
- b) Servicios mínimos obligatorios, listado del art. 26 LRBRL.
- c) Servicios no obligatorios, listado del art. 25.2 en relación con el 25.1 de la LRBRL.

B) Servicios públicos, distintos de los indicados en la letra A) prestados por los entes locales en ejercicio de competencias delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas.

C) Servicios públicos, distintos de los indicados en las letras A) y B), ejercicios como competencias impropias, en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 7 de la LRBRL.

Y por debajo de la categoría de los servicios públicos, el ejercicio de actividades económicas en ejercicio de la iniciativa pública (art. 86.1 LRBRL)

2. EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL.

Lo primero que hay que decir en relación con este servicio público municipal es que **no ha sido afectado por la reciente reforma legislativa** en materia de servicios públicos municipales.

Así el vigente artículo 25.2 c) LRBRL, atribuye al municipio competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales (suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales decía el antiguo 25.2 l)).

De la misma manera, el artículo 26.1 a) impone a todos los municipios, cualesquiera que sea su población, la prestación obligatoria de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, en los mismos términos que con anterioridad a la reforma.

Finalmente, el artículo 86.2 declara la reserva a favor de las entidades locales, es decir, que pueden prestarse en régimen de monopolio, siguiendo el procedimiento establecido en dicho artículo, a los servicios esenciales de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, en los mismos términos que establecía anteriormente el artículo 86.3.

3. LOS MODOS Y FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

3.1. Modos de gestión directos y modos de gestión indirectos, y forma de gestión.

El servicio público local es ante todo, como ya sabemos, una actividad prestacional de naturaleza económica y que forma parte del elenco competencial de los entes locales. Para desplegar esta actividad la Administración titular puede optar entre una gama, más o menos amplia, de instrumentos o medios previstos y o público.

Históricamente hubo una polémica terminológica sobre la expresión que debía de ser empleada para designar a los instrumentos de gestión del servicio público. ALBI CHOLBI y la doctrina minoritaria se inclinaba a utilizar la expresión *modos de gestión*, mientras que la doctrina en general y el legislador se inclinaban por la de *formas de gestión*. En la actualidad son empleadas ambas expresiones de forma equívoca, si bien los textos legales utilizan la de *formas de gestión*, aunque entiendo que existe una diferencia entre ellas.

Tanto la doctrina como el derecho positivo desde siempre han dividido en dos grandes bloques la gestión de los servicios públicos: la gestión directa y la indirecta.

Para que una actividad pueda ser considerada como servicio público es preciso que el derecho positivo le atribuya a una Administración Pública su titularidad (con independencia que tal titularidad sea compartida con los sujetos particulares), pues bien, tanto la gestión directa como la indirecta parten de la titularidad pública de la actividad, pero mientras que en la gestión directa el titular es asimismo la propia Administración titular del servicio, en la gestión indirecta el sujeto gestor es otra persona distinta de aquella, *persona interposita* entre la Administración y el usuario del servicio. De aquí se deriva otra diferencia fundamental: si la actividad de servicio público es una actividad de naturaleza económica, en la gestión directa es la propia Administración quien directamente sufre el riesgo económico de su explotación, mientras que en la gestión indirecta tal asunción le corresponde a la persona interpuesta titular del ejercicio de la actividad.

Por ello, para deslindar en la actualidad los términos *modos de gestión* y *formas de gestión*, hemos de reservar el primero para referirnos a la gestión directa y a la

indirecta, y el segundo para señalar las diversas concreciones que admite tanto el modo de gestión directo como el indirecto.

Así pues, en la gestión directa es el propio ente local el titular de la actividad y el titular de la gestión y explotación, mientras que en la gestión indirecta el ente local es el titular de la actividad, mas no así de la gestión y explotación cuyo titular es un tercero designado por la propia Administración a través de cualesquiera de los procedimientos señalados por la ley.

En la gestión directa se mantiene tanto la titularidad del servicio como la titularidad de la gestión del servicio en mano pública; en la gestión indirecta ambas titularidades se disocian y mientras la titularidad sigue siendo pública (característica esencial en el servicio público), la gestión del servicio recae en mano privadas.

El artículo 85.2 de la LRBRL dispone que la Administración pública competente habrá de tener en cuenta para la elección tanto del modo como de la forma de gestión de los servicios públicos que éstos habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente entre los siguientes que enumera, y asimismo, el artículo 275.1 TRLCSP, que en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

A. Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local
- b) Organismo autónomo local
- c) Entidad pública empresarial local
- d) Sociedad mercantil cuyo capital social sea de titularidad pública.

B. Formas indirectas:

Cualesquiera de la formas previstas para el contrato de gestión de los servicios públicos establecidas en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP, que, son las siguientes (art 277):

- a) Concesión
- b) Gestión interesada
- c) Concierto
- d) Sociedad de economía mixta.

3.2. Formas de gestión indirecta.

La nota común de los modos indirectos en la gestión de los servicios públicos es la intervención de un empresario privado que o bien de forma solitaria (concesión), o bien en colaboración con la Administración pública local titular del servicio público en cuestión (gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta), participa en la

explotación económica de la gestión y asume el riesgo de la gestión empresarial del servicio en mayor (concesión, empresa mixta) o menor (gestión interesada, concierto) intensidad.

Es definido el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 8 TRLCSP como aquel en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración encomendante.

En la concesión, el empresario privado, el concesionario, gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura, según declara el artículo 277 del TRLCSP, y otro tanto ocurre en la gestión mediante sociedad de economía mixta, pues la responsabilidad de la entidad local en ésta queda limitada a lo que expresamente conste en la escritura de constitución, que en ningún caso puede ser inferior al valor de los derechos o bienes aportados, según dispone el artículo 105 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigente en materia de Régimen Local (en adelante, TRLRBRL), ratificando lo ordenado en el artículo 110 del Decreto de 17 de junio de 1955 del Reglamento de Servicios (en adelante, RS), según el cual, la responsabilidad económica de las Corporaciones Locales se limitará a su aportación a la sociedad, por tanto, del exceso responde el socio privado, aparte de que las formas que suele revestir esta forma de gestión es la sociedad anónima o la sociedad de responsabilidad limitada, y el artículo 2 de la ley reguladora, de ambas, el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, declara que estas sociedades, cualquiera que sea su objeto tendrán carácter mercantil, es decir que su finalidad es lucrativa, la obtención de un beneficio económico, característica que lleva aparejada el riesgo y ventura en la explotación de la actividad.

Es necesario hacer un pequeño inciso para dejar constancia de que el RS no está en la actualidad formalmente derogado, por lo que sus concretas disposiciones son de aplicación, siempre que, obviamente, no hayan sido derogadas expresa o tácitamente por normas posteriores. Así lo ha declarado la STS de 18 de marzo de 1993, recurso 6439/1990 ha declarado que

(...) la normativa aplicable en materia de régimen local mantiene la vigencia del citado Reglamento. Así se deduce de una interpretación conjunta de la Disposición Final Primera de la Ley 7/1985, de 2 abril, Básica del Régimen Local, y la Disposición Derogatoria del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril. Pues aquella Disposición Final diferencia claramente entre la autorización al Gobierno para dictar el Texto Refundido y la autorización para actualizar los Reglamentos, entre ellos el de Servicios, mientras que la citada Disposición Derogatoria no contiene derogación expresa de dicho Reglamento.

Por tanto, no habiendo sido actualizado en la fecha de autos el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y hasta que el Gobierno no haga uso de la autorización que le fue otorgada, ha de entenderse que continúa en vigor el texto aprobado por Decreto 17-6-1955.

Para todas las formas de gestión indirectas agrupadas en el contrato de gestión de servicios, la retribución a percibir por el contratista se fijará en función la utilización del servicio, y que percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración, según declara el artículo 281 TRLCSP. Esta dualidad en el sujeto pagador al concesionario (el usuario o la Administración), así como el modo indirecto es capital a la hora de abordar el epígrafe siguiente de este informe.

4. NATURALEZA DE LA RETRIBUCIÓN A LA EMPRESA PRESTADORA, BAJO LA MODALIDAD DE GESTIÓN INDIRECTA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL INTEGRAL DEL AGUA: TASA, TARIFA, PRECIO PÚBLICO Y PRECIO PRIVADO.

La naturaleza del concepto retributivo que por la prestación del servicio público del suministro domiciliario de agua potable, y en general, del ciclo integral del agua (alcantarillado, depuración, etc.) percibe el gestor privado directamente del usuario, ha dado lugar a una larga y ardua polémica que ha sido causada por las deficientes y numerosas modificaciones legislativas y por los pronunciamientos de los tribunales.

Se pueden distinguir dos períodos legislativos en que la naturaleza de la prestación ha dado giros de 180 grados, por lo que en la actualidad, el tercero, nos encontramos en el punto de partida.

4.1. Hasta la entrada en vigor de la Ley 25/1998, de 13 de julio.

El RS es sumamente confuso a este respecto cuando la retribución a percibir por el contratista proviene directamente del usuario del servicio.

Así el artículo 115 del RS, según el cual necesariamente han de constar en las cláusulas del pliego de la concesión *las tarifas que hubieren de percibirse del público*; el 129.1 b), que declara que el concesionario percibirá como retribución *las tasas a cargo de los usuarios, con arreglo a la tarifa aprobada*; el 130.1 que permite a la Corporación otorgar al concesionario la utilización de la *vía de apremio para percibir las prestaciones económicas de los usuarios derivadas de la concesión*; el artículo 152.1, *las tarifas de Empresas Mixtas o concesionarias, se entenderán sujetas a revisión periódica o extraordinaria*; el artículo 155.1, tanto en la prestación en modo directo como en el indirecto, *las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa y serán exaccionables por la vía de apremio*.

Aunque de los preceptos legales transcritos parece desprenderse que la naturaleza de la retribución económica a abonar por el usuario del servicio tiene la naturaleza de tasa, sea cual sea el modo y la forma de prestación del servicio, el número 2 del artículo 155 dispone que *si el servicio se prestare con arreglo a las formas de Derecho privado y, en especial, por sociedad privada, municipal o provincial, arrendamiento o concierto, las tarifas tendrán el carácter de precio o merced, sometido a las prescripciones civiles o mercantiles*, si bien, el número 3 del mismo establece como excepción al apartado 2 que *cualquiera que sea la forma de prestación, tendrán, no*

obstante carácter de tasa las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueren de recepción obligatoria a los administrados.

Pero aún en los supuestos a que se refiere el número 3 del artículo 155, es incompatible con el carácter de tasa la potestad que el 130.1 permite a la Corporación otorgar al concesionario de utilizar la vía de apremio para percibir las prestaciones económicas de los usuarios derivadas de la concesión.

El Tribunal Supremo vino a aclarar la cuestión mediante pronunciamientos diversos y constantes, que examinamos a continuación.

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1997, recurso de apelación 13693/91, declara la naturaleza de precio privado; en esta sentencia el TS no cuestionó la naturaleza de precio sometido a autorización autonómica de las tarifas por suministro de agua potable a una urbanización durante los ejercicios 1986, 1987 y 1988, sino que directamente dio por sentado que se trataba de un precio privado.

La sentencia de 16 de junio de 1997, recurso de apelación 1048/1991 Sociedad General de Aguas de Barcelona. Se trata de un recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que, dando la razón a la “Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A.”, había considerado exentos de la contribución territorial urbana correspondiente al ejercicio 1984 los terrenos e instalaciones afectos al servicio de suministro de agua, revocó tal pronunciamiento al estimar que dichos bienes no son de servicio público, aun cuando estén afectos a uno de ellos. En su discurso, el Tribunal Supremo razonó que la contraprestación dineraria que el usuario satisfacía por el suministro del agua no era un ingreso público, ni tasa ni precio. Se trataba de una renta de derecho privado, diciendo que *la contraprestación del usuario, y las condiciones de prestación del servicio, por muy intervenidos que estén administrativamente, constituyen la "renta" o beneficio más importante de la Empresa concesionaria*. Y continua diciendo que la *“tarifa de derecho público” hace referencia no a tarifa aprobada administrativamente, como ocurre con los precios del agua cuando la compañía concesionaria es una entidad privada que lo percibe como contraprestación del usuario por el suministro y pasa a engrosar su propia tesorería, sino a ingreso de derecho público, que, como tal, ha de pertenecer por fuerza a una Administración, nunca a una entidad privada*. A pesar de la clara dicción de los artículos, vigentes a la sazón, 26.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), que define las tasas en sentido idéntico a como viene definida en la actualidad en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (en adelante, TRLHL); arts. 199.b) y 212.21 TRLRBL, según los cuales los Ayuntamientos podrán establecer tasas por la prestación del servicio del suministro de agua; y 155.3, RS, que como hemos visto, declara diáfano que *cualquiera que sea la forma de prestación, tendrán, no obstante carácter de tasa las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueren de recepción obligatoria a los administrados*, el Tribunal Supremo no considera tasa las tarifas correspondientes a un servicio de recepción obligatoria o indispensable para la vida

social y a pesar de que la legislación vigente les atribuía expresamente la naturaleza de tasa como el del suministro de agua potable, cuando dicho servicio sea prestado de forma indirecta y sea el titular de la gestión del servicio quien perciba directamente de los usuarios la contraprestación económica. Es más, en este caso, la gestión indirecta es prestada por una empresa participada mayoritariamente por el municipio.

La sentencia de 27 de septiembre de 1997, Aguas Potables de Barbastro, empresa participada mayoritariamente por capital municipal, recurso de apelación 9964/91, declaró que, cuando el servicio municipal de agua potable, de prestación obligatoria, se suministra de forma indirecta mediante concesión, las cantidades que la entidad concesionaria percibe de los usuarios constituyen precios privados, intervenidos y autorizados administrativamente, nunca tasas ni precios públicos.

La sentencia de 21 de abril de 1999, recurso de casación 566/97, Ayuntamiento de Valencia, declaró, que la tarifa general exigida por la “Sociedad Aguas de Valencia, S.A.”, concesionaria del servicio en dicho Ayuntamiento, es un precio privado, aunque por virtud de la potestad tarifaria que tiene atribuida en virtud de los artículos 115, 116 y 127 del RS, corresponda al ente local su aprobación. La sentencia extiende tal caracterización de precio privado a una tarifa especial por metro cúbico consumido para financiar las obras de ampliación de la red, diciendo el TS que trata de *un precio privado, percibido por la concesionaria de los usuarios, que revierte al Ayuntamiento por virtud del título concesional*.

La sentencia de 3 de julio de 2007, recurso de casación 1727/2002, Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, en la que el TS recuerda que su jurisprudencia *viene distinguiendo tradicionalmente entre la prestación del servicio (de abastecimiento domiciliario de agua) en régimen de derecho público, supuesto que da lugar a la percepción de una tasa, y prestación en régimen de concesión, que da lugar a un ingreso de derecho privado para la entidad concesionaria*.

En el mismo sentido, SSTs: 29 de octubre de 2003, recurso de casación 566/1997, Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos; 12 de noviembre de 1998, recurso de apelación 635/1993, Mancomunidad intermunicipal de Moguer-Palos de la Frontera; 5 de febrero de 2009, recurso de casación 3454/2005, Empresa Municipal de Aguas de Córdoba; 29 de octubre de 2003, recurso de casación 566/1997, Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos; 22 de diciembre de 2001, recurso de casación 5759/1996, Ayuntamiento de Zaragoza; 19 de diciembre de 2007, recurso de casación 3645/2002, Ayuntamiento de Benidorm; 12 de marzo de 2010, recurso de casación 6822/2004, Aguas Potables de Bernia y 3 de febrero de 2011, recurso de casación 5325/2006 Ayuntamiento de Mérida.

Por tanto, en este período se ha venido admitiendo pacíficamente la naturaleza de precio privado de la tarifa por el suministro domiciliario de agua potable cuando es prestado y cobrado directamente, en los supuestos de gestión indirecta, por la empresa titular de la gestión del servicio.

4.2. Desde la vigencia de la Ley 25/1998, de 13 de julio hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El punto de inflexión de la anterior doctrina hay que buscarlo en la STC 185/1995, de 14 de diciembre, recurso de inconstitucionalidad 1.405/1989, en cuya virtud fue dictada la Ley 25/1998, de 13 de julio, modifica el Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público (en adelante, LMLTELPPP), la cual modificó el artículo 26 de la LGT en lo que se refiere al concepto de tasas, el artículo 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios Públicos (en adelante, LTPP), así como el TRLHL artículo 20, y otros, referente a la definición y concepto de tasa, tal y como está redactado en la actualidad.

Es de destacar que después de definir el artículo 2 a) de la LGT que *tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado*, dispone en el último párrafo de dicho apartado que *se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponde a un servicio público*.

Ante estas modificaciones legislativas contundentes, fundamentalmente, la última citada, el precio por la contraprestación del servicio público del abastecimiento domiciliario del agua tiene la naturaleza de tasa, cualquiera que sea el modo y la forma de gestión de su prestación, por lo que aunque el modo de gestión sea indirecto, el precio de la contraprestación que por el mismo satisface el usuario a la empresa privada titular de la gestión del servicio, tiene la naturaleza de tasa.

Así ha sido reconocido expresamente, y por razón de las modificaciones legislativas citadas en las SSTS de 16 de julio de 2012, recurso de casación 62/2010; 24 de septiembre de 2012, recurso de casación 4788/2010; 3 de diciembre de 2012, recurso de casación 4354/2011, y la STSJ Islas Canarias, Las Palmas, número 439/2013, de 10 de octubre.

4.3. Desde la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Pero una nueva modificación legislativa ha vuelto al punto de partida.

En efecto, la disposición final quincuagésima octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES) suprime el segundo párrafo del artículo 2 de la LGT.

Esta supresión significa que la naturaleza de la retribución de la prestación de los servicios públicos municipales cuando sean gestionados de modo indirecto y la contraprestación sea satisfecha directamente por el usuario al empresario gestor, vuelve a tener la naturaleza de precio privado, desde la entrada en vigor de la LES.

Y ello aunque no haya sido modificado el concepto de tasa introducido como modificación en la LTPP y en la TRLHL por la LMLTELPPP.

En efecto, así lo reconocen las propias sentencias que en el anterior período, bajo la redacción del artículo 2 de la LGT en los términos establecidos por la LMLTELPPP, declararon la naturaleza de tasa de la contraprestación de los servicios públicos en los supuestos que estamos examinando.

Así, la STS 16 de julio de 2012, recurso de casación 62/2010, aunque se refiere y examina hechos acontecidos bajo el anterior régimen legal, fue dictada con posterioridad a la modificación en el sistema introducido por la disposición final quincuagésima octava de la LES al suprimir el segundo párrafo del artículo 2 de la LGT, en su anterior redacción. Y estas circunstancias son recogidas expresamente en los fundamentos de la sentencia, al declarar:

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 25.2.1)) 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), llevada 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.

Y de forma idéntica se pronuncian las SSTS 24 de septiembre de 2012, recurso de casación 4788/2010; 3 de diciembre de 2012, recurso de casación 4354/2011, y la STSJ Islas Canarias, Las Palmas, número 439/2013, de 10 de octubre

Por tanto, no cabe duda que en la actualidad la naturaleza de la contraprestación económica de la retribución al titular privado de la gestión del servicio público, cualquiera que sea la forma que esta adopte, es la de precio privado.

Pero esta no es una opinión fundamentada aunque personal, sino que así lo ha declarado el *Informe de 26 de julio de 2011 de la Dirección General de Tributos*

(Fuente: <http://petete.meh.es>), sobre la naturaleza jurídica de la contraprestación por la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado emitido a petición del Presidente de la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamientos (AEAS) en el que plantea las siguientes cuestiones.

Las cuestiones concretas que el Presidente somete a la Dirección General de Tributos, fueron las siguientes:

1.- ¿Cuál es la interpretación y alcance que ha de darse a la nueva dicción del art. 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, una vez suprimido su segundo párrafo, respecto de la contraprestación que los usuarios de un servicio público de abastecimiento de agua y alcantarillado satisfacen al prestador de dicho servicio?

2.- ¿Puede revestir la naturaleza jurídica de tarifa (precio privado) la contraprestación económica que los usuarios del servicio público de abastecimiento de agua y alcantarillado satisfacen a la empresa pública mixta o privada, prestadora del servicio en virtud de un título o derecho especial o exclusivo?

La respuesta literal fue la siguiente:

Los apartados 1 y 2 del artículo 20 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, señalan que:

"9. Las entidades locales, en los términos previstos en esta Ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no

establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

2. Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por éste en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras."

Añadiendo el apartado 4 de este mismo artículo lo siguiente:

"Conforme a lo provisto en el apartado 1 anterior; las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local. Y en particular por los siguientes:

(...)

r) Servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares.

(...)

t) Distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por entidades locales.

(...)"

Por otro lado, con efectos desde el 6 de marzo de 2011, la disposición final quincuagésima octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE del 5 de marzo), ha suprimido el segundo párrafo del artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de noviembre, General Tributaria (LGT), conforme al cual y al definir el concepto de tasa se entendía como que los servicios a actividades se prestaban o realizaban en régimen de Derecho público cuando se llevasen a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad correspondiera a un ente público.

De resultas de tal modificación legislativa y para aquellos supuestos en que la gestión de los servicios se lleve a cabo por sociedades mercantiles en régimen de Derecho privado, como es el caso planteado en su escrito, nada obsta a que, de forma consecuenta con la naturaleza de dicho régimen jurídico, la Administración titular establezca un marco, en su caso intervenido, de precios privados por la prestación de tales servicios, doctrina ya establecida por la Administración antes de la promulgación de la Ley 58/2003, de 27 de diciembre, General Tributaria, en su contestación a

consulta tributaria de 23 de noviembre de 1998 sobre servicio de suministro de aguas.

La supresión del segundo párrafo del artículo 2.2,a) de la LGT ha supuesto la vuelta a un esquema similar al anterior establecido por el Tribunal Supremo, que, en sentencias de 2 de julio de 1999 y 20 de octubre de 2005, estableció un criterio diferenciador para distinguir entre tasa y tarifa en relación a la prestación de los servicios públicos locales en base a la condición del ente gestor de los mismos.

En el sentido anterior, si un ente local gestionaba directamente, sin ningún tipo de delegación el servicio público, debía exigir una tasa. Por el contrario, si la entidad que gestionaba el servicio público era una sociedad privada municipal, o una empresa privada a través de un contrato administrativo de gestión del servicio, las contraprestaciones no podían ser calificadas como ingresos de Derecho público, sino como ingresos de Derecho privado.

En el supuesto planteado en su escrito el ente gestor es una empresa pública, mixta o privada que se rige por el Derecho privado. De tal forma que, al no darse el requisito exigido en el artículo 2.2.a) de la LGT de que los servicios se presten o las actividades se realicen en régimen de Derecho público, tal prestación se puede reconducir al ámbito de los precios privados.

5. GESTIÓN DEL COBRO AL USUARIO POR PARTE DE LA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO.

Desde siempre ha sido pacífica en la doctrina el hecho de que sea el propio concesionario o gestor privado quien perciba directamente del usuario la retribución por la prestación del servicio. En efecto, la percepción de la retribución del precio por los gestores titulares del servicio forma parte del conjunto de atribuciones a éste. El artículo 128.3.1º del RS ha incluido entre los derechos del concesionario, la de *percibir la retribución correspondiente por la prestación del servicio*, en la que el apartado b) del artículo 129 comprende *las tasas a cargo de los usuarios, con arreglo a la tarifa aprobada*.

El artículo 281.1 del TRLCSP, aplicable a todas las formas contractuales de la gestión indirecta, y por tanto, a la concesión y a la empresa de sociedad mixta, declara expresamente que la retribución, bajo la modalidad de la gestión indirecta, será percibida o bien directamente de los usuarios, o bien de la propia Administración. Por tanto, corresponderá a los pliegos de condiciones que han de regir la correspondiente licitación los que habrán de especificar si la retribución va a ser percibida directamente por el gestor directamente a través de los usuarios, o, por el contrario, a través de la Administración.

Obviamente, la facultad de la percepción de la retribución directamente por el usuario lleva implícita la gestión del cobro; será por tanto, en este caso, el gestor privado titular de la prestación del servicio quien haya de contar y organizar los medios materiales, personales y organizativos para llevar a cabo el cobro del precio.

Se ha de hacer constar que lo dispuesto en el artículo 281.1 es de aplicación con independencia de la naturaleza económica que tenga la retribución por la prestación del servicio.

Ahora bien, para que el gestor privado pueda hacer uso de la facultad de la vía de apremio es preciso que venga recogido en el pliego de cláusulas de la licitación, y que para hacerla efectiva habrá de seguir el siguiente procedimiento (art. 130 RS):

1º.- Expedición por el gestor privado de la correspondiente certificación de descubierto.

2º.- Entrega de la certificación al Interventor de la Corporación si ésta cumple los requisitos formales y si los débitos comprendidos en la misma corresponden a los conceptos a que se contrae la vía de apremio, y si se ha agotado el plazo de recaudación voluntario.

3º.- Comprobados los anteriores extremos, el Alcalde expedirá la providencia de apremio.

6. CONCLUSIONES.

1ª.- La actividad de servicio público local es una manifestación de las competencias locales, pero no todas las competencias locales constituyen servicio público.

2ª.- Las actividades prestacionales que constituyen servicio público local son las expresa y tasadamente enumera la LRBRL.

3ª.- Entre ellas, se encuentra el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, actividades que, además tienen el carácter de obligatorias para todos los municipios, y que, siguiendo los trámites previstos, pueden ser ejercidos en régimen de monopolio.

4ª.- Las actividades que constituyen servicio público pueden ser prestadas de modo directo (por la propia Corporación) o de modo indirecto.

5ª.- Todas las formas de prestación en modo indirectos constituyen el contrato de servicio público, regulado en el TRLSC.

6ª.- La retribución en todas las formas de gestión en modo indirecto puede ser percibida por el empresario bien, directamente del propio usuario, bien directamente por la Administración.

7ª.- En el caso de retribución del empresario directamente del usuario del servicio, en todas las formas de gestión en modo indirecto, ésta tiene la naturaleza de precio privado.



Tribuna: **Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, Saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades**

JUAN FRANCISCO PARRA MUÑOZ



Página 18 de 18

8ª.- En el supuesto de que el empresario titular de la gestión del servicio perciba directamente del usuario la retribución, y con independencia de la naturaleza de ésta, aquél tiene el derecho y la obligación de gestionar el cobro.

9ª.- El empresario puede hacer uso de la vía de apremio solamente si así viene recogido en el pliego de condiciones, y con el procedimiento previsto en el RS.



Compruebe la nueva retención que le debe aplicar su empresa

El **suelo neto** de los asalariados aumentará cuando esta semana cobren la nómina de enero, que recoge por primera vez el efecto de la reforma fiscal aprobada el año pasado y que incorpora una reducción de los tipos y tramos del impuesto sobre la renta. Así, con el mismo salario bruto, la retribución neta será mayor este año que el anterior para la inmensa mayoría de contribuyentes. Según los cálculos elaborados por Hacienda, los cambios impositivos en el IRPF permitirán un ahorro de 3.366 millones este año, lo que provocará un incremento de la renta disponible de las familias. Moncloa confía en que ello impulse la demanda interna y el PIB, que podría avanzar a tasas superiores al 2% previsto actualmente en el programa de estabilidad.

Los encargados de calcular el tipo de retención son las empresas, aunque los **trabajadores deberían revisar bien su nómina** para comprobar que su tributación es correcta. En [este simulador](#) pueden comprobar, en función del sueldo bruto y de las condiciones personales, el tipo de retención de 2014 y el vigente a partir de este año. Es responsabilidad del trabajador informar a la empresa de factores que afectan al tipo de retención, como tener hijos. Si un contribuyente sufre una retención mayor de la que le corresponde, tendrá derecho a una mayor devolución cuando presente la declaración anual del IRPF entre abril y junio de 2016 respecto al ejercicio 2015.

Un trabajador sin hijos que gane 22.726 euros –el **suelo medio según el INE**– sufre hoy un tipo de retención del 15% y su sueldo neto –tras descontar los 1.443 euros por cuotas sociales– suma 17.874 euros al año o 1.489,5 euros al mes. A partir de enero, en la nómina de este empleado el tipo de retención se fijará en el 13,59% y el sueldo anual subirá en 320 euros, hasta los 18.194,4 euros al año. El sueldo mensual aumentará en 26,7 euros y quedará en 1.516,2 euros mensuales. Supone un incremento del salario del 1,79%. Si se ve por el lado del pago de impuestos, este contribuyente abonará por IRPF 3.088,46 euros, un 9,4% menos que ahora. La mayoría de contribuyentes ganarán entre 20 y 35 euros más al mes.

El Gobierno defiende que la reforma fiscal beneficia más a las rentas bajas. Y hace hincapié en que los trabajadores mileuristas que ganan hasta 12.000 euros anuales no deberán tributar ahora por el impuesto sobre la renta y, por lo tanto, no sufrirán ningún tipo de retención. Hasta 2014, ello también era así para aquellos **trabajadores con salarios por debajo de los 11.162 euros**. Un empleado que gana 12.000 euros sufría en 2014 un tipo de retención del 2,66%, un porcentaje que a partir de este año desaparecerá. Ello supone un ahorro de 26,6 euros al mes.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la rebaja fiscal que entra ahora en vigor implica en buena medida revertir la subida que aprobó el propio Gobierno en diciembre

de 2011 y que afectó especialmente a las rentas muy elevadas. El tipo marginal máximo subió siete puntos, del 52% al 56%, y el mínimo pasó del 24% al 24,75%. Por ejemplo, un alto ejecutivo que gana 250.000 euros al año verá cómo su tipo de retención pasa del 44% al 41,92%, ello se traduce en un incremento del sueldo neto del 3,8%, un porcentaje superior al ahorro para las rentas bajas o medias.

Con la **reforma fiscal**, el número de tramos del IRPF se reducen de siete a cinco y el tipo mínimo baja del 24,75% al 20%, mientras que el gravamen máximo pasa del 52% al 47%. El próximo año, cuando entre en vigor la segunda fase de la reforma fiscal, los tipos se moverán entre el 19% y el 45%.

Las empresas no tienen en cuenta la legislación autonómica para calcular el tipo de retención. Ello facilita la gestión. La normativa de la comunidad de residencia se aplica cuando el contribuyente presenta la **declaración anual del IRPF**. Así, los contribuyentes que vivan en autonomías que mantienen tipos inferiores al Estado, como es el caso de Madrid, tendrán derecho a una mayor devolución. En cambio, los residentes en Cataluña o Andalucía, cuyos tipos impositivos se mantienen por encima de la media, especialmente para rentas bajas y medias, tendrán más posibilidades de que su liquidación les salga a pagar.

Pensionistas

La reforma del IRPF también afecta a los jubilados, cuyas pensiones tributan por el IRPF. Así, los cobros mensuales de la Seguridad Social se incrementarán por dos vías. Por la revalorización del 0,25% aprobado por el Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado para 2015 y, en segundo lugar, y más importante, por la rebaja del IRPF. En 2014, la pensión bruta media ascendía a 1.008 euros en 14 pagas, es decir, 14.112 euros. Este importe se incrementará un 0,25%, hasta los 1.010,52 euros. Tras aplicar la retención correspondiente, la pensión mensual se quedaba en 935,52 euros al mes y, partir de 2015, será de 963,03. Un incremento del 2,94% o 27,5 euros más al mes.

En cambio, los jubilados que cobran la pensión mínima se beneficiarán de la revalorización del 0,25%, pero no de la rebaja del IRPF. Ello es así porque el importe es muy reducido y, por lo tanto, ya en 2014 estaba libre de tributación. Por ejemplo, la pensión mínima para un jubilado de 65 años con cónyuge a cargo ascendía en 2014 a 780,9 euros, cifra que aumenta un 0,25%, hasta los 782,9 euros.

Impuestos negativos

Se conocen como impuestos negativos los pagos que realiza Hacienda directamente a las cuentas de los contribuyentes. Hasta 2014, esta figura estaba vigente para las mujeres trabajadoras que tenían derecho a un pago de 1.200 euros anuales a razón de 100 euros al mes en el momento de tener un hijo. Ahora, la casuística se amplía a familias numerosas o con hijos o ascendientes con discapacidad. Los impuestos negativos no se tienen en cuenta a la hora de determinar el tipo de retención.

Para acceder a las ayudas es necesario estar trabajando, es decir, realizar una actividad por la que se cotice a la Seguridad Social o mutualidad alternativa. La ayuda está, por otra parte, limitada al total de cotizaciones devengadas cada anualidad. Es decir, no se pueden cobrar los 1.200 euros si no se cotiza por esta cantidad. El impuesto negativo se puede reclamar desde el 7 de enero a través de la [página web de la Agencia Tributaria](#).

Cómo se calcula el tipo de retención

El cálculo del tipo de retención requiere de un conjunto de operaciones. El primer paso es calcular la base de retención, es decir, el importe sobre el que se aplicarán los tipos impositivos y los tramos. Se trata de una mera resta. Al sueldo bruto anual del contribuyente debe descontarse las aportaciones a la Seguridad Social (el 6,35% del salario bruto con carácter general) y las reducciones que figuran en la normativa.

Por ejemplo, para un salario de 32.000 euros, la base de retención será el resultado de restar a esa cifra 2.032 euros por cotizaciones y la reducción fiscal de 2.000 euros que contempla la Ley del IRPF. Ello da un importe de 27.968 euros, que es la cuantía que va a la tarifa y tramos del impuesto. Los primeros 12.450 euros tributan al 20%; de 12.450 hasta 20.200, al 25%, y el resto, al 31%. Así, la cuota para este contribuyente asciende a 6.835,8 euros. A este importe debe restarse el 20% (tipo del primer tramo) del mínimo personal, que para un contribuyente sin hijos alcanza los 5.550 euros. La cuota definitiva a pagar queda en 5.725 euros, que dividido entre el salario bruto da como resultado un tipo de retención del 17,89%.

El solicitante tendrá que cumplimentar un modelo y presentarlo de forma electrónica a través de los sistemas cl@ve o PIN 24h. La solicitud también se podrá formalizar a partir de esa fecha en el teléfono 901 200 345. Las ayudas se podrán solicitar también de forma presencial, a partir del 3 de febrero, en las oficinas de la Agencia Tributaria.

Fuente: [Expansión](#), 28/01/2015.

¿Cómo se notifica por edictos a partir del 1 de junio?

La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa modifica la regulación de la notificación por edictos.

La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa modifica la regulación de la notificación por edictos, por tanto se hace necesario diferenciar el régimen aplicable hasta el 31 de mayo y a partir del 1 de junio de 2015, momento en que entrará en vigor la Ley.

Régimen aplicable hasta el 31 de mayo de 2015

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a través del cual se deba practicar la notificación, o bien, cuando intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se debe hacer por medio de **anuncios** en el tablón de edictos del ayuntamiento en su último domicilio, en el BOE, boletín de la comunidad autónoma o de la provincia, según cual sea la Administración de la que se proceda el acto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

Los **requisitos materiales** de la notificación por anuncios o edictos son los mismos que se exigen a las notificaciones personales, en cuanto al contenido de las mismas, por lo que han de rechazarse meros extractos del contenido de los actos así comunicados.

No obstante, cuando se aprecie que la notificación por medio de anuncios **lesiona derechos o intereses legítimos**, la publicación en el diario oficial se debe limitar a una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados pueden comparecer para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

Como regla general, la notificación edictal se efectúa mediante **publicación doble**:

- en el BOE o, según su régimen, en el periódico oficial respectivo; y
- en el tablón de anuncios del ayuntamiento o consular, en su caso, potestativamente, según el régimen aplicable.

Régimen aplicable a partir del 1 de junio de 2015

En el régimen aplicable a las notificaciones que se practiquen desde el 1 de junio de 2015, aun en procedimientos incoados con anterioridad, cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a través del cual se deba practicar la notificación, o bien, cuando intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se debe hacer por medio un **anuncio en el BOE**; previamente y con carácter facultativo, las Administraciones públicas pueden publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia, tablón de edictos del ayuntamiento del último domicilio del interesado, del consulado o sección consular de la embajada correspondiente o en los tabloneros indicados en el artículo 12 de la Ley 11/2007.

Con carácter adicional, y no sustitutivo de los anteriores trámites, las Administraciones públicas pueden establecer **otras formas de notificación** complementarias a través de los restantes medios de difusión; fundamentalmente en prensa escrita.

Fuente: [El Derecho](#), 29/01/2015.

AENOR presenta la primera norma para las ciudades inteligentes

AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación) ha publicado la primera Norma para las Ciudades Inteligentes, la UNE 178301 sobre Datos Abiertos (Open Data), que establece los requisitos para la reutilización de estos datos elaborados o custodiados por el sector público.

La norma UNE 178301 Ciudades Inteligentes. Datos Abiertos (OPEN DATA), es la primera norma que establece un conjunto de requisitos, para la reutilización de Datos Abiertos u Open Data elaborados o custodiados por el sector público, en el ámbito de las Ciudades Inteligentes.

Los datos abiertos establecen mecanismos de transparencia y mejoran la interoperabilidad entre la Administración y entidades colaboradoras, aumentando así la rapidez, el acceso a la información y, por tanto, la inteligencia de las ciudades.

La UNE 178301 facilita la reutilización de los datos elaborados o custodiados por el sector público (open data) a los beneficiarios de esa información, como son las empresas proveedoras de servicios públicos o los ciudadanos, teniendo en consideración la aplicación de la ley de protección de datos de carácter personal.

Además sirve de referencia a la Administración en la implantación y gestión de proyectos de datos abiertos.

Por otro lado, evalúa la madurez del proyecto de datos abiertos de la ciudad inteligente, gracias a indicadores y métricas relativos a sostenibilidad, calidad, eficacia y eficiencia del proyecto.

AENOR, en colaboración con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) del Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha desplegado el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 178 “Ciudades inteligentes”. Desarrolla una estrategia de normalización para ciudades inteligentes y de esta forma ayuda a abordar las cuestiones relacionadas con su desarrollo.

La norma constituye la primera de una serie de documentos que permitirán a las ciudades evolucionar transformándose en ciudades inteligentes, en ciudades que aplican las TIC. De esta forma, mejora la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental que crece permanentemente.

Fuente: [Portal de Administración Electrónica](#), 28/01/2015.

Los grandes ayuntamientos de España incrementan en más de 10 puntos su transparencia con respecto a 2012

La puntuación media que han obtenido los ayuntamientos de España de más de 60.000 habitantes en distintas áreas de transparencia en el año 2014 se ha incrementado en más de 10 puntos con respecto a la media alcanzada en el año 2012, según un estudio elaborado por Transparencia Internacional España (TI).

Así lo ha puesto de manifiesto este miércoles esta Organización No Gubernamental (ONG) durante la presentación en Madrid del índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) del año 2014 que se elabora cada dos años para medir el nivel de transparencia de los 110 mayores ayuntamientos de España que reúnen más de la mitad de la población española.

El estudio refleja la "clara apuesta" de los ayuntamientos por la transparencia ya que la media general que los 110 municipios han obtenido en 2014 85,2 puntos sobre 100 frente la puntuación de 70,9 que consiguieron en el estudio anterior realizado en 2012. Según ha recalcado el presidente de TI, Jesús Lizcano, los consistorios han ido mejorando en transparencia y ha recordado que en el año 2012 consiguieron 70,2 puntos sobre 100; y 64,0 y 52,1 puntos en 2009 y 2008 respectivamente.

PRIMER PUESTO PARA 19 AYUNTAMIENTOS

En el informe de 2014, hay 19 ayuntamientos que han obtenido la máxima puntuación posible de 100 puntos y, por ello, comparten el primer puesto del ranking. Entre ellos destacan los consistorios de Barcelona, Bilbao, Guadalajara, Palma de Mallorca, Málaga, Oviedo o San Sebastián.

En este sentido, la organización ha subrayado que en el estudio anterior de 2012 fueron ocho los ayuntamientos que alcanzaron la máxima puntuación mientras que en el año 2010 los consiguieron seis consistorios. En el 2008, sólo la ciudad de Bilbao logró un sobresaliente (90 o más puntos).

En la edición de 2014 de este índice, hay 62 corporaciones locales que han alcanzado la calificación de sobresaliente, entre ellas, Madrid, Málaga y Sevilla; y un total de 102 ayuntamientos han aprobado (más de 50 puntos pero menos de 90) mientras que en el año 2012 aprobaron 87.

8 CONSISTORIOS NO APRUEBAN

Por otro lado, un total de ocho ayuntamientos han alcanzado las peores puntuaciones, especialmente, los ayuntamientos de Granada, con un 28,8 sobre 100, Almería, con un 30,0 y Badajoz, con un 32,5. Tampoco llegan al aprobado los consistorios de Jaén (37,5), Teruel (38,8), Telde (42,5), Pontevedra (43,8) y Elche (47,5).

El presidente de TI ha enfatizado que este estudio es "geográfico" y que "no quiere decir mucho políticamente" porque dentro de una misma comunidad autónoma hay muchos ayuntamientos de "muchos colores políticos". En esta misma línea se ha pronunciado Jesús Sánchez Lambás, vicepresidente segundo de la Fundación Ortega-Marañón, que ha señalado que "la transparencia no tiene un sesgo político".

Asimismo, Lizcano ha afirmado que no existe una correlación entre la transparencia y la corrupción, insistiendo en que las mejores puntuaciones las han obtenido los ayuntamientos que "han trabajado" para ello: "La variable es más el interés de los ayuntamientos", ha remachado.

Por otro lado, por el género de los mandatarios, los ayuntamientos gobernados por alcaldesas han alcanzado puntuaciones medias "poco" superiores a los gobernados por alcaldes: un 88,6 sobre 100 frente al 84,2.

Para medir la transparencia, la organización ha utilizado un conjunto de 80 indicadores, divididos en seis áreas de transparencia. Entre otras, TI ha destacado el incremento de la transparencia en el área económico financiera, que este año tiene una puntuación media de 90 puntos sobre 100.

PORTAL WEB DE TRANSPARENCIA

Además, el estudio pone de relieve la mayoría cumple con los requisitos que establece la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno que entró en vigor el pasado mes de diciembre y, en concreto, "casi la totalidad" de las corporaciones locales más grandes han creado ya un portal de la transparencia en su página web.

Eso sí, Lizcano ha recordado que hasta diciembre de 2015 no será obligatorio para los municipios y las Comunidades Autónomas el cumplimiento de la ley de transparencia del Gobierno de Mariano Rajoy y que por el momento sólo lo es para la Administración central.

De manera más concreta, la organización TI destaca la mejora que se ha producido en el área que analiza los indicadores de transparencia de la ley que el actual Ejecutivo ha puesto en marcha, en la que el incremento "ha sido superior a 23 puntos" ya que la puntuación media en este área ha pasado de los 57,4 puntos sobre 100 en 2012 a los 81,2 en 2014.

"TODO LO QUE SE MIDE MEJORA"

Para Lizcano es "importante" que las instituciones públicas "se hayan convencido de la firme demanda de la ciudadanía de que sean transparentes". En este sentido, ha hecho hincapié en la labor de TI ya que evaluarlas todos los años para propiciar la mejora y el acceso a la información que es un "derecho" de los ciudadanos.

Por su parte, el patrono vitalicio de la Fundación Ortega-Marañón, Antonio Garrigues Walker, cree que el aumento del nivel de transparencia en los consistorios españoles "demuestra que todo lo que se mide mejora, y aquello que no se mide empeora". Además, ha recordado la existencia de una "demanda sociológica" de transparencia especialmente en los ayuntamiento por ser la institución pública más cercana al ciudadano.

"Los niveles de transparencia son cada vez más altos y eso no hay fuerza ni política ni no política que pare ese deseo permanente y creciente" de la sociedad, ha concluido Garrigues, advirtiendo de que en el periodo electoral que va a comenzar el "derecho a mentir" está establecido.

Lizcano, que ha manifestado que cada año se endurecen los criterios del índice, ha señalado que el objetivo de su estudio es animar a las corporaciones locales a publicar información: "Creemos que con transparencia hay menos corrupción", ha dicho Lambán al respecto.

Fuente: [La administración al día](#), 30/01/2015.

LA SEGUNDA ACTIVIDAD: UNA SITUACION ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LOS CUERPOS DE POLICIA LOCAL.

María Luisa BLANCO LARA

Secretaria del Ayuntamiento de Porcuna (Jaén)

Trabajo de evaluación presentado al Curso sobre Situaciones administrativas y protección social de los funcionarios públicos en la Administración Local. CEMCI, Granada, octubre a noviembre de 2014.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Ámbito y regulación.
3. Concepto y características.
4. Jurisprudencia.
5. Caso práctico.

1. INTRODUCCION

Existen determinadas profesiones, concretamente las de los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o de los Cuerpos de Bomberos, que exigen para su óptimo desempeño, unas especiales condiciones y facultades psíquicas y físicas, que generalmente se van reduciendo con la edad. Por ello y para garantizar esa exigencia, en las dos últimas décadas se ha ido generalizando la inclusión en las normativas propias de estos cuerpos, tanto nacional como autonómica o local, la incorporación de una nueva o especial situación administrativa, conocida como la segunda actividad. Ello consiste en que por haber llegado a determinada edad, normalmente entre los 50 y 60 años, o por estar haber sido declarada incapacidad total o parcial para la profesión habitual, se establece legalmente una nueva situación administrativa que produce un cambio respecto a la situación anterior, que permite sin embargo que la relación laboral o de servicio no se extinga sino que se modifique, de

manera que pasen a prestar funciones propias o complementarias de la profesión, pero compatibles con su nueva situación psicofísica, generalmente de tipo auxiliar, de custodia, de apoyo o burocráticas.

2. ÁMBITO Y REGULACIÓN.

Esta situación se encuentra establecida en la normativa específica de los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y para los Cuerpos de Bomberos. Concretamente por Ley 26 de 1994, se regula la segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía Local.

A nivel autonómico, prácticamente todas las Comunidades Autónomas la han introducido y regulado, como la Comunidad Valenciana en su Ley 6/1999 de Policías Locales y Coordinación, Cataluña por Ley 16/91 de Policías Locales, Castilla la Mancha por Ley 8/2002 de Coordinación de policías Locales, Galicia por Ley 4/2007, Canarias por Ley 6/1997 de Coordinación de Policías Locales, etc.

Andalucía regula la segunda actividad para las policías locales en el Título IV (Régimen Estatutario) Capítulo II (Jubilación y 2ª actividad), sección 2ª de la Ley 13/2001 de Coordinación de Policías Locales de Andalucía (art. 28 y siguientes). Posteriormente fue aprobado el Decreto 135/2003 que desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía y que como novedad, amplía los supuestos iniciales desde los que se puede acceder a esta situación, al incorporar como causa para el pase a la segunda actividad el embarazo. Dicho Decreto 135/2003 regula el objeto, funciones y procedimiento para el pase a la segunda actividad, en sus fases de iniciación, valoración, dictamen y resolución por el órgano competente, que en la administración local es el alcalde.

A nivel local, a partir de las regulaciones autonómicas, la mayor parte de capitales de provincia y de los municipios con un cierto volumen de población han desarrollado reglamentariamente dicha normativa autonómica aprobando sus propios reglamentos específicos sobre la segunda actividad para adaptarla a sus peculiaridades, o bien en un capítulo o articulado propio dentro de reglamento general sobre organización y funcionamiento del cuerpo de policía local del municipio. Así podemos citar como ejemplo de lo primero a los municipios de Cáceres, Alcobendas, Getafe, Ayamonte o Almodóvar del Río, con Reglamentos específicos reguladores de la situación administrativa de segunda actividad en el Cuerpo de Policía Local. O el Reglamento de Organización y Servicios de Policía Local de Jerez de 2004, el de Organización, Régimen Interno y Funcionamiento de la Policía Local de Andújar de 2012, o el Reglamento del Cuerpo de Policía Local de Vélez Málaga, como ejemplos de lo segundo.

No obstante y en líneas generales, y aunque seguiré especialmente en el presente trabajo la normativa andaluza, hay que decir que en esta materia y respecto a la

segunda actividad de los cuerpos de policía local, no existen prácticamente diferencias significativas en su regulación y régimen jurídico entre los municipios de unas y otras comunidades autónomas, teniendo todas ellas reglamentaciones muy similares.

3. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Concepto.- La segunda actividad, ya en el ámbito de los Cuerpos de Policía Local y básicamente en la normativa de Andalucía, aunque como he dicho existen pocas diferencias conceptuales en el resto de España al respecto, se define y configura como una situación administrativa de carácter especial, que establecen los municipios para garantizar la aptitud psicofísica de sus miembros, a partir de los 55 años y en la que permanecen hasta el pase a la jubilación, salvo que el pase a dicha situación se haya producido por pérdida de aptitudes psicofísicas que se hayan recuperado.

El objetivo de la introducción de esta nueva situación, su justificación o fundamento, es la necesidad de propiciar y garantizar en todo momento que las personas que prestan el servicio de policía local se encuentren durante todo el tiempo de su ejercicio profesional, en las condiciones físicas y psíquicas adecuadas u óptimas para la prestación de estos servicios.

En cuanto a su naturaleza, la mayoría de la normativa la considera una nueva situación administrativa, o “situación administrativa especial” aunque en realidad está integrada en la situación de servicio activo. Y ello por cuanto no se encuentra entre las distintas situaciones administrativas previstas legalmente en el artículo 85 de la Ley 7/2007 Estatuto Básico del Empleado Público, ni en sus antecedentes legales, concretamente Ley 30/84 de Medidas de Reforma de la Función Pública y el Real Decreto 365/95 Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios de la administración civil del Estado, que establecían un mayor número de situaciones administrativas para los funcionarios.

Actualmente y como digo en el citado art. 85 de la Ley 7/2007 EBEP se establecen las siguientes situaciones de los funcionarios públicos:

- a) servicio activo
- b) servicios especiales
- c) servicios en otras administraciones públicas
- d) Excedencia
- e) Suspensión de funciones.

Dichas situaciones tienen sustantividad propia, y unos determinados efectos en la concreta relación de servicio del funcionario, cosa que no ocurre en esta especial o pseudo situación que es la segunda actividad, que a todos los efectos salvo en las

estrictas funciones a desempeñar, no se distingue de la de servicio activo, dentro de la cual por tanto se desenvuelve.

Características.-

1ª) La segunda actividad se desarrolla en otro puesto de trabajo adecuado a la categoría que se tenga y determinado por el municipio en su Relación de puestos de trabajo, preferentemente en el área de seguridad, o si ello no fuese posible, en otros servicios municipales. A este respecto y según se detalla en el art. 5 del Decreto 135/2003 de la Junta de Andalucía, pueden citarse como típicas de esta situación las funciones de control de acceso a dependencias policiales, administrativas o municipales; funciones de intendencia, archivo o administrativas; de educación vial; de control de mantenimiento de vehículos y material; centralitas o centros de emergencias, etc.

2º) Las causas que la determinan son el cumplimiento de una edad determinada, la disminución de las aptitudes psicofísicas y el embarazo, causas todas ellas que merman la capacidad pero no suficientemente como para producir una incapacidad permanente, por lo que se pueden llevar a cabo otras funciones dentro de la administración municipal, si bien mediante la ponderación y valoración de las mismas desde el punto de vista médico, excepto cuando se deriva del cumplimiento de una edad. En cuanto al establecimiento de una edad a partir de la cual se pasa a esta situación, se suele diferenciar dicha edad, según la Escala y categoría del funcionario afectado, y así el art 31 de la Ley 13 /2001 de Coordinación de policías locales de Andalucía y D. 135/2003 que la desarrolla, se establece la edad de 55 años para la Escala Básica, cincuenta y siete para la Escala Ejecutiva y sesenta para la Escala Técnica, lo que coincide con las edades establecidas prácticamente en la totalidad de las disposiciones y reglamentos al efecto.

Respecto a las causas hay que señalar que la del embarazo no fue contemplada inicialmente y ha venido a incorporarse o ampliar el acceso a esta peculiar situación a partir del año 2000 aproximadamente, habiéndose generalizado en la actualidad. En el procedimiento por esta causa, se reduce lógicamente el plazo para su reconocimiento y resolución y a diferencia de en las otras causas, como es lógico, no se impide participar en procedimientos de promoción o movilidad.

3ª) En cuanto a las retribuciones, y de conformidad con el art. 30.2 de la Ley 13/2001 de Coordinación de policías locales hay que señalar que el pase a la segunda actividad no supondrá disminución de retribuciones básicas y complementarias salvo que se encuentren vinculadas al puesto de trabajo o destino concreto.

4ª) La competencia para iniciar en los supuestos que quepa hacerlo de oficio, y resolver en todo caso estos procedimientos, en la administración local corresponde al órgano unipersonal que detenta la jefatura de los cuerpos de policía local, que es el Alcalde del Ayuntamiento al que pertenezca el policía afectado.

5ª) En cuanto a la iniciación del procedimiento de segunda actividad, depende de las causas o supuestos por los que ésta se produce. Así, cuando es por cumplimiento de la edad, el procedimiento se iniciará siempre de oficio, por cuanto el cumplimiento de la edad fijada reglamentariamente según la Escala a la que pertenezca el afectado, determina de forma automática la posibilidad de inicio del procedimiento, que requiere previa comunicación al afectado, con un mínimo de tres meses anteriores al cumplimiento de la edad reglamentaria para pasar a la segunda actividad. No obstante, y como limitaciones al pase a la segunda actividad por mero cumplimiento de la edad fijada, están la posibilidad de solicitar prórroga en el servicio activo por parte de los afectados 75 días naturales como mínimo antes del cumplimiento de la edad y con dictamen médico favorable, y la del alcalde, para limitar el número de funcionarios que puedan pasar a la segunda actividad para cada año.

En segundo lugar, cuando la causa es la disminución de aptitudes psicofísicas para el desempeño de las funciones policiales, cabe el inicio del procedimiento tanto de oficio como a solicitud del interesado, siendo en este caso lo relevante la valoración médica y sus reconocimientos periódicos. En este caso es reversible la situación a diferencia de en el anterior supuesto de la edad en la que solo cabe pasar después a la jubilación, ya que en este caso se puede volver al servicio activo.

Por último cuando se trata del embarazo como causa para acceder a la situación especial de segunda actividad, la iniciación del procedimiento corresponde a la interesada, debe resolverse en el plazo máximo de diez días naturales, y su duración máxima es de 10 meses desde la fecha de inicio de la segunda actividad, transcurridos los cuales se produce de manera automática el pase de nuevo a la situación normal de servicio activo.

6ª) Los puestos que hayan de ser ocupados por funcionarios que pasen a la segunda actividad, han de estar incorporados como tales a la relación de puestos de trabajo.

7ª) Por razones excepcionales, el alcalde podrá requerir a funcionarios en segunda actividad para funciones operativas por el tiempo indispensable, por excepcionales motivos imprevistos relacionados con la seguridad ciudadana.

4. JURISPRUDENCIA.

Por su importancia respecto a la materia objeto del presente trabajo, destacamos las siguientes sentencias:

-Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1 de lo Social) de 22 de Mayo de 2012, recaída en el Recurso de Casación para la unificación de doctrina número 2111/2011.

Calificación de incapacidad permanente en trabajador que ha pasado a “segunda actividad”.

En determinadas profesiones que requieren para su buen desempeño poseer especiales facultades psico-físicas, cuando estas facultades se ven mermadas sensiblemente se reconoce al trabajador una incapacidad permanente –generalmente la total para la profesión habitual- acorde con el grado de afectación de esas facultades en relación con la posibilidad de desempeño ulterior de su actividad. Así resulta de lo prevenido en los arts. 137 y siguientes de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), lo que no constituye ninguna novedad.

Existen, sin embargo –y aquí radica la especialidad y el interés de la sentencia que ahora se comenta- determinados trabajadores (generalmente al servicio de Entidades públicas –tienen por ello el concepto de “empleados públicos” aun cuando, en la mayoría de los casos, no sean funcionarios sino trabajadores con relación laboral) a los que, para el inicio de su relación, se les exigió demostrar –mediante las correspondientes pruebas- las aludidas facultades psicofísicas. Con respecto a este tipo de trabajadores (policías locales, bomberos, etc.) tienen previsto en sus reglamentaciones las Administraciones públicas empleadoras que, cuando el empleado sea declarado en situación de incapacidad permanente total para su profesión habitual, no se produzca por este hecho la extinción de la relación laboral a la que alude el art. 49.1.e) del Estatuto de los Trabajadores (ET), sino que el trabajador afectado pase a una situación llamada “segunda actividad”, consistente en que se le encomiende por parte de la Administración pública empleadora el desempeño de funciones que resulten compatibles con su nuevo estado de salud, generalmente funciones de tipo burocrático para las que se encuentra perfectamente capacitado.

Pues bien; en los supuestos en los que tiene lugar la revisión del grado de incapacidad de estos empleados que se encuentran en la expresada situación de segunda actividad, han surgido dudas acerca de cuáles son las actividades para las que hay que considerarlo apto, o no apto: si aquellas que desempeñaba antes de serle declarada la incapacidad permanente, o las posteriores que ha venido ejerciendo en la repetida situación de segunda actividad.

Esto es precisamente lo ocurrido en el supuesto que hoy nos ocupa, en el que el Tribunal Supremo ha reiterado, consolidándola, una doctrina que se inició hacia el año 2008.

SITUACIÓN DE HECHO ENJUICIADA:

El trabajador concernido tenía reconocida una incapacidad permanente total para su profesión habitual de bombero al servicio de la Generalidad de Cataluña en virtud de Resolución dictada por el INSS el 13 de mayo de 2005.

Se encuentra desde el 24 de mayo de 2005 en situación de segunda actividad, con arreglo a las previsiones del Decreto 241/2001 de 12 de septiembre, por el que se regula la segunda actividad del personal al servicio del Cuerpo de Bomberos de la

Generalitat, desempeñando sus servicios en virtud de la Resolución de 31 de octubre de 2005 que le adscribió a la Región de emergencia de Lleida.

Iniciado el 5 de febrero de 2009 expediente de revisión de oficio, el INSS dicta el 30 de abril de 2009 resolución acordando la revisión por mejoría y le declara no afecto de incapacidad permanente en ninguno de sus grados.

Por Resolución del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de 25 de noviembre de 2009 se acordó mantener al trabajador en segunda actividad.

El actor reclamó en vía judicial que se declare que continua afecto de Incapacidad Permanente total para su profesión de bombero y que se le reconozca el derecho a seguir percibiendo la pensión que le corresponda según el grado de incapacidad.

La sentencia del Juzgado de lo Social estimó la demanda; pero la sentencia de suplicación (TSJ de Cataluña) revoca la anterior resolución al considerar que no cabe considerar en situación de Incapacidad Permanente para la profesión de bombero a quien, en situación de segunda actividad, sigue realizando funciones que forman parte de su misma profesión laboral.

Contra la sentencia recaída en suplicación, entabló el trabajador recurso de casación para la unificación de doctrina, aportando como sentencia de contraste la dictada el 23 de abril de 2010, también por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, si bien por una Sección diferente. Esta sentencia referencial fue considerada por el Tribunal Supremo como contradictoria con la recurrida, toda vez que en un supuesto de hecho sustancialmente igual había resuelto en sentido contrario que la impugnada, por lo que el recurso fue admitido a trámite y la Sala de lo Social del Alto Tribunal procedió a unificar –una vez más– la doctrina ya sentada en la materia.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO:

El recurrente alega la infracción del artículo 137.4 y apartado 1º del artículo 141 de la LGSS, por considerar que el hecho de mantener aptitudes que permiten al actor desempeñar una segunda actividad, distintas de la intervención directa en siniestros y que además no implican exigencias físicas, no supone conservar las necesarias para llevar a cabo la totalidad de las actividades que se identifican con la profesión de bombero.

Esta tesis es la que, en definitiva, vino a aceptar la Sala, tal como ya lo había hecho en algunas ocasiones anteriores en las que se enjuiciaban supuestos muy similares, correspondientes a erchzainas vascos, a mozos de escuadra catalanes o a policías locales.

El escueto razonamiento de esta sentencia –que se remite a lo señalado como resumen en otra anterior, transcribiéndolo– se pronuncia en los siguientes términos:

«La cuestión planteada deberá ser resuelta con arreglo a la doctrina hasta ahora observada, sin fisuras, acerca de la problemática que se crea en los casos de trabajos con importantes exigencias físicas y comportadores de riesgos, cuando el afectado es destinado por su empleadora a la denominada segunda actividad. La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009 (R.C.U.D. 3402/2007) y a propósito de una resolución que había considerado "que la valoración de la proyección funcional de las lesiones puede operar también considerando el ámbito de funciones que corresponde a la segunda actividad, en la medida en que ésta se integra en la profesión de policía local y presenta "menores requerimientos", está operando un criterio que se opone al artículo 137.2 de la Ley General de la Seguridad Social, tal como ha sido interpretado en supuestos semejantes al presente varias sentencias. **En estas sentencias se establece que hay que tener en cuenta a efectos de la calificación de incapacidad permanente todas las funciones que integran objetivamente la "profesión" y que en el caso de los policías locales [así fue en alguna de esas sentencias, pero ello no es aplicable a la profesión de bombero, que era de la que aquí se trataba] el ámbito profesional de valoración opera sobre el conjunto de las funciones que comprenden tareas tales como la patrulla, el mantenimiento del orden público, labores de regulación de tráfico, aparte de las tareas administrativas o de vigilancia estática, y, por ello, a la hora de determinar la marca de rendimiento que pudiera aquejar al solicitante ha de hacerse en atención al conjunto de actividades que integran la profesión habitual**". En la medida en que la sentencia recurrida no ha aplicado este criterio y ha valorado las lesiones de la actora considerando, de manera exclusiva o, al menos, fundamental su proyección sobre el ámbito funcional de la segunda actividad ha de estimarse el recurso...". En definitiva, la doctrina consolidada está aplicando la tesis adoptada por la sentencia de contraste, valorando el conjunto de actividades que caracterizan la profesión para la que solicita la declaración de Incapacidad Permanente».

Por consiguiente, estima el recurso de casación unificadora, casando la sentencia recurrida y, juzgando seguidamente en suplicación, desestima el recurso de esta última clase, por lo que confirma la sentencia del Juzgado que había estimado la demanda.

Con esta doctrina queda claro que el empleado que por haber sido declarado en situación de incapacidad permanente total –pasando por ello a situación de segunda actividad- siga teniendo, en el momento en que se produzca la revisión de su incapacidad, las mismas dolencias que dieron lugar a la declaración de incapacidad, le encomendó con motivo del pase a dicha segunda actividad), pues hay que tener en cuenta que de esa profesión forman también parte –y de manera fundamental no puede ser declarado ahora apto para su profesión habitual (por más que pueda desempeñar perfectamente las tareas –generalmente burocráticas- que la Administración empleadora - otras tareas que ya no puede desempeñar, y cuya imposibilidad de desempeño fue precisamente la que dio lugar a que se declarara su incapacidad permanente total. Por consiguiente, el INSS actúa contra la legalidad cuando, al llegar el momento de la revisión de la incapacidad, declara al trabajador apto para el desempeño de su profesión habitual.

- Sentencia 29/2012 del Tribunal Constitucional (BOE nº 75 de 28.03.2012)

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2651-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz en relación con el art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales. Han intervenido y formulado alegaciones la Junta y el Parlamento de Andalucía, así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de abril de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 58-204 que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 21 de febrero de 2005, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales [“Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” (“BOJA”), núm. 44, de 15 de diciembre de 2001], por su posible vulneración de los arts. 23.2 y 103.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz se sigue el procedimiento abreviado núm. 58-2004, interpuesto por don Juan Sánchez Navajas, funcionario de la policía local del Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), contra resolución del Ayuntamiento de Cádiz de 19 de enero de 2004, publicada en el “BOJA” (núm. 34, de 19 de febrero de 2004) por la que se convoca un proceso selectivo para la provisión de nueve plazas de oficiales de la policía local de dicho Ayuntamiento, incluidas en la oferta de empleo público del año 2003, siete por el sistema de acceso de promoción interna, una por el sistema de movilidad con ascenso y una por el sistema de movilidad sin ascenso.

El demandante, que no ha presentado su candidatura, impugna concretamente la base 2.1 C) de la convocatoria, relativa a los requisitos de los aspirantes que accedan por el turno de movilidad con ascenso, en el apartado d), referido al requisito consistente en “faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría, con relación a la categoría a la que se pretende ascender, el pase a la situación de segunda actividad”. El resto de requisitos esto es, acreditar un mínimo de dos años de servicio activo como funcionario en la categoría de policía en otro cuerpo de la policía local de Andalucía distinto al del Ayuntamiento de Cádiz, ostentar el título de graduado en educación secundaria o equivalente y carecer de anotación por faltas

graves o muy graves en su expediente personal, no se impugnan por el recurrente, si bien tampoco consta en las actuaciones si reúne o no dichos requisitos.

b) En su demanda, el señor Sánchez Navajas solicitaba del órgano judicial que plantease cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 48 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de coordinación de policías locales, en el que se fundamenta la exigencia del requisito de edad contenido en la base 2.1.C d) de la convocatoria impugnada, por considerar que el citado precepto legal lesiona los arts. 23.2, 103.3, 104 y 149.1.18 y 29 CE.

En síntesis, el recurrente en el proceso a quo aducía que la Comunidad Autónoma andaluza ha rebasado el marco competencial que le corresponde en materia de coordinación de policías locales, al establecer un requisito de edad para la movilidad de los funcionarios de la policía local que no contempla la legislación estatal básica y que es gravemente discriminatorio para quienes se encuentran en la situación del recurrente.

Ello sería así, porque mientras que los policías locales del Ayuntamiento convocante pueden acceder por promoción interna al siguiente grado del escalafón (cumpliendo los requisitos establecidos para servicios en el Ayuntamiento distinto del convocante), en cambio los policías locales que prestan servicios en un Ayuntamiento distinto del convocante, sólo pueden acceder a esas plazas de superior categoría (movilidad en ascenso) o incluso acceder a plazas de la misma categoría (movilidad sin ascenso) si, además de cumplir los requisitos establecidos para la promoción interna, les faltan aún más de diez años para llegar a la edad establecida en la ley para el pase a la situación de segunda actividad (que en el caso de la escala básica, grupo C, formada por las categorías de policía y de oficial, es la de 55 años de edad). De suerte que quienes tengan cumplida la edad de 45 años, no pueden acceder ya a plazas de otros cuerpos de policía local ofertadas por los Ayuntamientos correspondientes para su cobertura por el procedimiento de movilidad (con ascenso y sin ascenso).

c) Celebrada la vista, acto en el que el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz y el Letrado de la Junta de Andalucía se opusieron expresamente al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad interesada por el demandante, el Juzgado, mediante providencia de 13 de diciembre de 2004, acordó de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), con suspensión del plazo para dictar Sentencia, oír al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales.

El Ministerio Fiscal interpuso recurso de súplica contra esta providencia, dado que la misma incurre en el defecto de no señalar el precepto o preceptos constitucionales que el Juzgador considera que puedan ser vulnerados por la norma legal en cuestión, por lo que no se cumple el trámite de audiencia establecido en el art.

35.2 LOTC, como reiteradamente tiene señalado el Tribunal Constitucional (AATC 305/2004 y 311/2004). El Juzgado estimó el recurso del Fiscal por Auto de 13 de diciembre de 2004, y en esta misma resolución procede a dar de nuevo trámite de audiencia a los efectos del art. 35.2 LOTC, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por su posible contradicción con los arts. 23.2 y 103.3 CE.

d) Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Ayuntamiento demandado, mediante escrito registrado el 25 de enero de 2005, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de los argumentos siguientes.

En primer lugar, tras recordar el tenor literal del art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz señala que la posibilidad de acceso por el “sistema de movilidad” supone, en sí mismo, no una convocatoria de acceso a la función pública, sino una posibilidad concreta para quienes, ostentando ya la cualidad de funcionarios de la policía local de un Ayuntamiento, pretenden optar a otros puestos de cuerpos de policía local de distinto Ayuntamiento, sin que el citado art. 46 —que regula los requisitos para la movilidad (con o sin ascenso) de los funcionarios de cuerpos de policía local—, vulnere los principios de igualdad, mérito y capacidad (con cita de la STC 75/1983, de 3 de agosto). De lo anterior deduce igualmente que el recurrente ha planteado su recurso sobre un supuesto inexistente, ya que cuanto alega se refiere al derecho de los funcionarios a la promoción y movilidad dentro del cuerpo al que pertenece, olvidando que la policía local no es un cuerpo único, sino que cada Ayuntamiento, en su caso, cuenta con su propio cuerpo de policía local. Por tanto, el recurrente no tiene derecho a la promoción y movilidad dentro del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Cádiz, sino dentro del Ayuntamiento al que actualmente pertenezca.

En segundo lugar, el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz recuerda que la situación de segunda actividad está regulada en el art. 28 de la Ley de coordinación de policías locales de Andalucía. Esta situación produce —afirma— una reducción en el número de funcionarios de la policía local disponibles en el municipio, número que, por imperativo de la propia ley, debe guardar además una proporción entre categorías establecidas en la disposición transitoria novena. En suma, el motivo de la diferenciación se encuentra en razones derivadas de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Por todo ello, el Letrado del Ayuntamiento de Cádiz concluye que la técnica empleada por el legislador andaluz, estableciendo ese límite de edad, puede ser o no compartida, pudiendo existir otros métodos para garantizar el número de efectivos (establecimiento de pruebas físicas, reconocimientos médicos, etc.), pero no resulta contraria a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

e) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 26 de enero de 2005, oponiéndose igualmente al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Tras recordar el tenor literal del art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía de coordinación de las policías locales y la argumentación del demandante, el Ministerio Fiscal establece las premisas de su argumentación. En este sentido, recuerda que la garantía dispensada por el art. 23.2 CE (que ha de ponerse en conexión con el art. 103.3 CE) se extiende al acceso, permanencia en el cargo público y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establezcan las leyes. De este art. 23.2 CE se deriva que las reglas de procedimiento para el acceso (y permanencia) a los cargos y funciones públicas se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas (STC50/1986, de 23 de abril). De ahí que se exija que los requisitos o méritos se establezcan con carácter general, siendo constitucionalmente inaceptable que se produzcan acepciones o pretericiones ad personam en el acceso a las funciones públicas (STC 148/1986 de 25 de noviembre).

Partiendo de estas premisas el Ministerio Fiscal concluye que en el presente caso es preciso tener en cuenta que las situaciones respecto de las que el recurrente plantea la supuesta discriminación no son iguales y por tanto la comparación no es válida a efectos de valorar la existencia, en su caso, de vulneración de derecho a la igualdad.

En efecto, mientras que el caso de los funcionarios de policía local de otros Ayuntamientos que pretenden acceder al cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Cádiz es un supuesto de nacimiento de la relación de servicio de los funcionarios de carrera, el caso de los funcionarios del cuerpo de policía local del Ayuntamiento de Cádiz que acceden a una categoría o escala superior en dicho cuerpo es un supuesto de promoción interna. A este respecto, tiene señalado el Tribunal Constitucional que el rigor con el que operan los principios constitucionales que se deducen del art. 23.2 CE, en relación con el art. 103.3 CE, no es el mismo según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la carrera administrativa, ya que en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido en condiciones de igualdad a la función pública —y, por tanto, que ya han acreditado el mérito y capacidad— cabe manejar otros criterios que no guarden relación con estos principios en atención a una mayor eficacia en la prestación de los servicios o a la protección de otros bienes constitucionales (SSTC 192/1991, 200/1991, 293/1993, 365/1993 y 87/1996).

En consecuencia, el Ministerio Fiscal concluye que no existe discriminación por el hecho de que la ley regule de manera diferente estos supuestos diferentes. A ello se añade que el precepto legal en cuestión resulta perfectamente coherente, por cuanto parece lógico que mientras que para la mera promoción interna no se exijan otros requisitos que la pertenencia como funcionario a la plantilla, en cambio para el supuesto de nacimiento de la relación de servicio de funcionario se exijan determinadas cautelas justificadas por el fin de garantizar el buen funcionamiento de los servicios de policía local en cuanto a equilibrio de las plantillas.

f) El Letrado de la Junta de Andalucía presentó su escrito de alegaciones con fecha 2 de febrero de 2005, oponiéndose también al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En el mismo, señala que el art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía de coordinación de las policías locales establece los requisitos generales que deben reunir aquellos que pretendan participar en un proceso de provisión de plazas de los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad, definida y regulada en el art. 45 y que se configura como un derecho de los miembros de los cuerpos de policía local.

A continuación, el Letrado de la Junta de Andalucía procede a analizar la finalidad y justificación del requisito cuestionado, relativo a “faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a segunda actividad”. A tal efecto, se expone —en similar línea de razonamiento que la seguida en las alegaciones del Letrado del Ayuntamiento de Cádiz— el significado, características y consecuencias que se derivan de la situación de segunda actividad, a tenor de lo dispuesto en los arts. 28 a 30 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, de donde se deduce con claridad, a juicio del Letrado de la Junta de Andalucía, la justificación del requisito de edad previsto en el art. 46 para el sistema de movilidad.

Asimismo, el Letrado de la Junta de Andalucía pone de manifiesto que el requisito cuya constitucionalidad se cuestiona es un requisito de carácter objetivo, que se establece con carácter general o abstracto para todos los procedimientos de acceso por el sistema de movilidad, y que no impone ninguna restricción discriminatoria o injustificada, pues no hay que olvidar que la edad, de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley del Parlamento de Andalucía de coordinación de las policías locales, y habida cuenta la naturaleza de los servicios propios de la policía local, es uno de los criterios que se ha de tener en cuenta en los procedimientos de ingreso en los diferentes cuerpos de policía local, por lo que de igual forma resulta justificado que se imponga un límite de edad para acceder a un cuerpo de policía local por el sistema de movilidad.

El Letrado de la Junta de Andalucía razona, por otra parte, que la no exigencia del requisito de edad en los supuestos de provisión de plazas por el sistema de promoción interna no es contrario al principio de igualdad. La finalidad que se trata de alcanzar con el requisito de edad del art. 46 (procurar una cierta permanencia en el servicio activo con la prestación de los servicios propios de policía local por aquellos funcionarios que, provenientes de otros cuerpos de policía local, ocupen las plazas vacantes cubiertas por el sistema de movilidad), nada tiene que ver con el sistema de promoción interna, en el que participan sólo funcionarios que pertenecen ya al mismo cuerpo de policía local.

g) El recurrente presentó escrito de alegaciones el 4 de febrero de 2005, remitiéndose a los argumentos expuestos en su escrito de demanda y en virtud de los cuales considera que se debe proponer ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, ya que la fijación

de un límite de edad en los procesos de movilidad vulnera los arts. 23.2, 103.3 y 149.1.18 y 29 CE.

h) Finalmente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz dictó Auto el 21 de febrero de 2005, en cuya parte dispositiva se acuerda textualmente: “plantear ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, por vulneración de los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución Española”.

3. El Juzgado fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen:

a) Comienza por referirse al denominado juicio de relevancia, señalando al respecto que, al amparo del precepto legal cuestionado, el Ayuntamiento de Cádiz aprobó con fecha 25 de noviembre de 2003 las bases reguladoras del proceso selectivo para el acceso a plazas de la plantilla de personal funcionario, concretamente la base 2.1 B) “Aspirantes que accedan por el turno de movilidad sin ascenso” (sistema para el que se reserva una plaza de las nueve convocadas) y la base 2.1 C) “Aspirantes que accedan por el turno de movilidad con ascenso” (sistema para el que igualmente se reserva una plaza). Habiendo recurrido el actor en el proceso a quo la base 2.1 C) y, pareciendo que pudiera ser inconstitucional la norma de apoyo (art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001), el Juzgado considera que no puede dictar una resolución sobre la legalidad de la base en cuestión sin resolver previamente sobre la constitucionalidad de la norma de apoyo.

b) En cuanto a la duda de constitucionalidad que le suscita el art. 46 de la Ley andaluza 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, el Juzgado proponente señala que los funcionarios integrantes de los cuerpos de la policía local tienen reconocido el derecho de movilidad, esto es, el derecho a desempeñar puestos de trabajo en otras corporaciones locales distintas de la de procedencia. Así lo establece el art. 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, texto legal que resulta de aplicación en virtud de lo dispuesto en el art. 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Siendo competencia de las Comunidades Autónomas fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, de conformidad con el art. 39 c) de la citada Ley Orgánica 2/1986, la Ley andaluza 13/2001 aborda esta cuestión en sus arts. 45 y 46. El primero de ambos artículos reconoce este derecho a la movilidad, en la misma o superior categoría, a otro cuerpo de la policía local de Andalucía, con ocasión de plazas vacantes, y establece el porcentaje de reserva; el art. 46, por su parte, establece los requisitos para acceder a los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad sin ascenso y con ascenso.

Y, precisamente, lo que se cuestiona, por su posible vulneración de lo dispuesto en los arts. 23.2 y 103.3 CE, es que, como requisito para acceder a los cuerpos de la policía local, con o sin ascenso, se establezca el relativo a faltar más de diez años para el

cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad. Esto es, se impone un requisito de edad para acceder a esos cuerpos por el sistema de movilidad que resulta contrario a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir la regulación legal del acceso a las funciones públicas. Este requisito de edad conlleva que aquellos funcionarios a los que les queden menos de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad no puedan acceder a esos cuerpos de la policía local por el sistema de movilidad, posibilidad de acceso que no encuentra esta limitación en relación con aquellos otros funcionarios cuya edad sí permite salvar esta exigencia. En relación con este elemento diferenciador basado en la edad de quien aspira a acceder a una plaza, recuerda el órgano judicial proponente de la cuestión que ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en STC 37/2004, de 11 de marzo, cuya doctrina se transcribe en el Auto de planteamiento.

El Juzgado proponente concluye que el precepto cuestionado restringe el acceso por razón de edad a aspirantes que pueden presentar, en su caso, mayores méritos y capacidad, aplicándose de forma indiferenciada a los funcionarios de la policía local que accedan a otros cuerpos de la policía local por el sistema de movilidad. Además, la limitación por razón de edad no aparece, para idénticas plazas a cubrir, en el supuesto de acceso a través del sistema de promoción interna, lo que evidencia que no son las características concretas del puesto a cubrir las que justificarían este elemento diferenciador basado en la edad de los aspirantes.

De lo dicho deduce que la justificación ofrecida por el Ministerio Fiscal y por los Letrados del Ayuntamiento de Cádiz y de la Junta de Andalucía, según la cual la consecución de la distinción en razón de la edad legalmente establecida responde al fin de garantizar “un buen funcionamiento del servicio de policía en cuanto a equilibrio de plantillas”, no puede considerarse razonable desde una perspectiva constitucional, pues, con independencia de que el funcionario que acceda a la plaza lo haga por uno u otro sistema, tendrá idéntico derecho a pasar a situación de segunda actividad, resultando, pues, irrelevante para mantener la plantilla en activo que quien ocupe la plaza lo haga por uno u otro sistema.

4. Mediante providencia de 7 de junio de 2005, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, dar traslado de las actuaciones al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y Parlamento de la Junta de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el de la Junta de Andalucía, lo que se produjo, respecto del primero, el día 20 de junio de 2005.

5. El día 23 de junio de 2005 se recibió escrito del Presidente del Congreso de los Diputados por el que transmite el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en el que se decide comunicar al Tribunal Constitucional que el Congreso de los Diputados no se personará en la presente cuestión de inconstitucionalidad ni formulará alegaciones.

6. Con fecha 23 de junio de 2003, tuvo entrada en este Tribunal escrito del Presidente del Senado por el que pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se acuerda dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 21 de junio de 2005, el Abogado del Estado manifiesta que se persona en el procedimiento y que se abstiene de hacer alegaciones.

8. La Junta de Andalucía, en alegaciones presentadas el 4 de julio de 2005, interesa que se dicte Sentencia por la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada y se confirme la plena constitucionalidad del art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, del Parlamento de Andalucía.

La representante procesal de la Junta de Andalucía comienza sus alegaciones con una caracterización general del precepto cuestionado, el cual establece los requisitos generales que deben reunir aquellos que pretendan participar en un proceso de provisión de plazas de los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad. Ésta, definida y regulada en el artículo anterior, se configura en la Ley como un derecho de los miembros de los cuerpos de policía local y se regula como sistema de provisión de plazas a través del cual se permite que quienes ya son miembros de alguno de los cuerpos de policía local dependientes de municipios de Andalucía, puedan, a través de un concurso de méritos, pasar a pertenecer a otro cuerpo de policía diferente dependiente de municipio distinto. Se trata, por tanto, de un sistema de acceso a un cuerpo de policía local limitado para quienes ya ostenten la condición de funcionarios de otros cuerpos de policía local diferentes. Es un sistema de carácter excepcional (frente a los sistemas generales de turno libre y promoción interna) previsto para un determinado porcentaje de las plazas anuales vacantes.

Tras la caracterización general del artículo, la Letrada de la Junta de Andalucía procede a argumentar la constitucionalidad del art. 46 de la Ley 31/2011 del Parlamento de Andalucía. Para ello y, puesto que las dudas planteadas por el Juzgado se circunscriben al requisito relativo a “faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a segunda actividad”, procede, en primer lugar, a exponer el significado de la situación de segunda actividad, que define como “una situación en la que recibiendo las mismas retribuciones se desempeñan funciones distintas, ocupando puestos de trabajo que pueden estar relacionados con la seguridad o incluso ni eso, exigiendo simplemente la Ley que se encuentre relacionado con alguno de los servicios municipales”.

A continuación, la Letrada de la Junta de Andalucía se detiene en la consideración del requisito previsto en el art. 46 para el acceso a un cuerpo de policía local por el sistema de movilidad. Con este requisito se procura una cierta permanencia en el servicio activo, pues las plazas vacantes que se cubran por el sistema de movilidad van a ser ocupadas por funcionarios que van a desempeñar las funciones propias de la policía local durante un período de tiempo dilatado. De este modo, el requisito exigido responde a la finalidad de asegurar el buen funcionamiento del servicio activo de policía. Por otra parte, la edad —recuerda— es uno de los criterios que se ha de tener en cuenta en los procedimientos de ingreso en los diferentes cuerpos de policía local (art. 42 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001). Nos hallamos, por consiguiente, ante un requisito objetivo, que se establece con carácter general y abstracto para todos los procedimientos de acceso en un cuerpo de policía local por el sistema de movilidad, y que no impone ninguna restricción discriminatoria o injustificada.

Precisamente la finalidad a alcanzar con el requisito del art. 46 —una cierta permanencia en el servicio activo— hace que tal requisito sólo se imponga para el sistema de movilidad, sin que se exija en los procedimientos de promoción interna, que permiten el ascenso profesional de los funcionarios que ya forman parte del mismo cuerpo de policía local. Esta circunstancia lleva a la representación procesal del Gobierno de Andalucía a afirmar que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no ha empleado un término de comparación adecuado para mantener que la limitación cuestionada resulte discriminatoria o carezca de justificación suficiente.

A continuación, con cita de abundante doctrina de este Tribunal, la Letrada de la Junta de Andalucía señala que los arts. 23.2 y 103.3 CE no impiden que en determinados supuestos se impongan ciertos condicionantes al acceso a la función pública, siempre y cuando estos condicionantes no resulten injustificados o arbitrarios, y se impongan con carácter general, de tal modo que el diferente trato derive de la existencia de situaciones distintas que justifiquen tal diferencia.

Pues bien, el requisito exigido por el art. 46 de la Ley 13/2001 del Parlamento de Andalucía trata de asegurar que quienes se incorporen a un cuerpo de policía local provenientes de otro cuerpo ejerzan la función propia del cuerpo de policía local durante un tiempo dilatado. Además de asegurar el buen funcionamiento del servicio de policía local, este requisito hace posible que el elevado coste económico que supone para los Ayuntamientos el proceso de selección de personal para el cuerpo de policía local revierta en el propio Ayuntamiento. Por último, se trae a colación la STC 75/1983, de 3 de agosto, pues en la misma, se declaró la constitucionalidad de una norma que, como en el presente caso, preveía un límite de edad (60 años) para acceder por vía de concurso a un puesto en el Ayuntamiento de Barcelona, cuando tal límite de edad no se establecía con carácter general para el desempeño del cargo.

9. Mediante escrito registrado el día 8 de julio de 2005, el Fiscal General del Estado interesó de este Tribunal que declarase: 1) la inadmisibilidad parcial de la

presente cuestión de inconstitucionalidad, en cuanto se entienda dirigida contra el art. 46.1 b) de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, y 2) inconstitucional y nulo el inciso contenido en el art. 46.2 de la misma Ley, concretamente la expresión “y además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad”, por ser contraria a los arts. 23.2 y 103.3 CE.

En primer término el Fiscal General del Estado señala que el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad debe limitarse al último inciso del apartado 2, concretamente a la expresión “y además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad”, sin que pueda incluir la referencia al señalado requisito de edad que se incluye asimismo en el apartado 1 b) del art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre del Parlamento de Andalucía.

Para el Fiscal General del Estado el citado artículo contempla dos supuestos diferentes —movilidad sin ascenso y movilidad con ascenso— que constituyen dos normas distintas. Aunque el requisito de que no falten más de diez años para el pase a la situación de segunda actividad es el mismo en ambas normas, una de tales normas (la movilidad sin ascenso) no resultaba aplicable en el proceso judicial. Así se desprende de los antecedentes de hecho del Auto que elevó la cuestión de inconstitucionalidad y de la demanda contencioso-administrativa, en la que el entonces recurrente habla constantemente de “promoción” y no de simple traslado.

Por consiguiente, y dado que tanto el art. 163 CE como el art. 35.1 LOTC exigen para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad que la norma legal resulte aplicable al caso, el Fiscal General del Estado considera que debe declararse inadmisiblemente esta cuestión, en la parte referida al apartado 1 b) del art. 46.

Delimitado el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal General del Estado destaca la similitud del objeto de la misma con la resuelta por la STC 37/2004, de 11 de marzo. En efecto, ambas se refieren a funcionarios de corporaciones locales y en ambas se exige para el ingreso que falten al candidato al menos diez años que se refieren, en el caso resuelto por la Sentencia de 11 de marzo de 2004, a la edad de jubilación y, en el presente caso, para el pase a segunda actividad. La STC 37/2004 declaró inconstitucional y anuló el art. 135 b), último inciso, del Real Decreto Legislativo 781/1996 de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que se consideró contrario al art. 23.2 CE por establecer un límite máximo de edad no justificado, y que no puede fundarse en cuestiones derivadas del régimen jurídico de los derechos pasivos de los funcionarios.

Para el Fiscal General del Estado, la norma cuestionada en la presente cuestión de inconstitucionalidad impone a todas las corporaciones locales, en el supuesto de movilidad, un requisito no exigido para la promoción interna de funcionarios de policía local que ya pertenecían a la plantilla del Ayuntamiento convocante, y lo hace de forma

inmotivada, ya que ni el art. 46 ni la propia exposición de motivos de la Ley justifican dicha exigencia añadida, sin que se observen otras razones para justificarla, ya que el plazo exigido es más que suficiente como para asegurar una estabilidad en el empleo efectivo en primera actividad.

Por ello el Fiscal General del Estado entiende que estamos ante un requisito contrario a los principios de igualdad, pues la diferente procedencia de los aspirantes a las distintas plazas parece ya cubierta por la previsión de que sólo una proporción de las plazas ofertadas, inferior al 50 por 100, se someten al régimen de movilidad, de modo que se prima la promoción interna de los funcionarios de la entidad local convocante.

10. La representación procesal del Parlamento de Andalucía formuló alegaciones el 8 de julio de 2005. En ellas solicita que se declare la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por no haberse cumplido adecuadamente el trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 LOTC y que, en el caso de no accederse a tal solicitud, se declare la plena constitucionalidad del art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales, aprobada por el Parlamento de Andalucía.

En relación a la primera alegación, el Letrado del Parlamento de Andalucía aduce que el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cádiz de 13 de diciembre de 2004, que, tras estimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de 8 de noviembre del mismo año, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la supuesta inconstitucionalidad del art. 46 de la Ley 13/2001, de coordinación de las policías locales del Parlamento de Andalucía, centraba la duda de constitucionalidad no tanto en el establecimiento del límite por razón de edad para acceder a los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad cuanto en el hecho de que tal límite se estableciera sólo respecto de este sistema y no respecto de la promoción interna. A esta cuestión se refirieron las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal. Sin embargo, el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad plantea una duda distinta, centrada en la circunstancia de que se establezca un límite de edad para el acceso a los cuerpos de policía local por el sistema de movilidad, por sí mismo y con independencia de su exigencia o no en otros sistemas de acceso o promoción profesional. Se ha producido, por lo tanto, una alteración esencial de la duda de constitucionalidad sometida a las partes y al Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC respecto de la duda de constitucionalidad que finalmente se ha planteado al Tribunal Constitucional.

Todavía en relación con el incorrecto cumplimiento de las condiciones procesales para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, el Letrado del Parlamento de Andalucía señala que el Juzgado no ha expresado y motivado de modo adecuado la relevancia del precepto legal cuestionado para resolver el proceso judicial. El Auto de planteamiento no realiza ninguna alusión a una circunstancia esencial para conocer si, en efecto, de la validez del art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 depende el fallo, siendo esta circunstancia determinar si el recurrente en el proceso judicial posee o no legitimación activa en dicho proceso. Para ello debería

cumplir dos requisitos, a saber: 1) tener la categoría de policía en un cuerpo de la policía local de Andalucía distinto de tal cuerpo del municipio de Cádiz, y 2) ser mayor de 45 años de edad, ya que se impugna en vía judicial la exigencia de que para acceder por el sistema de movilidad con ascenso a la categoría de oficial, falten al aspirante más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría, con relación a esa categoría, el pase a la situación de segunda actividad, edad esta última que el art. 31.1 c) de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 fija en 55 años. Pues bien, el órgano judicial en su Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no se refiere a ninguna de estas circunstancias sobre las que, por cierto, no consta documento, dato o circunstancia alguno en las actuaciones judiciales. Para el Letrado del Parlamento de Andalucía, el órgano judicial ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad “a ciegas” respecto de la legitimación procesal del recurrente y, en consecuencia, para que la Sentencia de éste pueda pronunciarse sobre el fondo del asunto y que el precepto legal objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad resulte relevante.

Señalado lo anterior, el Letrado del Parlamento de Andalucía procede a definir el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. Éste, a pesar de que el Auto de planteamiento se refiera al art. 46 in toto, se circunscribe al apartado 2 del art. 46 de la Ley andaluza 13/2001, que es el que regula la movilidad con ascenso, a la que se refiere la base 2.1.C d) del proceso selectivo en cuestión, única que fue impugnada por el recurrente en el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

El Letrado del Parlamento de Andalucía comienza sus alegaciones sobre el fondo del asunto con la indicación de que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad incurre en un error que afecta a toda la argumentación del Juzgado. Tal error consiste en afirmar que “los funcionarios integrantes de los Cuerpos de la Policía Local tienen derecho de movilidad, esto es, de desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de la de procedencia, tal como establece el artículo 17.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, texto legal que les resulta de aplicación en virtud de lo dispuesto en el art. 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Para el Letrado del Parlamento de Andalucía el señalado art. 17 de la Ley 30/1984 no reconoce el derecho de movilidad, pues su apartado 2 —referido a los funcionarios de la Administración Local— condiciona la movilidad a que la Administración de destino haya previsto la incorporación de funcionarios procedentes de otras Administraciones. De este modo, frente a lo afirmado por el órgano judicial, no existe un derecho a la movilidad, sino una posibilidad de la misma, condicionada a que así se considere oportuna por las Administraciones de destino. Por este motivo, el apartado 1 del mismo art. 17 de la Ley 30/1984 —referido a los funcionarios de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas— prevé también una movilidad condicionada a lo que establezcan las Administraciones de destino. Ello está en concordancia con la Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1994 y del Tribunal Constitucional 156/1998, de 13 de julio.

Por otra parte, a diferencia de cuanto establece el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, los cuerpos de la policía local no están sometidos a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sino a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Así lo establecieron las SSTC 236/1994 y 237/1994, del Tribunal Constitucional, sin que, por otra parte, pueda entenderse que el art. 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986 (introducido por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) extienda a los cuerpos de policía local el ámbito de aplicación de la Ley de medidas para la reforma de la función pública.

Pues bien, el art. 39 c) de la Ley Orgánica 2/1986 —aplicable, como se ha dicho, a los cuerpos de las policías locales— establece que corresponde a las Comunidades Autónomas fijar los criterios de movilidad de las policías locales. Tal es la base jurídica de la Ley 13/2001 del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, que regula y configura la movilidad de las policías locales de Andalucía, sin vinculación alguna respecto de otra normativa y desde el reconocimiento de que no existe un derecho de los funcionarios a la movilidad, sino una posibilidad de movilidad condicionada a las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones de destino.

A continuación, el Letrado del Parlamento de Andalucía señala que el art. 103.3 CE no resulta de aplicación al presente asunto, pues tal artículo se refiere a los funcionarios públicos y al acceso a la función pública en general, y no a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta circunstancia determina que el juego de los principios de mérito y capacidad respecto del acceso a los cuerpos de la policía local sea distinto del que despliega en relación con los generales supuestos de acceso a la función pública y deba prestar atención a las especificidades y peculiaridades de estos cuerpos.

Siendo la edad un factor de especial relevancia, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (ATC66/1987 y STC 22/1981), el legislador ha establecido, en uso del margen de apreciación y decisión que le corresponde, un régimen jurídico peculiar a estos efectos. En dicho régimen la consideración de la situación de segunda actividad —durante la cual los policías locales ya no realizan las funciones propias de éstos— resulta un factor fundamental. Pues bien, la normativa autonómica andaluza reguladora de los cuerpos de la policía local atiende esta realidad cuando establece que para acceder a cualquier cuerpo de la policía local, sea mediante nuevo ingreso o mediante movilidad, el aspirante no puede haber cumplido la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad debiendo faltarle al menos diez años para pasar a esta situación. Se trata de una limitación con una justificación objetiva, razonable y proporcionada a los fines que persigue, que responde también a las específicas características de los puestos de trabajo a los que se accede (un elemento que según las SSTC75/1983 y 37/2004 puede justificar el establecimiento de limitaciones de edad para tal acceso).

Por otra parte, ni la Ley 30/1984 ni otra norma estatal establecen la movilidad como derecho de los miembros de los cuerpos de la policía local de Andalucía. Es precisamente la ley autonómica la que así lo hace, regulando esta figura de un modo

preciso en ejercicio del margen de apreciación del que dispone. Así, la Ley regula la movilidad como un sistema excepcional de acceso a la función pública que está reservado para quienes ya son miembros de otros cuerpos de la policía local de Andalucía. Este sistema de acceso limita la potestad de autoorganización de los municipios (que deben reservar ciertas plazas a estos efectos). Precisamente para no gravarles con la incorporación de personas que sólo puedan desempeñar las funciones de policía local durante poco tiempo (en razón de su próximo pase a la situación de segunda actividad), pero también, como se ha dicho, en aras de asegurar la eficacia del servicio, la ley establece el límite de edad objeto de consideración. Finalmente, el Letrado del Parlamento de Andalucía defiende la constitucionalidad de que la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 haya establecido un requisito de edad de movilidad que no se establece para el sistema de promoción interna.

11. Por Auto de 28 de febrero de 2012, el Pleno acordó aceptar la abstención de la Magistrada doña Elisa Pérez Vera.

12. Por providencia del día 28 de febrero de 2012 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 1 de marzo del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se suscita por el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Cádiz en relación con el art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, precepto de cuya aplicación depende el fallo del proceso contencioso-administrativo núm. 58-2004, interpuesto por don Juan Sánchez Navajas contra la base 2.1.C d) de la convocatoria del Excmo. Ayuntamiento de Cádiz para cubrir una plaza de oficial de la policía local reservada para movilidad con ascenso publicada en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” núm. 34 de fecha 19 de febrero de 2004.

El precepto legal que suscita la duda de constitucionalidad es del siguiente tenor literal: “1. Los requisitos para acceder a los Cuerpos de la Policía Local por el sistema de movilidad sin ascenso son los siguientes: a) Antigüedad de cinco años en la categoría; b) Faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad. 2. Para acceder a los Cuerpos de la Policía Local por el sistema de movilidad con ascenso se exigen los mismos requisitos establecidos para la promoción interna y, además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad.”

2. El órgano judicial cuestiona, por su posible vulneración con los arts. 23.2 y 103.3 CE, que el art. 46 de la Ley 13/2001 del Parlamento de Andalucía establezca como requisito para acceder a los cuerpos de la policía local, con o sin ascenso, el relativo a faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad. Esta disposición supone la imposición de un requisito de edad que resulta contrario a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que han de presidir la regulación legal del acceso a las funciones

públicas. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/2004, de 11 de junio, cuya doctrina transcribe en el Auto de planteamiento.

El Fiscal General del Estado apoya la concurrencia del primer motivo de inconstitucionalidad propuesto por el órgano judicial. Por su parte, ni la Junta de Andalucía ni el Parlamento de la Comunidad Autónoma aceptan las tachas de inconstitucionalidad propuestas por el Juez de lo Contencioso ante el que se tramita el proceso judicial a quo.

3. Con carácter previo, debemos precisar el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Atendemos así el óbice formulado tanto por el Fiscal General del Estado como por el Letrado del Parlamento de Andalucía, para quienes la cuestión ha de limitarse al último inciso del apartado 2 del art. 46 de la Ley 13/2001 del Parlamento de Andalucía, sin referirse al requisito de edad incluido en la letra b) del apartado 1 del mismo art. 46.

A estos efectos debemos recordar que la resolución que ha sido impugnada en el proceso es la base 2.1 C) de la convocatoria para la cobertura de nueve plazas de oficial de policía local del Ayuntamiento de Cádiz, relativa a los “Aspirantes que accedan por el turno de movilidad con ascenso” (sistema para que el que se reserva una plaza). Esta disposición tiene apoyo directo en el apartado 2 del art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001 y, más en concreto, en la expresión “y además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad”. Este último es, por consiguiente, el objeto preciso de la presente cuestión de inconstitucionalidad, de modo que, como sostiene el Fiscal General del Estado, procede declarar inadmisibile la presente cuestión de inconstitucionalidad en la parte relativa al art. 46.1 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales, que establece los requisitos para acceder a los cuerpos de la policía local por el sistema de movilidad sin ascenso.

4. El núcleo de la controversia suscitada se contrae al determinar si el art. 46.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de coordinación de las policías locales, infringe los arts. 23.2 y 103.3 CE al establecer un requisito de edad para el acceso a otros cuerpos de policía local por el sistema de movilidad con ascenso.

A los efectos de delimitar el ámbito de aplicación del artículo objeto de controversia, procede indicar que el señalado límite de edad no se establece para todos los funcionarios públicos locales, sino exclusivamente para los funcionarios de los cuerpos de policía local (es decir, para la provisión de determinadas plazas de la función pública local); aún más, tratándose de la posibilidad de acceso por el “sistema de movilidad” no puede afirmarse que nos hallemos ante una convocatoria de acceso a la función pública, sino ante una posibilidad concreta que se ofrece a quienes, ostentando ya la cualidad de funcionarios de la policía local de un Ayuntamiento, pretendan optar a otros puestos de cuerpos de policía local de distinto Ayuntamiento. Precisamente por ello la Ley andaluza de coordinación de policías locales establece tal límite de edad para

el “sistema de movilidad”, sin extenderlo a la promoción interna pues en este último caso nos hallamos ante la promoción del funcionario dentro del cuerpo al que pertenece, mientras que en la movilidad (con o sin ascenso) la persona de que se trate ingresa ex novo en un cuerpo de policía local diferente.

5. Este Tribunal ha tenido ocasión de considerar en diversas ocasiones la introducción de la edad como circunstancia objetiva que actúa como elemento diferenciador en el acceso a las funciones públicas.

Con carácter preliminar debe recordarse que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas no prohíbe que el legislador pueda tomar en consideración la edad de los aspirantes o cualquier otra condición personal.

Así, la Sentencia 63/2011, de 6 de junio (recogiendo la STC 200/2001, de 4 de octubre, a su vez reproducida in extenso en la STC59/2008, de 14 de mayo), concluye que por lo que se refiere a la edad como factor de discriminación la hemos considerado “una de las condiciones o circunstancias incluidas en la fórmula abierta con la que se cierra la regla de aplicación de discriminación incluida en el art. 14 CE, con la consecuencia de someter su utilización por el legislador, como factor de diferenciación al canon de constitucionalidad más estricto en aplicación del cual este Tribunal ha llegado a soluciones diversas, en correspondencia con la heterogeneidad de los supuestos enjuiciados, tanto en procesos de amparo constitucional como de control de normas con rango de ley” (FJ 3).

Este criterio —“en cuanto la edad es en sí un elemento diferenciador será legítima una decisión legislativa que, atendiendo a ese elemento diferenciador, y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente límites de edad que supongan, para los que lo hayan rebasado, la imposibilidad de acceder a estos puestos”— estaba ya presente en nuestra primera jurisprudencia, en particular, en la STC 75/1983, de 3 de agosto (FJ 3), en la que en razón del mismo sostuvimos que el establecimiento legal de la edad máxima de sesenta años para el acceso al cargo de interventor en los municipios de régimen especial de Barcelona y Madrid no era inconstitucional, pues, se trata “con dicho límite de evitar que tal cargo se adjudique a funcionarios que por poseer una mayor antigüedad en la carrera, ... les reste un plazo relativamente breve para la jubilación, de modo que apenas tengan tiempo suficiente para imponerse de los importantes cometidos que la Ley les impone desarrollar, ni conocer las peculiaridades del Ayuntamiento cuyos fondos ha de intervenir, influyendo de manera decisiva en el desempeño del servicio personal y en el que ha de prestarse públicamente a favor de los ciudadanos. Deficiencias y perjuicios que se evitan con dicha medida, que permiten que al tenerse acceso al cargo a una edad alejada moderadamente de la jubilación, se garantice una indispensable permanencia en el cargo con la reserva de que si se produce el cese antes de la jubilación, el cargo queda abierto a los que cumplan aquella exigencia de edad no superior a los sesenta años”. De suerte que “la diferenciación no constituye un específico privilegio —o su contrario, una discriminación— por razón de la edad, sino una definición objetiva y general de las

condiciones que han de reunir los interventores que quieran acceder a los municipios de régimen especial” (FJ 6).

Esta doctrina se recuerda en la STC 37/2004, de 11 de marzo, que el Juzgado proponente de la cuestión cita en apoyo de su tesis. En esa Sentencia se declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del último inciso del art. 135 b) del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por vulneración del derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas (art. 23.2 CE), al establecer el precepto anulado un límite máximo de edad para opositar a puestos en la función pública local (“no exceder de aquella en que falten menos de diez años para la jubilación forzosa por edad, determinada por la legislación básica en materia de función pública”).

La STC 37/2004, tras recordar —con cita de la STC 75/1983— que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE) no prohíbe que el legislador pueda tomar en consideración la edad de los aspirantes, o cualquier otra condición personal, siempre que esa diferenciación de trato obedezca a una justificación razonable, llega a la conclusión de que el establecimiento de un límite máximo de edad para opositar a puestos en la función pública local no encuentra una explicación razonable desde la perspectiva constitucional. En el fundamento jurídico 6 de la Sentencia puede leerse: “No lo es, en absoluto, que tal exigencia pueda derivarse del régimen jurídico de los derechos pasivos de tal tipo de funcionarios ... porque restringe, indebidamente, el derecho de acceso a aspirantes que pueden presentar, potencialmente, mayores méritos y capacidad. Tampoco puede justificarse una disposición como la contenida en el último inciso del art. 135 b) del Real Decreto Legislativo 781/1986 en la conveniencia de que determinadas plazas sean cubiertas de forma estable por el simple motivo de que el legislador la ha referido a toda la función pública local. En nuestra STC 75/1983, de 3 de agosto, hemos señalado que puede ser justificable que la provisión de determinadas plazas de la función pública contenga exigencias específicas de edad derivadas de las peculiaridades de los concretos puestos a cubrir. Pero tal posibilidad no opera cuando, como aquí es el caso, la norma se aplica de forma indiferenciada a todos los funcionarios públicos locales”.

En consecuencia, la constitucionalidad o no de la norma que introduce la diferenciación de trato por razón de la edad como circunstancia objetiva en el acceso a las funciones públicas dependerá de cada supuesto en particular, de modo que la norma será inconstitucional en los supuestos en los que no exista para tal diferenciación de trato justificación razonable (STC 37/2004), y, en cambio, será constitucional cuando la diferenciación de trato por razón de la edad responda a una definición objetiva y general de las condiciones que debían reunir quienes querían acceder a los puestos de que se trate; diferenciación, por otra parte, que ha de justificarse debidamente (STC 75/1983).

Por lo tanto, hemos de determinar, ahora, si la diferenciación de trato obedece a una definición objetiva y general y, debemos asimismo, analizar las razones que, en opinión de los órganos autonómicos, justifican la prohibición de participación en los

procesos de acceso por el turno de movilidad con ascenso a los cuerpos de policía local de Andalucía.

6. El artículo objeto de controversia introduce la edad como circunstancia objetiva que actúa como elemento diferenciador a partir de la consideración de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Así es por cuanto el art. 28 de la Ley de coordinación de policías locales de Andalucía prevé que “los municipios, al objeto de garantizar una adecuada aptitud psicofísica en la prestación de los servicios de Policía Local, establecerán la situación de segunda actividad”, una situación administrativa, añade el párrafo 2 de este artículo, “en la que se permanecerá hasta el pase a la jubilación u otra situación que no podrá ser la de servicio activo, salvo que el pase a la situación de segunda actividad se produzca como consecuencia de la pérdida de aptitudes psicofísicas y que las causas que lo motivaron hayan desaparecido”. En esta situación administrativa pueden encontrarse los funcionarios de la policía local en los que concurra alguna de las causas establecidas por el art. 29 de la citada ley, particularmente, el cumplimiento de las edades que la propia Ley determina para cada escala [que en el caso de los oficiales, pertenecientes a la escala básica, es la edad de 55 años (art. 31.1)].

En la situación de segunda actividad, el funcionario de la policía local queda excluido de actuaciones policiales operativas, pasando a desarrollar sus funciones “en otro puesto de trabajo adecuado a la categoría que se ostente y determinado por el municipio, preferentemente en el área de seguridad, y si ello no fuese posible, en otros servicios municipales” (art. 30.1). La inclusión de la situación de segunda actividad obedece, al decir de la exposición de motivos de la ley, a la voluntad de “acercar más su régimen [el propio de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía] al de otros Cuerpos de Seguridad” y, como se ha indicado, el fundamento del pase a situación de segunda actividad es el de “garantizar una adecuada aptitud psicofísica en la prestación de los servicios de la Policía Local” (art. 28.1).

Así las cosas, la situación de segunda actividad produce no sólo una merma en el número de funcionarios de la policía local capacitados para realizar actuaciones policiales operativas disponibles en el municipio, sino también un aumento de los costes de personal del correspondiente Ayuntamiento, no sólo porque para mantener la proporcionalidad entre las diferentes categorías entre las plantillas de los cuerpos de policía local (exigencia establecida por la disposición transitoria novena) será preciso reponer al funcionario que ha pasado a la situación de segunda actividad, sino también porque éste ha de percibir las mismas “retribuciones básicas y complementarias, salvo aquellas vinculadas al puesto de trabajo o destino concreto que previamente desempeñaba” (art. 30.2).

De este modo la consecuencia para el municipio que recibiese a un aspirante con una edad más o menos cercana a la que supondría el pase a la segunda actividad,

supondría un grave perjuicio para el propio municipio; perjuicio, sin duda, económico pero también en la prestación del servicio al ciudadano.

Por tanto, el motivo de la diferenciación en razón de la edad contemplado en el art. 46 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las Policías locales, se encuentra en razones derivadas de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Como se ha avanzado, la justificación ofrecida es doble. En primer lugar, descansa en argumentos de estabilidad de plantillas y ahorro de costes de personal. Se sostiene, en efecto, que el pase de los policías locales a la situación de segunda actividad al cumplir la edad legalmente prevista produce una merma en el número de funcionarios de la policía local disponibles en el municipio para las tareas propias de la policía local (“funciones operativas”), que obliga a reclutar nuevos funcionarios para esas funciones, con el consiguiente aumento de los costes de personal, que represente de manera inconveniente en los municipios al recibir en su cuerpo de Policía local a funcionarios de otras policías locales que tengan una edad cercana a la que supondría el pase a la segunda actividad. En definitiva, lo que se pretende es que los funcionarios de un cuerpo de Policía local que accedan por el sistema de movilidad a otro cuerpo de Policía local de distinto municipio, lo hagan a una edad que garantice una mínima duración (al menos diez años) en el desempeño de las actuaciones operativas de la policía local en este municipio, antes de que se produzca el pase a la situación de segunda actividad.

Como segundo argumento se hace referencia a las específicas características de trabajo a los que se accede, indicándose que el límite de edad objeto de consideración tiene como finalidad asegurar la eficacia del servicio activo de policía, ya que con este requisito se procura una cierta permanencia en el servicio activo.

En consecuencia, los argumentos ofrecidos en este proceso constitucional en pro de la incorporación en las normas de acceso a la función pública local de un requisito relacionado con la edad que no guarda relación con los principios de mérito y capacidad constitucionalmente establecidos (art. 103.3 CE), resultan razonables desde la perspectiva del art. 23.2 CE, por lo que el art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales no vulnera los arts. 23.2 y 103.3 CE.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad en la parte relativa al art. 46.1 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales.

2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a uno de marzo de dos mil doce

Sentencia nº 870/2010 de 5 de octubre del Tribunal Superior de Justicia de Baleares

RESUMEN:

Función Pública: Retribución salarial. Policía local con incapacidad permanente total para su profesión. Reincorporación. Se solicita el pase a segunda actividad o equiparación con otros agentes. La segunda actividad no es compatible ya que ésta se reserva para quienes acrediten que sus condiciones no les permiten desempeñar eficazmente las funciones encomendadas. Desestimación del recurso.

Vistos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears los autos seguidos ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Palma de Mallorca, con el número de autos del Juzgado y número de rollo de esta Sala arriba designados; actuando como parte apelante, D. Teodulfo, representado y asistido por la Letrada Dña. María Canudas Pujol; como apelada, Ayuntamiento de Ibiza representado por la Procuradora Dña. Beatriz Ferrer Mercadal y asistido por el Letrado D. Juan Orihuela Romero.

Constituye el objeto del recurso la desestimación presunta, a través de la ficción legal del silencio administrativo, de la solicitud presentada el 18 de junio de 2008 en relación a que el Sr. Teodulfo, Policía Local, pasase a segunda actividad o que se le equiparase la retribución salarial con los restantes Policías Locales.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Pablo Delfont Maza, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.-La sentencia número 11 de 2010, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Palma, en los autos seguidos por los trámites de

procedimiento abreviado y de los que trae causa el presente rollo de apelación, decía literalmente en su fallo:

"Se acuerda desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto a instancias de Don Teodulfo contra el Ayuntamiento de Ibiza y en consecuencia debo declarar y declaro ser conforme a derecho, el acto impugnado. Todo ello, sin expresa imposición de costas."

Segundo.-Contra la anterior resolución se interpuso recurso de apelación en plazo y forma por la parte demandante, siendo admitido en ambos efectos.

Tercero.-No se ha solicitado la práctica de prueba ni trámite de vista o conclusiones.

Cuarto.-Se ha seguido el recurso con arreglo a los trámites de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, quedando los autos conclusos para dictar sentencia, señalando para la votación y fallo el día 5 de octubre de 2010.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El aquí apelante, D. Teodulfo, policía local desde 1984 de la Administración ahora apelada, Ayuntamiento de Ibiza, tiene reconocida desde 2005 una incapacidad permanente total para su profesión y, en virtud de determinado pacto, solicitó la reincorporación, quedando adscrito a puesto de auxiliar de gestión administrativa polivalente-ITP.

Pues bien, con base en lo previsto en el artículo 47 de la Ley 6/05, el Sr. Teodulfo solicitó el pase a segunda actividad o que se le equiparase la retribución con otros agentes, señalando que lo era la de quien realiza idénticas funciones en el Registro Municipal junto al Sr. Teodulfo.

La sentencia confirma el acto presunto que desestimó la solicitud del Sr. Teodulfo, primero, por no haberse dado el pase a la segunda actividad cuando se solicitó, que lo fue cuando ya no estaba en primera actividad sino con la adscripción obtenida en 2005 conforme al pacto ya mencionado; y, segundo, que el término de comparación no es válido ya que atañe a quienes, en realidad, no se ha acreditado que realicen las mismas funciones y, por el contrario, figura que no realizan las mismas sino otras y con horario más extenso.

Así las cosas, en la apelación se aduce, primero, que consta que el Sr. Teodulfo cobra menos; segundo, que tras la Ley 6/05 pasó del Grupo D al Grupo C, pero no es suficiente ya que viene ocupando puesto de trabajo de segunda actividad encubierto y "...no existe la categoría de auxiliar administrativo en el Grupo C, sino la de administrativo"; y, tercero, que no ha dejado de estar en servicio activo, que las

funciones son casi las mismas que las de los que cobran más y que el horario es menor ya que mediante otro pacto "...los administrativos tienen un horario reducido".

Segundo.-Reincorporado el Sr. Teodulfo en aplicación del artículo 91 del Pacto de 2004, esto es, adscrito a puesto adecuado a sus condiciones, precisamente por cuanto así él mismo lo solicitó, debe tenerse en cuenta ahora que la segunda actividad no es compatible ya que ésta se reserva para quienes acrediten que sus condiciones no les permiten desempeñar eficazmente las funciones encomendadas -artículo 47.1. de la Ley 6/05 -, de manera que aquella adscripción pedida por el Sr. Teodulfo -y así obtenida- garantizó el desempeño efectivo y eficaz y, en consecuencia, el Sr. Teodulfo no se encuentra en caso previsto en el artículo 47.1. de la ley 6/05.

Por otro lado, no consta que el Sr. Teodulfo solicitase el pase a segunda actividad con anterioridad a que solicitase la aplicación del Pacto de 2004; y aquella solicitud también era posible al amparo del Decreto 70/1989.

Independientemente de que se entendiera que el Sr. Teodulfo estaba en primera actividad cuando efectuó la solicitud del caso, en definitiva, lo verdaderamente sustancial es si desempeñaba o no puesto con funciones adecuadas a sus facultades psicofísicas. Y lo desempeñaba.

Por otro lado, el artículo 50 de la Ley 6/05 impone el pase a la segunda actividad, pero cuando las condiciones físicas, psíquicas o sensoriales del funcionario así lo aconsejen, con lo que la Administración dispone de ese modo de margen de apreciación.

Finalmente, sean más o menos parecidos el contenido de los puestos y una y otras funciones, que no lo son, en definitiva, el propio apelante acepta que no coinciden, como tampoco coincide el horario, sea por pacto o sea por lo que sea, de manera que el término de comparación ofrecido no es hábil para alcanzar la pretensión del Sr. Teodulfo.

Llegados a este punto, cumple la desestimación de la apelación.

Tercero.-Conforme a lo previsto en el artículo 139.2. de la Ley 29/98, procede imponer a la parte apelante las costas causadas en la presente apelación.

En atención a lo expuesto:

FALLAMOS

Primero.-Desestimamos el recurso de apelación presentado contra la sentencia número 11 de 2010 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 y la confirmamos.

Segundo.-Imponemos a la parte apelante las costas causadas en la presente apelación.

Contra esta resolución no cabe recurso ordinario.

V.- CASO PRÁCTICO.

RESOLUCIÓN ALCALDÍA

NÚMERO: 301

FECHA: 30/09/2013

Resultando.- Que el funcionario municipal D. Andrés Colomera Pérez, DNI: 22.222.222-T nacido el 10/09/1955, ostenta en propiedad la plaza de Oficial de Policía Local, Grupo C1, Escala de Administración Especial, Subescala de Servicios Especiales, clase a) Policía Local, Escala Básica del Cuerpo de Policía Local de Puerto Hurraco.

Resultando.- Que el citado funcionario se encuentra en situación de servicio activo y supera en la actualidad la edad de 55 años.

Expuesto lo anterior y Considerando:

Primero.- Normativa de aplicación: arts. 28 y ss. Ley 13/10 de 11 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Andalucía y Decreto 135/2003 de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación de Segunda Actividad de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía.

Segundo.- Competencia: Corresponde al Ayuntamiento al que pertenezca el funcionario la incoación de oficio del presente expediente y al Alcalde-Presidente las atribuciones resolutorias del mismo ex art. 10 y 6 del Decreto 135/2003 de 20 de Mayo.

Tercero.- La segunda actividad por razón de edad:

a) La normativa citada configura la segunda actividad como aquella situación administrativa a la que pasa el funcionario del Cuerpo de Policía Local cuando se dan determinadas circunstancias que determinan una merma de sus facultades pero no suponen su jubilación por incapacidad permanente, siendo aptos para desempeñar otros puestos de trabajo en la Entidad Local más acordes a sus circunstancias y garantizándose de este modo que el servicio activo del Cuerpo lo presten funcionarios en perfectas condiciones psicofísicas. Las causas legalmente establecidas para el pase a la segunda actividad son tres: Edad, Pérdida de Aptitudes Psicofísicas y Embarazo.

b) La edad es una circunstancia objetiva y de aplicación automática, distinguiendo la normativa entre las distintas escalas del Cuerpo a la hora de fijar los límites de edad. En concreto, los arts. 31 y 11, respectivamente, de la normativa citada establecen que para los miembros de la Escala Básica del Cuerpo de Policía Local el pase a situación de segunda actividad por razón de edad se producirá al cumplir los 55 años.

Por todo lo anterior, **RESUELVO:**

PRIMERO.- Acordar el pase a la situación administrativa de segunda actividad, por razón de edad, del funcionario municipal D. Francisco González Flores, en los siguientes términos:

a) La segunda actividad se ejercerá preferentemente en puestos del área de seguridad, y si ello no fuere posible, en otros servicios municipales adecuados a la categoría del interesado. Dentro del área de seguridad, se pondrán encomendar alguna/as de las siguientes funciones: Control de entrada en el interior de las dependencias policiales; Actividades relativas a educación vial; Control del mantenimiento de los vehículos y material de la Policía Local; Administrativas; De intendencia (vestuario, material, etc.); De gestión de Recursos Humanos; Tráfico, Transportes y Protección Civil; Funciones en los centros de emergencias y en general, todas aquellas actividades técnicas de asesoramiento, gestión y apoyo de la actividad policial o relacionadas con la misma, siempre que éstas no impliquen actuaciones policiales operativas.

b) La Relación de Puestos de Trabajo que actualmente se encuentra en fase de elaboración expresará aquellos puestos que puedan desempeñarse a través de funcionarios del Cuerpo de Policía en situación de segunda actividad. Hasta su aprobación definitiva, el ejercicio de funciones en régimen de segunda actividad se efectuará mediante adscripción provisional del funcionario al puesto, ejercicio de potestades de movilidad funcional o cualquier otro mecanismo legalmente previsto en la normativa funcionarial.

c) El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones básicas y complementarias que perciba el interesado, salvo aquellas que se encuentren vinculadas al puesto de trabajo o destino concreto que se desempeñare el momento del cambio de situación administrativa.

d) Los funcionarios en situación de segunda actividad estarán sujetos a idénticos regímenes disciplinarios y de incompatibilidades que en el servicio activo, salvo que desempeñen puestos en un servicio distinto al de

Policía Local, en cuyo caso estarán sometidos al régimen general disciplinario y de incompatibilidades de los funcionarios públicos.

e) En la situación de segunda actividad no se podrá participar en procedimientos de promoción o movilidad en los Cuerpos de Policía Local.

f) Los efectos de la presente resolución se producirán a los tres meses de su notificación al interesado, manteniéndose mientras tanto el mismo en situación de servicio activo.

g) Dentro de los quince días siguientes a la notificación de la presente al interesado podrá, si así lo considera, solicitar la prórroga de su situación en el servicio activo, sin que se produzca la interrupción de éste, la que se tramitará en los términos establecidos en los arts. 14 y 17 del Decreto 135/2003 de 20 de mayo.

SEGUNDO.- Notifíquese la presente resolución a la Consejería de Gobernación de la Junta de Extremadura a efectos de anotación en el registro correspondiente.

TERCERO.- Notifíquese la presente resolución al interesado con expresión de los recursos que frente a la misma procedan. Insértese en el Libro de Resoluciones de la Alcaldía.

En Puerto Hurraco a 30 de septiembre de 2013.

Fdo. El Alcalde.

----- XX -----

ANDRÉS COLOMERA PÉREZ, mayor de edad, con Documento Nacional de Identidad número 22.222.222-T, vecino de Puerto Hurraco, con domicilio en Calle Tiros nº 4, ante ese Ayuntamiento comparezco y, como mejor proceda en derechos, DIGO:

Con fecha 3 de octubre de 2013 me ha sido notificada Resolución de Alcaldía número 301 de fecha 30-09-2013, por la que se acuerda “el pase a la situación administrativa de segunda actividad, por razón de edad, del funcionario municipal D. Andrés Colomera Pérez” y, no considerando ajustada a derecho la precitada resolución, por medio del presente escrito, en tiempo y forma, paso a formular las siguientes

ALEGACIONES:

Primera. El dicente, nacido el 10-09-1955, ostenta en propiedad la plaza de Oficial de Policía Local, Grupo C1, Escala de Administración Especial, Subescala de Servicios Especiales, clase a) Policía Local, Escala Básica del Cuerpo de Policía Local de Marmolejo. En la actualidad me encuentro en situación de servicio activo.

Segunda. Resulta de aplicación el Decreto 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local de Andalucía, y en concreto, en lo que al presente supuesto se refiere, el apartado comprendido en el artículo 12, que transcribimos a continuación:

Artículo 12. Comunicación al interesado.

“El Ayuntamiento comunicará al funcionario el pase a la situación administrativa de segunda actividad con la antelación suficiente, que en ningún caso será inferior a los tres meses anteriores al cumplimiento de la edad establecida en el artículo anterior, con el fin de que el interesado pueda solicitar, si lo estima conveniente, la prórroga en el servicio activo, sin que se produzca interrupción en éste”.

Teniendo en cuenta que el compareciente nació el 10-09-1955 y, por consiguiente, el 10-09-2013 cumplió 58 años, la pretensión de ese Ayuntamiento debió notificármese con tres meses de antelación, esto es, antes del 10-06-2013 y, no habiéndolo realizado así, deberá decretarse el archivo del expediente sin perjuicio de que el año próximo, si es voluntad de ese Ayuntamiento, se inicie de nuevo conforme a derecho, ya que no se trata del ejercicio arbitrario de una opción del Sr. Alcalde, que pueda ejercitarse en cualquier momento, sino de una facultad reglada en las causas y en el tiempo, que podrá ejercitarse conforme a los plazos legalmente establecidos.

Tercero. Con carácter subsidiario, y sin perjuicio de lo expresado en el apartado anterior, he de manifestar que interesa al derecho de esta parte obtener la prórroga legalmente establecida en el servicio activo, la cual se encuentra regulada en el art. 14 del precitado Decreto, según el cual el Alcalde podrá aplazar el pase a la situación de segunda actividad por sucesivos períodos de un año, cuando exista solicitud expresa del interesado y siempre que medie dictamen médico favorable, que se realizará de acuerdo con lo establecido en el art. 17 del presente Decreto.

El interesado presentará la solicitud para la prórroga en el servicio activo, como mínimo 75 días naturales, antes del cumplimiento de la edad o del vencimiento del aplazamiento anual que tenga concedido.

A tal fin el artículo 17 de la citada norma regula el proceso de evaluación que será dictaminado de la siguiente forma:

a) Por los servicios médicos municipales o, en caso de no existir éstos, por facultativos designados por el Municipio.

b) Si el interesado lo solicita se constituirá, un Tribunal Médico que estará compuesto por facultativos del Sistema Sanitario Público de Andalucía, uno a propuesta del Servicio Andaluz de Salud, otro a propuesta del Municipio y el tercero a propuesta del propio interesado.

En cualquier caso, los responsables del dictamen podrán solicitar asesoramiento no vinculante de especialistas o la realización de pruebas, exploraciones o

reconocimientos que consideren necesarios para evaluar la aptitud psicofísica del funcionario.

Pues bien, considero que la evaluación deberá llevarse a cabo por el Tribunal Médico a que se refiere el apartado “B” anteriormente citado.

Cuarto. Considero necesaria la evaluación en la forma que se indica porque, a mi juicio, la decisión que se pone de manifiesto en la comunicación emitida nada tiene que ver con una supuesta merma en mis facultades físicas ni psíquicas. Considero que mi actitud ha sido siempre la de cumplir mis obligaciones y, en base a ello, creo –con el debido respeto– que las discrepancias que puedan existir en determinadas cuestiones relativas al servicio no deben justificar, si estas fueran su causa, la decisión que se me ha notificado, ya que estaría viciada de nulidad.

Así pues, para el caso de que no se archive el expediente, por resultar extemporáneo, deberá tenerse por solicitada la prórroga correspondiente y llevarse a cabo la evaluación anteriormente indicada, y todo ello sin perjuicio de que mantenga mi derecho a instar la petición de sobreseimiento que se contiene en el apartado segundo de este escrito, ya porque el acuerdo sea extemporáneo ó por ser nulo al vulnerarse mis derechos fundamentales ó de legalidad ordinaria.

Por lo expuesto,

Suplico al Ayuntamiento de Puerto Hurraco, que tenga por presentado este escrito, lo admita, tenga por formuladas alegaciones en plazo de 15 días contra la Resolución de Alcaldía número 301 de fecha 30-09-2013 y en su virtud acuerde:

a) Archivar el expediente del que dimana esta resolución por no haberse tramitado con la antelación legalmente prevista, tal y como se indica en el cuerpo del presente escrito.

b) Subsidiariamente interesa al derecho de esta parte obtener la prórroga legalmente establecida en el servicio activo, la cual se encuentra regulada en el art. 14 del precitado Decreto, por lo que solicito se tenga por efectuada dicha manifestación.

Y todo ello sin perjuicio de ejercitar las acciones que en derecho me corresponden, en orden a la correcta tramitación de la pretensión de ese Ayuntamiento, según se ha expresado en el apartado “a” de este suplico y a la posible nulidad del acuerdo notificado, por razones de forma y de fondo en cuanto el mismo pueda traer causa de una vulneración de mis derechos fundamentales.

En Puerto Hurraco a 21 de octubre de 2013.

Fdo. Andrés Colomera Pérez.

----- xx -----

RESOLUCIÓN ALCALDÍA

NÚMERO: 332/2013

FECHA: 20/11/2013

Vistas las alegaciones presentadas por D. Andrés Colomera Pérez, con DNI 22.222.222-T con fecha 21-10-2013, y número 3131 de R.E., en relación a la notificación de Resolución de Alcaldía nº 301 de fecha 30-09-2013, y el Recurso de Reposición presentado con fecha 08-11-2013 y nº 4313 de R.E., y de conformidad con las competencias que me otorgan las disposiciones legales vigentes, **RESUELVO:**

Primero. Declarar la inadmisión del Recurso de Reposición presentado por D. Andrés Colomera Pérez con fecha 08-11-2013 por extemporáneo, toda vez que el Registro de Entrada de presentación del mismo es de 08-11-2013, y la Resolución del pase a segunda actividad le fue notificada, según él mismo reconoce y consta en Registro de Entrada, el día 3 de Octubre, transcurrido por tanto el plazo de un mes, establecido en el art. 117.1 de la Ley 30/1992 de RJAP y PAC.

Segundo. Desestimar las alegaciones Segunda y Tercera por los siguientes motivos:

-Respecto a la alegación Segunda: Yerra el alegante en su consideración de cual sea el régimen jurídico del pase a la situación de la segunda actividad, en lo que la temporalidad de su aplicación se refiere. La edad de 55 años es la edad a partir de la cual se deberá acordar el pase a dicha situación, es decir, constituye un diez a quo y no un diez ad quem que, una vez transcurrido, imposibilite acordar dicho pase hasta el año siguiente, como por otro lado pretende el alegante sin sustento alguno. Dicho de otro, a partir de 55 años, y nunca antes, se podrá acordar el pase a la situación de segunda actividad con respeto, en todo caso, al preaviso trimestral establecido en el artículo 12 del Decreto 135/2003 de 20 de mayo, como ha sido el caso.

-Respecto a la alegación Tercera: Yerra igualmente el alegante en su consideración de que la prórroga del servicio activo constituya un derecho que le asiste. Siguiendo en este punto a la Sentencia de 14 de julio de 2008 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada dictada con ocasión de Recurso de Apelación 83/2007, cabe concluir lo siguiente:

a) El pase a la situación de segunda actividad por razón de edad es la regla general objetiva, y la prórroga en el servicio activo es una excepción.

b) La prórroga en el servicio activo no es un derecho del solicitante, sino una potestad discrecional de la Alcaldía-Presidencia, quien incluso puede rechazarla, no obstante informe médico favorable.

Tercero. Reiterar el contenido íntegro de la Resolución número 301 de 30-09-2013 notificada con fecha 03-10-21013, quedando fijada la fecha de efectos de dicha Resolución, y por tanto el pase a la situación administrativa de segunda actividad de D. Andrés Colomera Pérez, a partir del día 2 de enero de 2014 manteniéndose hasta esa fecha en situación de servicio activo.

En Puerto Hurraco a 20 de noviembre de 2013.

Fdo. El Alcalde.

----- xx -----

RESOLUCIÓN ALCALDÍA

NÚMERO: 52/2014

FECHA: 25/02/2014

Visto el Auto número 15/14 de 31-01-2014, Procedimiento: Pieza de Medidas Cautelares 933.1./2013 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Badajoz, acordando la suspensión de la ejecutividad de Resolución de Alcaldía de fecha 30-09-2013, hasta tanto se resuelva el Recurso Contencioso interpuesto frente a dicha Resolución, por la que se declaraba el pase la situación administrativa de segunda actividad del funcionario D. Andrés Colomera Pérez, y en cumplimiento del mismo, esta Alcaldía en uso de las atribuciones que le confiere en el artículo 21.1.k) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, **RESUELVO:**

Primero. Suspende y dejar sin efecto la ejecución de Resolución de Alcaldía número 301 de fecha 30-09-2013, por la que se declaraba el pase a la situación administrativa de segunda actividad del funcionario D. Andrés Colomera Pérez, reiterada por Resolución de fecha 20-11-2013, declarando en virtud del citado Auto a D. Andrés Colomera Pérez en situación de servicio activo y en funciones de Jefatura del Cuerpo de Policía Local.

Segundo. Que D. Andrés Colomera Pérez a partir de día siguiente a la notificación del presente acuerdo desempeñe las funciones de Jefe del Cuerpo de la Policía Local en las mismas condiciones de turnos en los que venía desempeñando antes del pase a la segunda actividad y hasta la Resolución del Recurso Contencioso.

Tercero. Dejar sin efecto la adscripción provisional a la Jefatura del Cuerpo de Policía Local de D. Pedro Vaca Gao otorgada por Resolución de 29-01-2014.

Cuarto. Notificar a los interesados el presente acuerdo a los oportunos efectos.

En Puerto Hurraco a 25 de febrero de 2014.

Fdo. El Alcalde.

----- XX -----

RESOLUCIÓN ALCALDÍA

NÚMERO: 139/2014

FECHA: 09/06/2014

Asunto: Pase a la situación administrativa de segunda actividad

Resultando. Que D. Andrés Colomera Pérez, nacido el 10 de septiembre de 1955, ostenta en propiedad la plaza de Oficial de Policía Local, Grupo C1, escala de Administración Especial, Subescala de Servicios especiales, clase A Policía Local, escala básica del cuerpo de Policía Local de Puerto Hurraco.

Resultando. Que la Sentencia 377/2014 dictada en el Procedimiento Abreviado 955/2013 de fecha 6 de mayo de 2014 ha estimado el recurso interpuesto por el funcionario municipal antes indicado anulando por no ser ajustada a derecho la Resolución de Alcaldía de fecha 30-09-2013 mediante la cual se acordaba el pase a la situación administrativa de segunda actividad por razón de la edad sin perjuicio del derecho que le asiste al Ayuntamiento de iniciar nuevo expediente de pase a segunda actividad.

Resultando. Que el citado funcionario supera los 55 años, se encuentra en situación de activo e incluido en la escala básica, no resulta preceptivo la emisión de dictamen médico favorable.

Por lo que Considerando. Que conforme al artículo 18 y 19 de la Ley 13/2001 de 11 de diciembre (BOJA nº 144 de 15 de diciembre de 2001) el Sr. Colomera Pérez está integrado en la escala básica, grupo al que de acuerdo al artículo 29 de la Ley 13/2001 y artículo 11 del Real Decreto 135/2003 de 20 de mayo se podrá pasar a situación de segunda actividad por razón de la edad que se determine para cada escala y que en el caso de la escala básica es de cincuenta y cinco años.

Considerando. Que conforme a la normativa indicada la comunicación al funcionario que vaya a pasar a la situación administrativa de segunda actividad en ningún caso será inferior a los tres meses anteriores al cumplimiento de la edad establecida.

Considerando. Que la edad es una circunstancia objetiva y de aplicación automática y que la competencia corresponde al Ayuntamiento al que pertenece el funcionario y en concreto el artículo 6 del Real Decreto 135/2003 de 20 de mayo la atribuye al Alcalde-Presidente.

RESUELVO:

Primero. Acordar el pase a la situación administrativa de segunda actividad por razón de la edad al funcionario D. Andrés Colomera Pérez en los siguientes términos:

a) La segunda actividad se ejercerá preferentemente en puestos del área de seguridad y si no fuere posible en otros servicios municipales adecuados a la categoría que ostenta el interesado.

b) Dicho pase a segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones básicas y complementarias que percibe el interesado, salvo las vinculadas al puesto de trabajo o destino específico.

c) Estará sujeto al mismo régimen disciplinario y de incompatibilidades que en el servicio activo salvo que pase a desempeñar el puesto en un servicio distinto al de policía local.

d) No podrá participar en procedimientos de promoción o movilidad en el cuerpo de policía local.

e) Esta Resolución producirá sus efectos a los tres meses de su notificación al interesado manteniéndose mientras tanto en su situación de activo.

f) En los quince días siguientes a la notificación el interesado podrá solicitar la prórroga de su situación en activo de acuerdo a lo establecido en los artículos 14 y 17 del Real Decreto 135/2013 de 20 de mayo.

Segundo. La presente Resolución será notificada a la Consejería de Gobernación de la Junta de Extremadura a fin de su anotación en el Registro correspondiente.

Tercero. Notifíquese la presente Resolución al interesado, expresando los recursos frente a la misma e insértese en el Libro de Resoluciones de Alcaldía.

En Puerto Hurraco a 9 de junio de 2014.

Fdo. El Alcalde.

----- XX -----

D. ANDRÉS COLOMERA PÉREZ, mayor de edad, con Documento Nacional de Identidad número 22.222.222-T, vecino de Puerto Hurraco, con domicilio en Calle Tiros nº 4, ante ese Ayuntamiento comparezco y, como mejor proceda en derecho, **DIGO:**

Con fecha 9 de junio de 2014 me ha sido notificada Resolución de Alcaldía de misma fecha, por la que se acuerda “el pase a la situación administrativa de segunda

actividad, por razón de edad, del funcionario municipal D. Andrés Colomera Pérez” y, sin perjuicio de las alegaciones que se contienen en el recurso de reposición de 25-06-2014 relativo a la impugnación de la resolución por la que se acuerda el pase a la segunda actividad, vengo a manifestar que, ad cautelam y con carácter subsidiario, intereso la prórroga de mi situación en activo conforme a lo establecido en el Real Decreto 135/2013.

Por lo expuesto, **solicito** a ese Ayuntamiento, que teniendo por presentado este escrito, lo admita y tenga por realizadas las manifestaciones que en el mismo se contienen.

En Puerto Hurraco a 25 de junio de 2014.

Fdo. Andrés Colomera Pérez.

----- xx -----

RESOLUCIÓN ALCALDÍA

NÚMERO: 235/2014

FECHA: 08/08/2014

Asunto: Denegación solicitud prórroga de D. Andrés Colomera Pérez de mantenimiento en el servicio activo.

Visto que con fecha 25 de junio de 2014 y número de Registro de Entrada 3438, D. Andrés Colomera Pérez solicita la prórroga en el servicio activo, una vez notificado la Resolución de Alcaldía número 139 de fecha 9 de junio de 2014 por el que se acordó el pase a la situación administrativa de segunda actividad por razón de la edad al funcionario D. Andrés Colomera Pérez.

Considerando lo establecido en el Decreto 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local de Andalucía, que regula la posibilidad de pase a la situación administrativa de segunda actividad por cumplimiento de la edad determinada para cada Escala, estableciendo en su artículo 10 que la iniciación del procedimiento por esta causa se iniciará de oficio y corresponderá al Ayuntamiento a que pertenezca el funcionario policial. Por su parte, el artículo 11 señala que:

Las edades para el pase a la situación administrativa de segunda actividad, según la Escala a que pertenezca su categoría profesional, serán las siguientes:

- Para la Escala Técnica: Sesenta años.
- Para la Escala Ejecutiva: Cincuenta y siete años.
- Para la Escala Básica: Cincuenta y cinco años.

Resultando que el citado funcionario supera los 55 años, se encuentra en situación de activo e incluido en la escala básica, no resulta preceptivo la emisión de dictamen médico favorable.

Considerando que la edad es una circunstancia objetiva y de aplicación automática y que la competencia corresponde al Ayuntamiento al que pertenece el funcionario y en concreto el artículo 6 del Real Decreto 135/2003 de 20 de mayo le atribuye al Alcalde-Presidente, **RESUELVO:**

Primero. Denegar la solicitud de prórroga efectuada por D. Andrés Colomera Pérez de mantenimiento en el servicio activo.

Segundo. Notifíquese la presente resolución al interesado expresando los recursos frente a la misma e insértese en el Libro de Resoluciones de Alcaldía.

En Puerto Hurraco a 8 de agosto de 2014.

Fdo. El Alcalde.

PLAN ESTRATEGICO DE SUBVENCIONES 2014 M.I. AYUNTAMIENTO DE CASTALLA

Agnés XELVI I PÉREZ

Interventora. Ayuntamiento de Castalla

Trabajo de evaluación presentado al Curso sobre el Régimen Jurídico y procedimiento de las subvenciones desde el ámbito local 2014. CEMCI, Granada, septiembre a octubre de 2014

SUMARIO:

- Normativa aplicable.
- Capítulo 1. Principios generales y objetivos.
- Capítulo 2. Disposiciones generales
- Capítulo 3. Vigencia, financiación y pago
- Capítulo 4. Beneficiarios y líneas de actuación
- Capítulo 5. Seguimiento y control

PLAN ESTRATEGICO DE SUBVENCIONES 2014 M.I. AYUNTAMIENTO DE CASTALLA

Agnés Xelvi i Pérez, Interventora del Ayuntamiento de Castalla, vista la obligación legal existente de aprobar un Plan Estratégico de Subvenciones, formula la siguiente propuesta de redacción para que, en su caso, sea aprobada por el Sr Alcalde-Presidente:

NORMATIVA APLICABLE

Las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas son reguladas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siendo el objeto de la misma el previsto en el artículo 1, siguiendo la Ley con la definición del concepto de subvención en su artículo 2 en los siguientes términos: “1. *Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al*

cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública (...)

El Ayuntamiento de Castalla se encuentra sujeto a esta Ley por cuanto se incluye en el ámbito subjetivo de la misma las entidades que integran la Administración Local según su artículo 3.1.

La redacción de un Plan Estratégico de Subvenciones está prevista en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuando recoge en su apartado primero lo siguiente: “1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. (...)”

En cuanto al órgano competente para su aprobación, al no fijarse éste en la Ley General de Subvenciones ni en los artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que prevén las competencias tanto del Alcalde como del Pleno, entendemos que el órgano competente a falta de existencia de delegaciones especiales es el Alcalde.

El contenido del Plan estratégico de subvenciones se regula en los artículos 10 a 15 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, y según el artículo 12 debe ser el siguiente: “(...) a) *Objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el periodo de vigencia del plan y que han de estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios. Cuando los objetivos estratégicos afecten al mercado, se deberán identificar, además, los fallos que se aspira a corregir, con los efectos previstos en el apartado 2 del art. 8 LGS. b) Líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación. Para cada línea de subvención deberán explicitarse los siguientes aspectos: 1. ° Áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen las ayudas. 2. ° Objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación. 3. ° Plazo necesario para su consecución. 4. ° Costes previsibles para su realización y fuentes de financiación, donde se detallarán las aportaciones de las distintas Administraciones Públicas, de la Unión Europea y de otros órganos públicos o privados que participen en estas acciones de fomento, así como aquellas que, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, correspondan a los beneficiarios de las subvenciones. 5. ° Plan de acción, en el que concretarán los mecanismos para poner en práctica las líneas de subvenciones identificadas en el Plan, se delimitarán las líneas básicas que deben contener las bases*

reguladoras de la concesión a que se hace referencia en el art. 9 LGS, el calendario de elaboración y, en su caso, los criterios de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas para su gestión. c) Régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. A estos efectos, se deben determinar, para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del Plan que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos. d) Resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores en los que se trasladará el contenido de los informes emitidos. 2. El contenido del plan estratégico podrá reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación en los siguientes casos: a) Las subvenciones que se concedan de forma directa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones. b) Las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento ministerial, en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública. (...)"

CAPÍTULO 1. PRINCIPIOS GENERALES Y OBJETIVOS

PRIMERO.- La concesión de subvenciones en el Ayuntamiento de Castalla debe responder a los siguientes principios:

1. Publicidad y transparencia: las subvenciones incluidas en este Plan Estratégico de Subvenciones deben reflejarse en el Presupuesto municipal y estar siempre a disposición del público interesado sin perjuicio de las otras medidas de publicidad y transparencia previstas por las leyes

2. Concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación: en la medida de lo posible las subvenciones de este ayuntamiento se asignarán mediante el procedimiento de concurrencia competitiva sin perjuicio de la necesaria previsión de subvenciones nominativas. Se prevé la disminución de las mismas siempre que la naturaleza de la subvención permita la concurrencia. La asignación de dichas subvenciones será objetiva y con la misma no se producirán discriminaciones entre los colectivos y beneficiarios.

3. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos: las subvenciones están destinadas a la realización de una actividad concreta y la misma debe ser evaluada valorando los objetivos conseguidos y los recursos destinados a ellos.

SEGUNDO.- La aprobación de este Plan Estratégico de Subvenciones está orientado en un primer lugar a cumplir con el mandato legal contenido en el artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones.

La elaboración de este documento contribuirá a mejorar y racionalizar la gestión de las subvenciones en el Ayuntamiento y a lograr los objetivos señalados en cada una de las fichas identificativas de las subvenciones.

CAPÍTULO 2. DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERO.- El establecimiento y concesión de subvenciones por parte del Ayuntamiento de Castalla durante el ejercicio **2014** se ajustará a lo contenido en este Plan Estratégico de Subvenciones.

SEGUNDO.- El establecimiento y concesión de las subvenciones previstas en este Plan estratégico de Subvenciones está condicionada a la existencia de consignación adecuada y suficiente en el Presupuesto del Ayuntamiento de Castalla para el ejercicio de vigencia del Plan.

Las subvenciones nominativas deberán ser incluidas en el Anexo de Subvenciones del Presupuesto, y las subvenciones de concurrencia competitiva serán debidamente convocadas y se tramitarán según las bases reguladoras de la subvención correspondiente.

TERCERO.- El establecimiento de las subvenciones contenidas en este Plan Estratégico de Subvenciones queda condicionado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y las bases reguladoras de las mismas deberán ajustarse a dichos objetivos.

CUARTO.- El presente Plan Estratégico de Subvenciones tiene carácter programático y su contenido no crea en ningún caso derechos u obligaciones ni para el Ayuntamiento ni para terceros, y su efectividad queda condicionada a la aprobación de los Presupuestos municipales que las contengan y a la aprobación de las diferentes líneas de subvención así como a la existencia de crédito adecuado y suficiente.

Si durante el ejercicio presupuestario surgiese la necesidad de otorgar nuevas subvenciones, éstas deberán incluirse como modificación al presente Plan.

CAPÍTULO 3. VIGENCIA, FINANCIACIÓN Y PAGO

PRIMERO.- El presente Plan Estratégico de Subvenciones tiene una vigencia anual para el ejercicio presupuestario para el que se aprueba. No obstante, en caso de que no se aprobase un nuevo Plan para ejercicios posteriores, la vigencia de éste se mantendrá siempre que su contenido tenga reflejo presupuestario, existiendo por tanto crédito adecuado y suficiente para cada una de las subvenciones previstas.

SEGUNDO.- Las subvenciones contenidas en este Plan Estratégico de Subvenciones se financiarán con cargo a los créditos del Presupuesto, financiados con recursos generales.

TERCERO.- Las subvenciones pueden abonarse de forma anticipada en los términos previstos en las correspondientes bases reguladoras de las mismas y en los acuerdos de concesión.

CAPÍTULO 4. BENEFICIARIOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

PRIMERO.- Serán beneficiarios de las subvenciones contenidas en este Plan Estratégico de Subvenciones las personas, asociaciones o entidades que las reciban para la realización de actividades dirigidas a la realización de un proyecto, acción, conducta o situación cuando ésta tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública de competencia local.

SEGUNDO.- Las Líneas de actuación contenidas en este Plan Estratégico de Subvenciones se concretan en las siguientes materias:

1. Línea 1. Actividades de carácter social
2. Línea 2. Actividades de impulso y ayuda al estudio y la educación
3. Línea 3. Actividades de grupos políticos municipales
4. Línea 4. Actividades de fomento de la cultura y fiestas
5. Línea 5. Actividades de fomento del deporte

TERCERO.- Dichas Líneas de actuación se desarrollan en las subvenciones contenidas en las fichas anexas a este Plan Estratégico de Subvenciones y las mismas deben responder a las competencias atribuidas al Municipio según la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local.

CAPÍTULO 5. SEGUIMIENTO Y CONTROL

PRIMERO.- El seguimiento de la consecución de los objetivos señalados se realizará por cada uno de los Concejales Delegados para las diferentes Líneas de actuación.

SEGUNDO.- La intervención controlará la correcta justificación de la subvención por parte de los beneficiarios.

DESCRIPCIÓN	1.- SUBVENCIÓN ASOCIACIONES DE CARÁCTER SOCIAL
LINEA DE ACTUACION	Línea 1. Actividades de carácter social
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	2310.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	19.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.e)
OBJETIVOS	Mantenimiento de la actividad ordinaria de las Asociaciones, acciones específicas de sensibilización, formación, información y divulgación de la actividad de la Asociación (jornadas, seminarios, cursos, etc.). Tendrán especial consideración aquellas acciones dirigidas a la captación y formación de personal voluntario, desarrollo de programas específicos de intervención dirigidos a los colectivos objeto de la actividad asociativa. Tendrán especial consideración las actividades realizadas por personal voluntario.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención convocada mediante un procedimiento de Concurrencia competitiva con aprobación de las correspondientes Bases reguladoras de la subvención
EVALUACION	Las Asociaciones presentarán la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	2- ALUMNOS LOCALIDAD BECAS ESTUDIO 3.- AYUDA PARA LIBROS Y COMEDOR ESCOLAR 4.- BECAS PARA NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS MATRICULADOS EN ESCUELA INFANTIL MUNICIPAL NINOS
LINEA DE ACTUACION	Línea 2. Actividades de impulso y ayuda al estudio y la educación
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	323..48000
IMPORTE PREVISTO (€)	16.000,00 + 8.000,00 + 30.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.n)
OBJETIVOS	Ayudas al estudio y escolarización, con las que se sufragan gastos de transporte, alojamiento, matrículas, libros y comedor o cuotas con el objetivo de facilitar el acceso a la educación.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención convocada mediante un procedimiento de Concurrencia competitiva con aprobación de las correspondientes Bases reguladoras de la subvención
EVALUACION	Los beneficiarios presentarán la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	10.- ASOCIACION PENSIONISTAS Y JUBILADOS
LINEA DE ACTUACION	Línea 1. Actividades de carácter social
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	2310.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	3.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local
OBJETIVOS	Colaboración con las actividades de la Asociación de pensionistas y jubilados de Castalla en la organización de sus actividades
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención convocada mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	Las Asociaciones presentarán la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	11.- PARROQUIA “MARIA ASUNTA”
LINEA DE ACTUACION	Línea 1. Actividades de carácter social
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	2310.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	1.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.E)
OBJETIVOS	Colaboración con las actividades de la Asociación “Parroquia Maria Asunta” en los gastos de traslado de enfermos a Lourdes y otras actividades de la Asociación.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	Las Asociaciones presentarán la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	12.- ASOCIACION AMPA IES CASTALLA 13.- ASOCIACION AMPA COLEGIO RICO SAPENA 14.- ASOCIACION AMPA COLEGIO MARIA ASUNTA 15.- ASOCIACION ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DE LA MONTAÑA
LINEA DE ACTUACION	Línea 2. Actividades de impulso y ayuda al estudio y la educación
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3360.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	1.200,00 + 800,00 + 600,00 + 4.300,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.n)
OBJETIVOS	Colaboración con los gastos de las actividades propias de las Asociaciones, como son traslados de estudiantes, organización de cursos y talleres, actividades educativas, etc.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvenciones nominativas consignadas obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	Las Asociaciones presentarán la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	16.- AGRUPACION MUSICAL SANTA CECILIA
LINEA DE ACTUACION	Línea 4. Actividades de fomento de la cultura y fiestas
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3340.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	23.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.m)
OBJETIVOS	Colaboración con la Agrupación musical Santa Cecilia en la difusión de la cultura musical en el municipio de Castalla financiado gastos de las actuaciones y de la educación musical de sus componentes.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	La Asociación presentará la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	17.- GRUP DE DANSES I CANÇONS
LINEA DE ACTUACION	Línea 4. Actividades de fomento de la cultura y fiestas
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3340.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	1.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.m)
OBJETIVOS	Colaboración con el Grup de Danses i Cançons en la difusió de la cultura artística en el municipio de Castalla financiado gastos de las actuaciones.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	La Asociación presentará la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	18.- CORAL CASTALLENSE
LINEA DE ACTUACION	Línea 4. Actividades de fomento de la cultura y fiestas
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3340.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	400,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.m)
OBJETIVOS	Colaboración con la Coral Castallense en la difusió de la cultura musical en el municipio de Castalla financiado gastos de las actuaciones.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	La Asociación presentará la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	19.- CENTRE CULTURAL CASTELLUT
LÍNEA DE ACTUACION	Línea 4. Actividades de fomento de la cultura y fiestas
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3340.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	400,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.m)
OBJETIVOS	Colaboración con el Centre Cultural Castellut en la difusión de la cultura musical en el municipio de Castalla financiado gastos de sus actividades.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	La Asociación presentará la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	20.- ASOCIACION AMIGOS DE LOS REYES MAGOS
LÍNEA DE ACTUACION	Línea 4. Actividades de fomento de la cultura y fiestas
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3380.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	6.800,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.m)
OBJETIVOS	Colaboración con la Asociación Amigos de los Reyes Magos en la organización de la Cabalgata de Reyes Magos
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	La Asociación presentará la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	21.- AGRUPACION DE COMPARSAS DE MOROS Y CRISTIANOS
LINEA DE ACTUACION	Línea 4. Actividades de fomento de la cultura y fiestas
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3380.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	31.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.m)
OBJETIVOS	Colaboración con la Agrupación de comparsas de Moros y Cristianos en la organización de las Fiestas de Moros y Cristianos de Castalla (1 a 4 de septiembre)
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvención concedida mediante Subvención nominativa consignada obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	La Asociación presentará la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	22.- CLUB DE FUTBOL SALA 23.- CLUB DE FUTBOL CASTALLA 24.- CLUB DE ATLETISMO 25.- CLUB BALONCESTO 26.- CLUB TENIS CASTALLA 27.- CLUB DE BOXEO CASTALLA 28.- CLUB DE JUDO CASTALLA 29.- CLUB FRONTENIS 30.- CLUB DE PILOTA 31.- CLUB CICLISTA CASTALLA 32.- CLUB BILLAR CASTALLA 33.- CLUB AJEDREZ CASTALLA 34.- CLUB DE NATACION CASTALLA
LINEA DE ACTUACION	Línea 5. Actividades de fomento del deporte
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3410.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	7.000,00 + 15.000,00 + 3.000,00 + 5.000,00 + 1.200,00 + 500,00 + 3.000,00 + 1.700,00 + 1.800,00 + 5.500,00 + 1.200,00 + 1.200,00 + 150,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.l)
OBJETIVOS	Colaboración con los Clubes para promocionar el deporte base aportando recursos para los arbitrajes, monitores, desplazamientos etc.
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
PROCEDIMIENTO	Subvenciones concedidas mediante Subvenciones nominativas consignadas obligatoriamente en el Presupuesto municipal del ejercicio presupuestario al que corresponde el Plan
EVALUACION	Las Asociaciones o Clubes presentarán la documentación justificativa que será comprobada por los servicios municipales.

DESCRIPCIÓN	35.- ESCUELA INFANTIL NINOS
LINEA DE ACTUACION	Línea 2. Actividades de impulso y ayuda al estudio y a la educación
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	3230.48901
IMPORTE PREVISTO (€)	68.312,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.n)
OBJETIVOS	Cumplimiento del contrato suscrito con Concesiones educativas niños Coop V
PLAZO ACTIVIDAD	Curso escolar
PROCEDIMIENTO	Subvención a la explotación según contrato cuyo importe depende del número de alumnos matriculados.
EVALUACION	La empresa presentará certificados de matriculación.

DESCRIPCIÓN	36.- ASIGNACIONES A GRUPOS POLITICOS MUNICIPALES
LINEA DE ACTUACION	Línea 3. Actividades de grupos políticos municipales
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	9120.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	6.510,60
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 73
OBJETIVOS	Facilitar la actividad propia de los Grupos Políticos Municipales del Ayuntamiento de Castalla
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario
PROCEDIMIENTO	Subvención nominativa prevista en los Presupuestos municipales según acuerdo plenario.
EVALUACION	Los grupos presentaran solicitud con compromiso de cumplimiento de las normas que regulan estas subvenciones y deberán llevar una contabilidad específica de la dotación, que pondrán a disposición del Pleno cuando sea requerida.

DESCRIPCIÓN	37.- AYUDAS HUMANITARIAS DE EMERGENCIA
LINEA DE ACTUACION	Línea 1. Actividades de carácter social
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	2310.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	37.031,26
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.e)
OBJETIVOS	Ayudar a personas en situación de emergencia
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario
PROCEDIMIENTO	Servicios sociales
EVALUACION	Servicios sociales

DESCRIPCIÓN	38.- AYUDAS INDIVIDUALES (CONVENIO SERVICIOS SOCIALES)
LINEA DE ACTUACION	Línea 1. Actividades de carácter social
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	2310.48000
IMPORTE PREVISTO (€)	70.000,00
LEGISLACIÓN	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 25.2.e) Ley 57/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana Ordenes aprobadas por la Conselleria de Benestar Social por las que se aprueban y convocan ayudas en materia de Servicios sociales para cada ejercicio
OBJETIVOS	Ayudar a personas en situación de necesidad
PLAZO ACTIVIDAD	Ejercicio presupuestario
PROCEDIMIENTO	Las solicitudes son evaluadas por Servicios sociales, que formaran propuesta de concesión al órgano competente
EVALUACION	Los beneficiarios deberán aportar documentación justificativa a Servicios sociales

ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL

CALENDARIO LABORAL

COMPUTO DE PLAZOS: DÍAS INHÁBILES 2015

Resolución de 17 de noviembre de 2014 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 2015, a efectos de cómputo de plazos (BOE de 27 de noviembre de 2014, número 287).

ECONOMÍA Y HACIENDA

DESARROLLO ECONÓMICO

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE de 17 de octubre de 2014, número 252).

De interés para las entidades locales destacamos lo siguiente:

a) En materia de endeudamiento:

Permite a las entidades locales concertar nuevas operaciones de endeudamiento para cancelar sus deudas con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, para lo que precisarán de autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, regulando la ley los requisitos y la documentación a aportar a estos efectos.

b) En materia tributaria municipal:

Se modifica la Ley de Haciendas Locales en el sentido de establecer con efectos desde el 1 de enero de 2014 una exención en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para las personas físicas que transmitan su vivienda habitual mediante dación en pago o como consecuencia de un procedimiento de ejecución hipotecaria.

c) En materia de horarios comerciales:

- Se modifica la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales con la finalidad de garantizar la consideración y motivación efectivas de las circunstancias a tener en cuenta para la determinación de las zonas de gran afluencia turística por parte de las Comunidades Autónomas a instancia de los Ayuntamientos, en el sentido de reforzar la necesidad de que tanto las solicitudes municipales de declaración de zona de gran afluencia turística como las resoluciones de la Comunidades Autónomas estén debidamente fundadas en criterios objetivos, de manera que, en los supuestos en que no lo estén y se produzcan restricciones injustificadas de ámbitos territoriales o periodos temporales de duración en estas zonas, rijan el principio de libertad de horarios para todo el municipio y la totalidad del periodo anual, respetando en todo caso la solicitud municipal en los supuestos que esté debidamente motivada.

- Se reduce el umbral de población de los municipios de más de 200.000 habitantes a más de 100.000 habitantes y el de las pernoctaciones de más de un millón de pernoctaciones a más de 600.000 pernoctaciones, con el fin de elevar el número de ciudades españolas que están obligadas a declarar al menos una zona de gran afluencia turística.

- Se introducen nuevos criterios para la delimitación y declaración de zonas de gran afluencia turística, como la revisión de los indicadores que condicionan la declaración obligatoria de zonas.

d) En materia de licencias y autorizaciones comerciales:

- Se introduce una referencia expresa a la regla general de no sometimiento a autorización administrativa en la apertura de establecimientos comerciales, por la que, en su defecto, podrá someterse a declaración responsable o comunicación previa, de aplicación asimismo, para los traslados y ampliaciones de los establecimientos.

- Se establece un único procedimiento, que será competencia de una sola autoridad, para la autorización comercial, incluyen en el mismo todas las actuaciones; la autoridad competente será determinada por las Comunidades Autónomas.

- Se reduce el plazo para la resolución de los anteriores procedimientos a tres meses.

e) En materia de puertos y urbanismo:

- Se levanta la prohibición de destinar a uso hotelero, a albergues u hospedaje determinadas infraestructuras portuarias en desuso, situadas dentro del dominio público portuario.

- Se posibilita el uso hotelero de las instalaciones de señalizaciones marítimas de dominio público estatal en desuso.

f) En materia de juventud:

- Se establece el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, cuya finalidad es que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación y que sean mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas; y así, se regula las bases del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, los requisitos para la inscripción en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Una de las medidas que se contemplan es la de fomento de la empleabilidad de las personas inscritas en el Fichero. Para ello se prevé, entre otras medidas el desarrollo de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

Expresamente se prevé que participan en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, entre otras entidades públicas y privadas, las entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas.

- Se establece una bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por un importe de 300 euros, durante un máximo de seis meses, por la contratación con carácter indefinido de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

TRIBUTOS LOCALES: CATASTRO

Resolución DEF/1940/2014, de 10 de octubre, de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio con la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses (BOE de 23 de octubre de 2014, número 257).

HACIENDAS LOCALES: SERVICIOS: COSTE: CÁLCULO

Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales (BOE de 7 de noviembre de 2014, número 270).

La Orden desarrolla el artículo 116 ter, de la LRBRL, referente a los criterios básicos relativos al coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

La Orden desarrolla los criterios relativos al ámbito objetivo de aplicación de dicha magnitud, a la fuente de información en la que se debe fundamentar su cálculo y a la publicidad que, de la misma, se deberá realizar.

Para ello, se tendrá que utilizar como fuente de información la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. Como criterio de determinación del coste efectivo se considera que deben estar integrados por costes reales directos e indirectos que se deriven de la ejecución de gastos. En consecuencia, se identifica con las obligaciones reconocidas por determinados conceptos de gasto el coste de un servicio prestado por una entidad sujeta al régimen presupuestario, y, asimismo, se identifica con los gastos de explotación reflejados en la cuenta de pérdidas y ganancias en los supuestos de que el servicio se preste por una entidad sujeta al plan general de contabilidad de la empresa.

La Orden, expresamente excluye la aplicación de los criterios en ella contenidos para determinar o fundamentar los costes de los servicios públicos a los efectos de su consideración en los informes técnico-económicos que se deben emitir con carácter previo a los acuerdos de establecimiento de tasas o de precios públicos a los que se refiere el artículo 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, ni a la fijación de los precios públicos en los términos de su artículo 44, ni al contenido de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos mencionada en el artículo 211 del mismo texto legal ni a la información sobre costes de las actividades e indicadores de gestión a incluir en la Memoria de las Cuentas anuales previstas en los Planes Generales de Contabilidad Pública adaptados a la Administración Local.

HACIENDAS LOCALES: SUMINISTRO DE INFORMACIÓN AL ESTADO

Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE de 8 de noviembre de 2014, número 271).

La Orden modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para adecuarla a las últimas reformas legales aprobadas, especialmente, la Ley Orgánica

9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, así como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

Entre los principales cambios, cabe destacar la incorporación de la obligación para las Corporaciones Locales de suministrar información relativa al periodo medio de pago y al coste efectivo de los servicios que prestan.

CATASTRO: REGULARIZACIÓN CATASTRAL: MUNICIPIOS AFECTADOS

Resolución de 18 de diciembre de 2014, de la Dirección General del Catastro, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se determinan municipios y período de aplicación del procedimiento de regularización catastral (BOE de 22 de diciembre de 2014, número 308).

ENTES LOCALES: FINANCIACIÓN

Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico (BOE de 30 de diciembre de 2014, número 315).

El Real Decreto-ley, crea el Fondo de Financiación a Entidades Locales, con naturaleza de fondo sin personalidad jurídica, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de los Municipios adheridos, mediante la atención de sus necesidades financieras, que queda adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y cuya gestión corresponde al ICO.

Dentro de este Fondo se crea el Compartimento Fondo de Ordenación y Compartimento Fondo de Impulso Económico.

Compartimento Fondo de Ordenación.

Podrán solicitar la adhesión los municipios que hayan cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera y se encuentren en situación de riesgo financiero; que se produce por la concurrencia de alguna de las situaciones siguientes:

a) Que su deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados a aquella fecha y además: se encuentre en las situaciones descritas en las letras a), b) o c) del artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas.

b) Los municipios que no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se fijen por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

La liquidez otorgada por este mecanismo deberá ser utilizada por los municipios para:

a) Atender los vencimientos de principal, y sus intereses asociados, correspondientes a las operaciones de préstamo a largo plazo que cumplan con el principio de prudencia financiera.

b) Atender los vencimientos correspondientes a las operaciones de préstamo formalizadas en el marco del mecanismo de financiación de los pagos a proveedores y atender los vencimientos derivados de las deudas que en este mismo marco se estén compensando mediante retenciones en la participación en tributos del Estado.

c) Financiar la anualidad que deba satisfacerse en el ejercicio corriente para abonar las liquidaciones negativas que resulten de la aplicación de las reglas contenidas en los capítulos II y IV de los Títulos II y III del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En este caso, el Estado concertará operaciones de crédito, con cargo al compartimento Fondo de Ordenación, con cada uno de los municipios que se adhieran por un importe que no podrá superar los recursos necesarios para atender los vencimientos de la deuda financiera por el municipio y sus entidades dependientes que se clasifiquen dentro del sector Administraciones Públicas.

El Real Decreto-ley regula el procedimiento de adhesión de las Entidades Locales al Fondo.

Los municipios que se adhieran al compartimento del Fondo de Ordenación deberán remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste, o una revisión del que ya tuvieran, incorporando, al menos, las siguientes condiciones:

- Gasto.- Deberán adoptarse las siguientes medidas:

Reducción al menos de un 5 por 100 sus gastos de funcionamiento correspondientes a los capítulos 1 y 2 del estado de gastos en el primer ejercicio presupuestario posterior a la adhesión al compartimento Fondo de Ordenación y no aumentarlos en los dos ejercicios siguientes. A partir del cuarto ejercicio presupuestario, podrán incrementarlos en una tasa de variación interanual que no supere a la que se identifique a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

- Servicios. Deberán adoptarse las siguientes medidas:

a) Financiar íntegramente el coste de los servicios públicos mediante la aplicación de tasas y precios públicos, de acuerdo con los límites mínimos que se establecen.

b) Si los municipios tuvieran una población inferior a 20.000 habitantes se deberán comprometer a dar la aprobación a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para que la diputación provincial, consejo o cabildo insular, preste los servicios contemplados en dicho artículo, si ésta los puede prestar a un coste efectivo inferior.

- Tributos locales. Deberán adoptarse las siguientes medidas:

a) Las ordenanzas fiscales que resulten de aplicación deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.º No podrán suprimir ninguno de los tributos que se vinieran exigiendo por la Entidad Local durante el ejercicio inmediato anterior.

2.º Sólo podrán aprobar medidas que determinen un incremento del importe global de las cuotas de cada tributo local.

3.º Sólo podrán reconocer los beneficios fiscales establecidos con carácter obligatorio por las leyes estatales.

4.º No podrán aplicar los tipos de gravamen reducidos.

5.º Deberán aprobarse, para cada año en que resulten de aplicación estas medidas, tipos de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que garanticen, al menos, el mantenimiento del importe global de la cuota íntegra del ejercicio anterior.

6.º Deberán establecer y exigir los impuestos a que se refiere el artículo 59.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

7.º Deberán aprobar en las correspondientes ordenanzas fiscales un tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para los bienes inmuebles urbanos, que sea superior, como mínimo, en un 25 por 100, al determinado de conformidad con el artículo 72 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. No obstante, el tipo aplicable no podrá ser superior en ningún caso al máximo previsto en dicho artículo ni inferior al 0,6 por 100.

8.º Deberán establecer para el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el coeficiente máximo permitido por el artículo 95.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

b) En el ejercicio presupuestario en el que soliciten la adhesión al mecanismo deberán solicitar a la Dirección General del Catastro, su inclusión con carácter prioritario en la regularización catastral.

c) Se les aplicarán de oficio los coeficientes previstos en el apartado 2 del artículo 32 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, cuando se trate de municipios que hayan sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para los bienes inmuebles urbanos como consecuencia de una ponencia de valores total aprobada con anterioridad al año 2003.

Además, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá proponer a una Entidad Local incluida en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales la entrada a un mecanismo extraordinario de financiación por presentar de forma persistente, durante dos meses consecutivos, un período medio de pago que supere en más de 30 días el plazo máximo de pago establecido en la normativa de morosidad. En este caso, con la liquidez otorgada con este mecanismo se atenderán las deudas con proveedores que sean vencidas, líquidas y exigibles, hasta que su período medio de pago a proveedores se ajuste a los límites establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

En este caso el Estado concertará operaciones de crédito, con cargo al compartimento Fondo de Ordenación, con cada una de las Entidades Locales que se adhieran por un importe que no podrá superar los recursos necesarios para atender los pagos a proveedores en la cuantía que sea necesaria para reducir el período medio de pago de modo que no exceda de 30 días el plazo máximo establecido en la normativa de morosidad

Las Entidades Locales que se encuentren en esta situación deberán presentar un plan de ajuste que incluya las medidas a adoptar para garantizar el cumplimiento futuro

de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, período medio de pago a proveedores, así como un plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva.

Compartimento Fondo de Impulso Económico.

Podrán adherirse al compartimento de Fondo de Impulso Económico, aquellas Entidades Locales que en el momento de presentar la correspondiente solicitud de adhesión cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) Que hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- b) Que su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud.
- c) Que estén al corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera.

Se regula el procedimiento de adhesión.

A través de este Fondo, las Entidades locales adheridas podrán solicitar para el ejercicio en el que realicen la solicitud:

- a) La cobertura de los vencimientos del principal, y sus intereses asociados, de los préstamos a largo plazo que hayan formalizado o formalicen, de acuerdo con criterios de prudencia financiera determinados por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, para financiar inversiones financieramente sostenibles, de acuerdo con la definición prevista en la disposición adicional décimo sexta del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales. El gasto de inversión que se realice deberá ser imputable al capítulo 6 del estado de gastos del presupuesto general de la corporación local.
- b) La financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles.

Las operaciones de crédito que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a 31 de diciembre de 2014, hayan formalizado con cargo al Fondo de Financiación para el Pago a Proveedores 2 y con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico se ajustarán a las siguientes condiciones financieras a partir del 1 de enero de 2015:

a) El tipo de interés queda fijado para 2015 en el 0% anual hasta el vencimiento del primer período de interés de 2016. La base de cálculo de los intereses será actual/actual.

b) Durante 2015 las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no abonarán vencimientos de principal de operaciones formalizadas en ejercicios anteriores con cargo al Fondo de Financiación a Proveedores 2.

c) El plazo de las operaciones de endeudamiento afectadas por lo previsto en la letra b) se ampliará un año.

Las operaciones de crédito con cargo al compartimento Fondo de Liquidez Autonómico del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y las Entidades Locales con cargo a cualquiera de los compartimentos del Fondo de Financiación a Entidades Locales se ajustarán a las siguientes condiciones financieras:

a) el tipo de interés queda fijado en el 0 % anual hasta el vencimiento del primer período de interés de 2016. La base de cálculo de los intereses será actual/actual.

b) Las fechas de pago de principal coincidirán con las fechas de pago de intereses.

Las operaciones de crédito que formalicen en 2015 las Comunidades Autónomas con cargo al compartimento Facilidad Financiera del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se ajustarán a las siguientes condiciones financieras:

a) El tipo de interés queda fijado en el 0 % anual hasta el vencimiento del primer periodo de interés de 2018. La base de cálculo de los intereses será actual/actual.

b) Las fechas de pago de principal coincidirán con las fechas de pago de intereses.

Se crea el registro electrónico de convenios suscritos entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se configura como un registro público administrativo dependiente de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

El interventor local aportará el texto del convenio y solicitará la inscripción en el registro electrónico de la suscripción, prórroga y extinción, de los convenios en el plazo de quince días desde que ocurra el hecho inscribible.

La falta de inscripción del convenio en dicho registro será causa de resolución del convenio y las obligaciones pendientes de pago derivadas del citado convenio no podrán satisfacerse de acuerdo con el procedimiento de retención de recursos.

El interventor de la Entidad Local, en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley, solicitará la inscripción de los convenios en materia de gasto social, en el Registro electrónico de convenios entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que se encuentren vigentes en el momento de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley. Su falta de inscripción tendrá las consecuencias previstas en el artículo 55.3.

La inscripción del resto de los convenios se solicitará en el plazo de nueve meses a contar desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

El Real Decreto-ley añade un nuevo artículo del TRLHL, el 48 bis, por el que crea el concepto de prudencia financiera, entendiendo por tal el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste, y al que se han de sujetar todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales.

Asimismo, modifica el artículo 168 del mismo cuerpo legal añadiendo, entre los documentos que han de acompañar al Presupuesto para su aprobación, los siguientes:

- Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.
- Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y la referencia a que dichos convenios incluyen la cláusula de retención de recursos del sistema de financiación a la que se refiere el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Finalmente, quedan derogados el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero y la Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores.

INTERÉS DE DEMORA

Resolución de 30 de diciembre de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se publica el tipo legal del interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el primer semestre natural del año 2015 (BOE de 31 de diciembre de 2014, número 316).

Queda fijado en el 8,05 por 100.

ELECCIONES

ELECCIONES MUNICIPALES: CENSO ELECTORAL DE EXTRANJEROS

Orden ECC/1758/2014, de 23 de septiembre, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se modifica la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales (BOE de 1 de octubre de 2014, número 238).

ELECCIONES: CENSO ELECTORAL: RECLAMACIONES

Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Oficina del Censo Electoral, del Ministerio de Economía y Competitividad, sobre reclamaciones a los datos de inscripción en el Censo Electoral (BOE de 6 de noviembre de 2014, número 269).

Corrección de errores, BOE de 8 de noviembre de 2014, número 271.

La Resolución deroga la de 1 de marzo de 2011 de la Oficina del Censo Electoral, sobre actualización mensual y censo electoral cerrado, resolución de reclamaciones y censo electoral vigente para las elecciones de mayo de 2011.

La Resolución distingue y regula:

- Las reclamaciones al censo electoral presentados fuera de un periodo electoral.
- Las reclamaciones al censo electoral vigente para unas elecciones presentadas en el período de consulta.

En este supuesto, los ayuntamientos remitirán las reclamaciones preferentemente a través de los procedimientos telemáticos que se determinen.

- Las reclamaciones al censo electoral presentadas en periodo electoral fuera del período de consulta.

ELECCIONES: IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS PARA FORMAR PARTE DE LAS MESAS ELECTORALES: INSTRUCCIÓN

Instrucción de 2/2014, de 11 de diciembre, de la Junta Electoral Central, de modificación de la Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales (BOE de 20 de diciembre de 2014, número 307).

MEDIO AMBIENTE

COSTAS: REGLAMENTO

Real Decreto 875/2014, de 10 de octubre, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (BOE de 11 de octubre de 2014, número 247).

Destacamos las siguientes novedades con respecto al anterior Reglamento:

- Se regula de forma más garantista para el dominio público el régimen de los terrenos inundados, introduciendo garantías para que los terrenos que habiendo sido humedales hayan dejado de serlo, no queden excluidos del dominio público.
- Se prevé la intervención del Registro de la Propiedad y del Catastro en los deslindes.

Como es natural, deroga expresamente el Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

PARQUES NACIONALES: LEY

Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE de 4 de diciembre de 2014, número 293).

La ley sustituye el modelo de gestión previsto en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques nacionales, que deroga la ley que comentamos, para actualizarlo y

consolidar la función de coordinación de la Administración General del Estado con la finalidad de asegurar un marco adecuado para la conservación de los sistemas naturales.

La iniciativa para la declaración de parque nacional puede corresponder al Gobierno de la Nación o a la comunidad o comunidades autónomas en las que se encuentre comprendido el espacio, y a partir de dicha iniciativa, formalizada en una propuesta conjunta, articula un procedimiento en el que intervienen ambas administraciones y que concluye con el informe favorable del Consejo de la Red y posterior declaración mediante ley de Cortes Generales.

Las referencias a los municipios en la ley son las siguientes:

a) La propuesta de declaración de parque nacional deberá incluir el análisis socioeconómico de los municipios afectados.

b) Asimismo, en el procedimiento se recabarán los informes de los municipios que aporten territorio a la propuesta de parque nacional.

c) Formarán parte del Consejo de la Red una representación de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales.

d) En los parques nacionales marinos o marítimo-terrestres, el área de influencia socioeconómica podrá incluir igualmente aquellos municipios que, sin aportar territorio al parque, sean adyacentes al mismo en función de su situación geográfica, mantengan una clara vinculación económica y social con las actividades que en el mismo se desarrollen o soporten instalaciones o infraestructuras asociadas al mismo.

e) En todo caso, las administraciones públicas, en la aplicación de los regímenes de apoyo a las áreas de influencia socioeconómica, tendrán en especial consideración, tanto cualitativa como cuantitativamente, a los municipios que aportan terrenos a los parques nacionales.

f) Las actividades de gestión de los Parques deberán primar la integración de los municipios afectados, prestando especial atención a la implicación social, a la participación de los municipios afectados en la toma de decisiones y al apoyo singularizado a las poblaciones locales residentes en el interior de los parques nacionales.

g) Las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales declarados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley no sufrirán modificación en cuanto a los municipios que las componen.

ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: INCLUSIÓN RED NATURA MAR DE ALBORAN, ALMERÍA-SECOS DE LOS OLIVOS, Y OTROS

Orden AAA/2280/2014, de 1 de diciembre, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se aprueba la propuesta de inclusión en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 de los espacios marinos ESZZ12003 Sistema de Cañones Submarinos de Avilés, ESZZ16003 Sur de Almería-Seco de los Olivos, ESZZ16005 Espacio Marino de Alborán, ESZZ16004 Espacio Marino de Illes Columbretes y ESZZ15001 Banco de la Concepción (BOE de 4 de diciembre de 2014, número 293).

METROLOGÍA

METROLOGÍA: LEY

Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología (BOE de 23 de diciembre de 2014, número 309).

El objeto de la ley es el establecimiento y la aplicación del Sistema Legal de Unidades de Medidas, así como la organización y el régimen jurídico de la actividad metrológica en España.

Las únicas unidades legales de medidas básicas y derivadas del Sistema Internacional de Unidades son las siguientes:

Magnitud	Nombre	Símbolo
Longitud	metro	m
Masa	kilogramo	kg
Tiempo	segundo	s
Intensidad de corriente eléctrica	amperio	A
Temperatura termodinámica	kelvin	K
Cantidad de sustancia	Mol	mol

Se prohíbe emplear unidades de medida distintas de las anteriores para la medida de las magnitudes en los ámbitos que puedan afectar al interés público, a la salud y seguridad pública, al orden público, a la protección del medio ambiente, a la actividad económica, a la protección de los consumidores y usuarios, a la recaudación de tributos, al cálculo de aranceles, cánones, sanciones administrativas, realización de peritajes judiciales, establecimiento de las garantías básicas para un comercio leal y a todas aquellas actividades que se determinen con carácter reglamentario.

Por excepción, el Gobierno, mediante real decreto, con carácter general o en sectores específicos y de conformidad con las resoluciones de la Conferencia General de Pesas y Medidas, podrá autorizar el uso de unidades que, aun no perteneciendo al Sistema Internacional, puedan utilizarse conjuntamente con él. De igual modo podrán utilizarse otras unidades de medida cuyo uso esté previsto por convenios o acuerdos internacionales que vinculen a España.

Finalmente, la ley deroga expresamente, entre otras, la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología.

PERSONAL

FUNCIONARIOS: HABILITACIÓN ESTATAL: RELACIÓN DE MÉRITOS

Resolución de 29 de octubre de la Dirección General de la Función Pública, 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 17 de noviembre de 2014, número 278).

Corrección de errores, BOE de 19 de noviembre, número 280.

POBLACIÓN

POBLACIÓN: PADRÓN DE HABITANTES

Real Decreto 1007/2014, de 5 de diciembre, del Ministerio de Economía y Competitividad, por el que se declaran oficiales las cifra de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2014 (BOE de 22 de diciembre de 2014, número 308).

PRESUPUESTOS

PRESUPUESTOS 2015: LEY

Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (BOE de 30 de diciembre de 2014, número 315).

A) Personal.

Las retribuciones del personal del sector público, que comprende, entre otros, al personal de las entidades locales, no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto en lo que respecta a efectivos del personal como a antigüedad del mismo, ni podrán realizar aportaciones a planes de pensiones, de empleo, o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

Lo anteriormente dispuesto tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13ª y 156.1 de la Constitución Española.

Asimismo, para 2015, no experimentará ningún incremento la masa salarial del personal laboral por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en 2014, en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación anteriores.

Las referencias retributivas se entienden siempre hechas a retribuciones íntegras.

Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento.

Las indemnizaciones por razón del servicio seguirán percibiéndose en las cuantías vigentes en 2014.

No obstante lo anterior, Cada Administración Pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con el alcance y límites establecidos en la presente disposición. Las cantidades que podrán abonarse por este concepto, sobre

el importe dejado de percibir por cada serán las equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento específico y pagas adicionales del mes de diciembre.

Asimismo, durante el ejercicio de 2015, el personal del sector público recuperará la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012.

A lo largo de 2015 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Públicos de ejercicios anteriores. La limitación alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en el EBEP.

No obstante, no será de aplicación la anterior limitación a los, entre otros, siguientes sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 50 por 100:

- Al personal de la Policía Local, que podrán alcanzar el cien por cien de la tasa de reposición de efectivos siempre que se trate de Entidades Locales que cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales o, en su caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en materia de autorización de operaciones de endeudamiento. Además deberán cumplir el principio de estabilidad presupuestaria.

- A las Administraciones Públicas respecto del control y lucha contra el fraude fiscal, y de control eficiente de los recursos públicos.

- A las Administraciones Públicas respecto del asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos.

- A las Administraciones Públicas respecto de la cobertura de las plazas correspondientes al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios, que se podrá alcanzar el cien por cien en los mismos supuestos que en los previstos para las plazas de Policía local.

Asimismo, la Ley de Presupuestos establece los criterios para determinar la tasa de reposición de efectivos.

Tampoco se procederá a la contratación de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

La limitación también alcanza a las sociedades mercantiles públicas, con las siguientes excepciones:

- Cuando se trate de contratación de personal, funcionario o laboral, con una relación preexistente de carácter fija e indefinida en el sector público estatal, autonómico o local en el que, respectivamente esté incluida la correspondiente sociedad mercantil.

- En casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, se podrán llevar a cabo contrataciones temporales.

- Cuando hayan obtenido beneficios en los últimos tres ejercicios podrán realizar contratos indefinidos con un límite del 50 por ciento de su tasa de reposición.

Los Consorcios participados mayoritariamente por Administraciones Públicas están exentos de esta limitación en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, podrán llevar a cabo contrataciones temporales.

B) Impuestos.

Bienes Inmuebles.- Se fijan los coeficientes de actualización de valores catastrales a que se refiere el apartado 2 del artículo 32 de la Ley del Catastro Inmobiliario.

El plazo previsto en el artículo 72.6 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para aprobar los nuevos tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por los Ayuntamientos afectados por procedimientos de valoración colectiva de carácter general que deban surtir efectos el 1 de enero de 2016 se amplía hasta el 31 de julio de 2015. De los correspondientes acuerdos se dará traslado a la Dirección General del Catastro dentro de dicho plazo. Igualmente, se amplía hasta el 31 de julio de 2015 el plazo para la aprobación y publicación de las ponencias de valores totales

C) Entidades locales. Participación en los Tributos del Estado.

Una vez conocida la variación de los ingresos tributarios del Estado del año 2013 respecto de 2004, y los demás datos necesarios, se procederá al cálculo de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado, correspondiente al ejercicio 2013, estableciéndose los criterios para la devolución de los saldos deudores que se pudieran derivar de la liquidación por parte de los entes locales.

Se establecen, asimismo, los mecanismos de las entrega a cuenta a favor de los municipios, en la recaudación líquida que se obtenga en 2015 del Impuesto sobre la

Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre el Valor Añadido, de los Impuestos Especiales sobre el alcohol y bebidas alcohólicas, sobre los Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

D) Entidades Locales. Participación de los municipios en el Fondo Complementario de Financiación (art. 111 del TRLHL).

Se determina el importe total de las entregas a cuenta de la participación de cada municipio por dicho concepto, y la forma y criterios para la práctica de la liquidación definitiva.

E) Entidades Locales. Participación del resto de los municipios (art. 122 TRLHL).

Se determina el importe total de las entregas a cuenta de la participación de cada municipio por dicho concepto, y la forma y criterios para la práctica de la liquidación definitiva, estableciendo, como regla general que cada ayuntamiento percibirá una cantidad igual a la resultante de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003, y el resto se distribuirá proporcionalmente a las diferencias positivas entre la cantidad que cada ayuntamiento obtendría de un reparto en función de las variables y porcentajes que a continuación se mencionan y las cantidades derivadas de su participación en 2003; siendo las variables las siguientes:

- El 75 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada municipio a 31 de diciembre de 2015.
- El 12,5 por 100 en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio 2013 ponderado por el número de habitantes, estableciendo los criterios.
- El 12,5 por 100 en función del inverso de la capacidad tributaria, definiendo estos conceptos.

Se fijan los criterios para la determinación de la participación de los municipios turísticos.

F) Provincias. Cesión a favor de las provincias. Se determina la forma y los criterios de la participación de estos entes locales en la recaudación de los impuestos estatales.

G) Información a suministrar por las Corporaciones Locales.

Para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los Ayuntamientos en los tributos del Estado para 2015, éstos habrán de aportar antes del 30 de junio de

2015 la documentación que se especifica relativa a la recaudación líquida obtenida en 2013 por el IBI, el IAE e IVTM, bases imponibles de los padrones de 2013.

Asimismo, se regula el procedimiento, los criterios y la cuantía, para practicar a las Entidades Locales las retenciones en la participación de los municipios y provincias en los tributos del Estado, cuantía que no podrá ser inferior al 25 por 100.

H) Subvenciones a las Entidades locales. Por servicios de transporte colectivo urbano.

Para que los entes locales participen en los créditos de estas subvenciones, han de cumplir los siguientes requisitos:

- a) Tener aprobado un Plan de Movilidad Sostenible.
- b) Tener más de 50.000 habitantes de derecho, a 1 de enero de 2014, o en su defecto, sean capitales de provincia.
- c) Tener más de 20.000 habitantes de derecho, a 1 de enero de 2014 y un número de unidades urbanas censadas superior a 36.000, en dicha fecha, o en su defecto, sean capitales de provincia.
- d) Quedan exceptuados los municipios que aún cumpliendo con los requisitos anteriores, participen en un sistema de financiación alternativo del servicio de transporte público urbano interior, en el que aporte financiación la Administración General del Estado.

La dotación presupuestaria se efectuará con arreglo a los siguientes criterios:

- a) El 5 por 100 en función de la longitud de la red municipal.
- b) El 5 por 100, en función de la relación viajeros/habitantes de derecho, de forma ponderada.
- c) El 5 por 100, en función de criterios medioambientales, determinando dichos criterios.
- d) El 85 por 100 en función del déficit medio por título de transporte emitido, con arreglo al procedimiento que determina.

I) Compensaciones a las Entidades locales.

La Ley de Presupuestos establece un crédito para compensar a los municipios, previa solicitud de los mismos, de los beneficios fiscales en tributos locales de exacción obligatoria que se puedan conceder por el Estado.

J) Anticipos a los Ayuntamientos por desfases en la gestión recaudatoria de los tributos locales.

Cuando por circunstancias relativas a la emisión de los padrones no se pueda liquidar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles antes del 1 de agosto del año 2015, los ayuntamientos afectados podrán percibir del Tesoro Público anticipos a cuenta, previa solicitud de los municipios interesados y con informe preceptivo de la Dirección General del Catastro.

K) Operaciones de crédito para los entes locales.

Se autoriza a los entes locales para la formalización de operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, en las condiciones y términos previstos en la disposición adicional septuagésima séptima.

Asimismo, en los supuestos de disolución de mancomunidades y consorcios, las entidades locales que las hubieren integrado, en tanto se subroguen en todos sus derechos y obligaciones, podrán formalizar operaciones de crédito a largo plazo para dar cumplimiento a dichas obligaciones en la parte que les corresponda de acuerdo con su porcentaje de participación en aquellas entidades, en las condiciones y términos previstos en la disposición adicional septuagésima octava.

L) Interés legal del dinero.

Hasta el 31 de diciembre de 2015, el interés legal del dinero queda fijado en el 3,50 por 100, el de demora recogido en el artículo 26.6 de la Ley General Tributaria en el 4,375 por 100, y en el mismo porcentaje el de demora a que se refiere el artículo 38.2 de la Ley General de Subvenciones.

M) Modificaciones legislativas.

Se da una nueva redacción a la disposición transitoria duodécima de la Ley de Haciendas Locales, en el sentido de que la determinación de la base liquidable del IBI, atribuida a los Ayuntamientos por el artículo 77 de la misma, se realizará por la Dirección General del Catastro, salvo que el ayuntamiento le comunique que la referida competencia será ejercida por el propio municipio, comunicación que deberá realizarse

antes de que finalice el mes de febrero del año en que asuma el ejercicio de la referida competencia.

PROTECCIÓN CIVIL

PROTECCIÓN CIVIL: INCENDIOS FORESTALES: PLAN ESTATAL

Resolución de 31 de octubre de 2014, de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, por el que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales (BOE de 7 de noviembre de 2014, número 270).

SALARIO MININO

SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL: CUANTÍA

Real Decreto 1106/2014, de 26 de diciembre, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional (BOE de 27 de diciembre de 2014, número 313).

El Real Decreto fija el salario mínimo en 21,62 euros/día o 648,60 euros/mes.

SERVICIOS SOCIALES

PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y TRÁFICO: TARJETA DE ESTACIONAMIENTO: LEY

Real Decreto 1056/2014, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad (BOE de 23 de diciembre de 2014, número 309).

El objeto del Real Decreto es establecer las condiciones básicas del régimen jurídico aplicable a la tarjeta de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida, aplicándose el Real Decreto sin perjuicio de las competencias exclusivas reconocidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social.

El Real Decreto regula los requisitos para la obtención de la tarjeta de estacionamiento, las condiciones de uso de la tarjeta, y los derechos y las obligaciones de los titulares.

Asimismo prevé que los principales centros de actividad de los núcleos urbanos deberán disponer de un mínimo de una plaza de aparcamiento reservada y diseñada para su uso por personas titulares de la tarjeta de estacionamiento por cada cuarenta plazas o fracción, independientemente de las plazas destinadas a residencia o lugares de trabajo. Estas plazas deberán cumplir las condiciones que reglamentariamente se establezcan, y al efecto, la disposición derogatoria del Real Decreto suprime la letra c) del artículo 7 del anexo al Real Decreto 2159/1978, de 23 de julio, Reglamento del Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, referente a la obligatoriedad de reservar un 2 por 100 de plazas previstas en el Plan Parcial, como mínimo, para usuarios minusválidos.

Los ayuntamientos, mediante ordenanza, determinarán las zonas del núcleo urbano que tienen la condición de centro de actividad.

Las administraciones públicas competentes dispondrán de un plazo de un año para adaptar sus normas a las previsiones del Real Decreto, desde la fecha de su entrada en vigor, que se fija en el día siguiente al de su publicación en el BOE.

No obstante lo anterior, los municipios en los que, a la entrada en vigor del Real Decreto, vinieran aplicando, con arreglo a la correspondiente ordenanza, tarifas por el estacionamiento en plazas de aparcamiento de tiempo limitado sin eximir a los titulares de las tarjetas de estacionamiento, podrán mantener este régimen para dicho supuesto, siempre que acrediten el cumplimiento de la obligación de garantizar el número mínimo de plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida, prevista en la normativa que sea de aplicación.

PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL GRAVE: CENTRO DE REFERENCIA ESTATAL DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL: CREACIÓN

Orden SSI/2416/2014 de 17 de diciembre, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea y regula el Centro de Referencia Estatal de Atención Psicosocial a Personas con Trastorno mental Grave, en Valencia (BOE de 23 de diciembre de 2014, número 309).

La Orden crea el Centro de Referencia Estatal de Atención Psicosocial a Personas con Trastorno Mental Grave, de ámbito nacional, situado en Valencia, bajo la dependencia orgánica y funcional del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero), el cual se constituye como un centro avanzado en la promoción, desarrollo y difusión de conocimientos, experiencias innovadoras y métodos especializados de intervención, y como centro de alta especialización en servicios de prevención, promoción de la autonomía personal y atención integral a las personas con trastorno mental grave en situación o en riesgo de dependencia y a sus familias cuidadoras.

Sus fines son la mejora de la calidad de vida y de la participación social en igualdad de condiciones de estas personas, mediante las acciones que enumera.

Regula, asimismo las funciones y organización del Centro y los requisitos para ser usuario de los servicios prestados por el Área de Atención Directa.

Asimismo, las distintas administraciones y organismos públicos, instituciones, entidades públicas y privadas con y sin ánimo de lucro, centros de investigación y/o docencia, equipos científicos, profesionales y personal voluntario que trabajen o estén interesados en materias relacionadas con los trastornos mentales, podrán ser usuarios de los servicios de generación y transferencia de conocimiento prestados por el Área de Gestión del Conocimiento.

VIVIENDA

VIVIENDAS: PLAN ESTATAL: LÍNEAS DE AYUDA

Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre, por la que se determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento de alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 (BOE de 3 de diciembre de 2014, número 292).

RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ACTIVIDADES ECONOMICAS

ACTIVIDAD ECONÓMICA: EMPRESAS: AUTORIZACIONES

Ley 3/2014, 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (BOJA de 9 de octubre de 2014, número 198).

La finalidad de la Ley es adaptar la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, del Estado al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A estos efectos, la Ley que comentamos establece una catalogación de los vigentes procedimientos de control administrativo para el ejercicio de actividades económicas, y evalúa cuándo procede el régimen de autorización, el de declaración responsable o comunicación previa, o de libre acceso, y asimismo impulsa la simplificación en la tramitación administrativa.

El régimen de autorización previa tendrá que venir determinado por ley, y siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con la ley estatal, y los anexos de la Ley 3/2003 enumeran los procedimientos para los que se exige autorización previa para el ejercicio de la actividad.

En materia urbanística se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en el sentido de eliminar la exigencia de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, así como otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad económica a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente, y tampoco será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En esos casos, será sustituida por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa.

Finalmente, define el concepto de actividad económica inocua, para cuya tramitación se exigirá la menor intervención administrativa posible en la normativa municipal que le sea de aplicación.

COMERCIO

COMERICO MINORISTA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Decreto-Ley 12/2014, 7 de octubre, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía (BOJA de 16 de octubre de 2014, número 202).

Convalidación, BOJA de 3 de noviembre de 2014, número 214.

La finalidad principal de la modificación legislativa es otorgar carácter orientativo, en vez de vinculante, al Plan de Establecimientos Comerciales, en aplicación de la normativa comunitaria.

Además, y como consecuencia de lo anterior, se modifica la localización de grandes superficies minoristas y se suprime la definición de ámbito apto. De conformidad con esto, queda suprimida la obligación de que los instrumentos de planeamiento urbanístico debían de prever el emplazamiento de las grandes superficies minoristas en función de los ámbitos aptos.

COMERCIO: FERIAS COMERCIALES 2015

Orden de 4 de diciembre de 2014, de la Consejería de Turismo y Comercio, por la que se otorga el reconocimiento de la condición de oficial a las Ferias Comerciales de Andalucía y se aprueba el calendario para el año 2015 (BOJA de 17 de diciembre de 2014, número 245).

COMERCIO: APERTURA EN DOMINGO Y FESTIVOS 2015

Orden de 4 de diciembre de 2014, 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 2015 (BOJA de 17 de diciembre de 2014, número 245).

COMERCIO: V PLAN INTEGRAL DEL COMERCIO

Orden de 10 de diciembre de 2014, de la Consejería de Turismo y Comercio, por la que se aprueba el V Plan Integral del Comercio Interior de Andalucía 2014-2017, Plan para la Reactivación del Comercio Andaluz (BOJA de 23 de diciembre de 2014, número 250).

CONCERTACIÓN LOCAL

CONCERTACIÓN LOCAL: LEY

Ley 5/2014, 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local (BOJA de 31 de diciembre de 2014, número 255).

La Ley regula el Consejo Andaluz de Concertación Local, previsto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía.

El Consejo Andaluz de Concertación Local órgano supremo de colaboración y concertación de la Junta de Andalucía y los gobiernos locales, es un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente sobre régimen local, que dispone de autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines.

Está compuesto por diez representantes de la Junta de Andalucía y diez de los Gobiernos locales, siendo su presidente el titular de la Consejería competente sobre régimen local.

Su consulta será preceptiva, entre otros, en los siguientes casos:

- a) En la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales.
- b) En los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del proceso de transferencia de competencia propias de la Comunidad a los municipios.
- c) Respecto a la realización de obras y a la gestión de servicios que concierten o le encomiende la Junta de Andalucía, competencia de ésta, a los entes locales.
- d) Creación, supresión de municipios y alteración de sus términos, y en los procedimientos de cambio de nombre y capitalidad.

e) Propuestas de cooperación con los entes locales

FIESTAS

PIROTECNIA: VENTA Y USO DE PRODUCTOS PIROTÉCNICOS

Circular de 25 de noviembre de 2014, de la Delegación del Gobierno en Andalucía sobre venta y uso de productos pirotécnicos (BOJA de 17 de diciembre de 2014, número 245).

La Delegación recuerda la normativa y establece instrucciones sobre la venta, transporte y uso de artificios pirotécnicos, dado el especial uso que de estos productos se hacen en las fiestas populares.

CALENDARIO LABORAL: FIESTAS PARA 2015

Resolución de 16 de diciembre de 2014, 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 2015 (BOJA de 23 de diciembre de 2014, número 250).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Orden de 5 de noviembre de 2014, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica la modificación del Anexo I y los valores de las variables establecidas en el artículo 10 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 1 de diciembre de 2014, número 234).

PRESUPUESTOS

PRESUPUESTOS PARA 2015: LEY

Ley 6/2014, 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015 (BOJA de 31 de diciembre de 2014, número 255).

La Ley prevé que el Consejo de Gobierno pueda, excepcionalmente, y previos los informes preceptivos, autorizar pagos anticipados de tesorería a solicitud de corporaciones locales, a cuenta de recursos que hayan de percibir por participación en los ingresos del Estado o en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con los importes máximos que se determinan.

Las deudas de las entidades locales a favor de la Hacienda de la Junta de Andalucía se compensarán preferentemente con cargo a los créditos que tuvieran reconocidos en el Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma.

TRANSPORTE

TRANSPORTE: MOVILIDAD: OBSERVATORIO

Decreto 132/2014 de 16 de septiembre, de la Consejería de Fomento y Vivienda, por el que se crea el Observatorio Andaluz de la movilidad Sostenible y la Logística (BOJA de 2 de octubre de 2014, número 193).

El Observatorio, que se crea, es un órgano colegiado de participación administrativa y social, con funciones de carácter consultivo, así como de información, investigación, formación y documentación, en materia de transporte de mercancías, logística y movilidad.

De su Consejo forman parte, entre otros, dos vocales en representación de la Asociación de municipios y provincias de mayor implantación en Andalucía.

TRANSPORTE URBANO Y METROPOLITANO: LEY: MODIFICACIÓN

Decreto-Ley 17/2014, de 23 de diciembre, de la Consejería de Fomento y Vivienda, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía para la adopción de medidas de control del transporte público discrecional de viajeros en vehículos turismo (BOJA de 30 de diciembre de 2014, número 254).

La finalidad de la modificación es aumentar los instrumentos legales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargados de la vigilancia del transporte por carretera, en especial, a las Policías Locales, para que puedan hacer más efectiva la lucha contra el intrusismo en servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz.

Especial relevancia adquiere, en este sentido, la adición de un nuevo artículo a la Ley, el 45 bis, que regula la inmovilización inmediata del vehículo cuando sean detectadas en la vía pública infracciones relacionadas con el transporte público ilegal.

TURISMO

TURISMO: REGISTRO

Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (BOJA de 11 de noviembre de 2014, número 220).

La finalidad del Decreto es desarrollar el artículo 37.5 de la Ley 13/2011, de 23 del diciembre de Turismo, que prescribe que las normas de organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía se determinarán reglamentariamente.

El Decreto reserva a los Ayuntamientos la intervención para la clasificación del establecimiento de alojamiento turístico, que posteriormente ha de ser objeto de inscripción en el Registro, y a tal efecto, los interesados en la construcción, ampliación o reforma de un establecimiento de alojamiento turístico sujeto a clasificación administrativa deberán remitir al Ayuntamiento competente, junto a la solicitud de la licencia de obras, declaración responsable expresa de que el establecimiento proyectado reúne los requisitos previstos en la normativa aplicable para ostentar una determinada clasificación turística de acuerdo con el grupo, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad, así como los requisitos objeto de exención y, en su caso, las medidas

compensatorias a incorporar al establecimiento, y además, memoria justificativa e información planimétrica, en la que se detallará cada uno de los requisitos contenidos en la misma determinantes de su clasificación. El Ayuntamiento remitirá, a la Delegación Provincial o Territorial de la Consejería competente en materia de turismo, en el plazo máximo de diez días, la declaración responsable expresa sobre la clasificación y la documentación antedicha, junto a una certificación municipal de adecuación a la normativa urbanística.

URBANISMO

URBANISMO: LITORAL: MODIFICACIÓN

Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía (BOJA de 27 de noviembre de 2014, número 232).

Publicación del acuerdo de convalidación, BOJA, de 22 de diciembre de 2014, número 249.

La modificación se ciñe a ampliar el plazo fijado en la disposición adicional única del referido Decreto-ley, ampliándolo en seis meses más del previsto inicialmente.

SALUD, URBANISMO Y ACTIVIDADES: EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LA SALUD

Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 15 de diciembre de 2014, número 243).

El objeto del Decreto es el desarrollo del Capítulo V del Título II de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

La competencia para la emisión de la Evaluación de Impacto en la Salud (EIS) corresponde a la persona titular del centro directivo competente en materia de salud pública de la Junta de Andalucía, y al titular de las Delegaciones Territoriales de la Consejería competente en materia de salud cuando se trate de actividades y obras sometidas a calificación ambiental o a instrumentos de planeamiento de desarrollo que

afecten a áreas urbanas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana

Están sometidos a la EIS, entre otras actuaciones, y en lo que al régimen local se refiere los instrumentos de planeamiento general y sus innovaciones, y los de desarrollo que afecten a áreas urbanas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana. El Decreto define el concepto de áreas urbanas socialmente desfavorecidas y enumera los criterios para determinar si el instrumento de planeamiento de desarrollo tiene especial incidencia en la salud.

El órgano competente para la tramitación del instrumento de planeamiento solicitará la EIS tras la aprobación inicial de dicho instrumento, si bien con anterioridad a tal aprobación podrá dirigirse al órgano competente para la emisión de la EIS en solicitud de información previa sobre el alcance, amplitud y grado de especificación con el que debe realizarse la valoración del impacto en la salud.

La EIS, en los supuestos de planeamiento anteriores tiene el carácter de informe preceptivo y vinculante, y deberá emitirse en el plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual sin haberse emitido, se entenderá conforme al instrumento de planeamiento propuesto.

Asimismo, están sometidos al EIS las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos, señalados en el Anexo I del Decreto cuando se sometan al correspondiente instrumento de prevención y control ambiental previsto en la normativa vigente, así como las modificaciones sustanciales de las ya autorizadas en los términos previstos en dicha normativa con independencia de que el órgano ambiental sea autonómico o estatal. El informe de la EIS tiene asimismo carácter de preceptivo y vinculante.

Las personas titulares o promotoras de las actuaciones a que se refiere el párrafo anterior; igualmente el Decreto permite las consultas previas.

En el supuesto de que la actuación esté sujeta a la presentación de declaración responsable con carácter previo al inicio de actividad y, además, la evaluación de los efectos ambientales se efectúe también mediante declaración responsable, la valoración de impacto en salud se llevará a cabo mediante declaración responsable del titular o promotor de la actividad que presentará un modelo único con el contenido que se recoge en el Anexo V del Decreto.

REGISTRO DE CERTIFICADOS ENERGÉTICOS

Orden de 9 de diciembre de 2014, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por la que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Certificados Energéticos Andaluces (BOJA de 16 de diciembre de 2014, número 224).

La Orden regula la organización y el funcionamiento del Registro de Certificados Energéticos Andaluces de los edificios, industrias e instalaciones y de eficiencia energética de los edificios existentes, incluidos en el Decreto 169/2011, de 31 de mayo.

El Registro tiene el carácter de público e informativo, y queda adscrito a la Dirección General competente en materia de energía.

VIVIENDA

VIVIENDA: OBSERVATORIO

Decreto 171/2014 de 9 de diciembre, de la Consejería de Fomento y Vivienda, por el que se regula el Observatorio de la Vivienda de Andalucía (BOJA de 19 de diciembre de 2014, número 247).

El Observatorio es un órgano colegiado de carácter consultivo y de participación social en materia de vivienda.

Una de las vocalías del Consejo del Observatorio corresponderá a un representante de la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en Andalucía.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXCLUSIÓN DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL A UN MEDIO DE COMUNICACIÓN RELEVANTE POR SU IMPLANTACIÓN Y AUDIENCIA POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE VILLAREAL. VULNERACIÓN DEL DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Sentencia 130/2014 de 21 de julio del Pleno del Tribunal Constitucional.

Recurso de Amparo: 6051/2012.

Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.

La empresa de Radio Castellón, S.A, demandante de amparo en el presente recurso, dirigió escrito al Ayuntamiento de Vila-real, en el que hacía constar que no había sido receptora de ninguna campaña publicitaria institucional en cinco años por parte de ese Ayuntamiento a pesar de mantenerse como líderes de audiencia en el ámbito territorial de Castellón, solicitando el cese inmediato de esta exclusión discriminatoria así como el reconocimiento de los daños patrimoniales que esta circunstancia estaba ocasionando. Este requerimiento no fue objeto de respuesta por parte del Ayuntamiento de Vila-real.

Los hechos relevantes que han dado lugar al presente procedimiento de amparo, recogidos en la sentencia, son los siguientes:

1º.- La entidad demandante requirió al Ayuntamiento de Vila-real para que cesara en el hecho de no haber suscrito con ella ningún tipo de contratación de publicidad institucional a pesar de mantener el liderazgo de audiencia en el ámbito territorial de Castellón.

2º.- El Ayuntamiento no contestó a dicho requerimiento.

3º.- Una vez demandada, esta Administración justificó su actuación en que la praxis seguida resultaba equitativa en el ámbito de su competencia territorial municipal, donde están implantadas tres emisoras de radio (Radio Vila-real, Onda cero Vila-real y cadena Cope Vila-real) no derivándose del art. 7 de la Ley 7/2003, de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana ninguna obligación directa de recurrir a medios de difusión que tengan sede en otros lugares distintos al del municipio.

4º.- La Sentencia de apelación consideró que no había una vulneración del derecho a la igualdad toda vez que no aportó un término de comparación válido pues si bien no se ha producido la contratación de publicidad, a pesar de que quedó acreditada la existencia de una mayor audiencia en relación con otras emisoras en la provincia de Castellón, sus tarifas son notablemente superiores a las del mercado.

La sentencia del Tribunal Constitucional resume la doctrina del TC sobre la materia en las siguientes ideas:

1ª.- La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1 a) y d) CE]. Así, tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios.

2ª.- La Administración Pública ha de actuar en este tipo de decisiones con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales.

3ª.- Una eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión (art. 14, segundo inciso, CE) en casos como los de asignación publicitaria exige acreditar no solo una determinada tendencia editorial (presupuesto para concebir la hipótesis de la lesión denunciada) y la circunstancia del diferente trato en la asignación de publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva), sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno (el factor protegido —la opinión—) con lo otro (el resultado de perjuicio que se denuncia), por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente, en principio y a los efectos de la discriminación por ese factor, un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto.

4ª.- La eventual vulneración en este tipo de decisiones del principio general de igualdad (art. 14, primer inciso, CE) exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados y, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida.

En base a lo anterior, el TC considera que una vez constatado que la entidad demandante de amparo contaba con la máxima audiencia radiofónica en el territorio de referencia y que no se aportó inicialmente ninguna explicación que justificara su total

exclusión de cualquier contrato de publicidad institucional, no cabe considerar como un argumento razonable y justificativo de esa diferencia de trato el sustentado en la resolución judicial impugnada referido a las más altas tarifas de la recurrente. A ese respecto, no hay consideración sobre el hecho de que las más altas tarifas pudieran eventualmente estar motivadas por la mayor difusión del medio líder en audiencia. No se aporta tampoco objeción fundada en la incompatibilidad de Radio Castellón, S.A., con la dignidad de la corporación local; menos aún de que por su titularidad, ideario o contenido pudiera quedar vinculado con posiciones o actividades que lesionen o apoyen la violación de los valores constitucionales o los derechos humanos o promuevan o induzcan a la violencia, el racismo u otros comportamientos contrarios a la dignidad humana, como apunta el art. 6 de la Ley autonómica 7/2003 antes citada; ni argumentos fundados en las características de las campañas publicitarias, en los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social del medio, la lengua empleada por éste o la rentabilidad económica de la inversión en función del impacto. Tampoco ha sido razonado por qué el precio superior excluye por completo la inserción de publicidad, en lugar de simplemente limitar o reducir la contratación con esa cadena. Y, por lo demás, la Administración ni siquiera intenta justificar el carácter abusivo de los precios de Radio Castellón S.A., concepto aquél, por indeterminado que sea, al que se refiere la normativa autonómica citada, y que sin duda, tras la debida especificación por la Corporación local, podría condicionar su actuación y decisiones de gasto.

TRIBUNAL SUPREMO

CONTRATO INDEFINIDO NO FIJO EN ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: NATURALEZA Y REQUISITOS. AMORTIZACIÓN DE PLAZAS

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2014.

Recurso de casación para la unificación de doctrina: 2099/2013.

Ponente: Fernando Salinas Molina.

El Tribunal Supremo analiza la relación laboral indefinida no fija, diciendo que es una creación jurisprudencial que surgió a finales del año 1996 para salir al paso de la existencia de irregularidades en la contratación de las Administraciones Públicas que, pese a su ilicitud, no podían determinar la adquisición de la fijeza por el trabajador afectado, pues tal efecto pugna con los principios legales y constitucionales que garantizan el acceso al empleo público -tanto funcionarial, como laboral- en condiciones que se ajusten a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad; pero aunque se declare contraria a Derecho la causa de temporalidad pactada y se reconozca la relación como indefinida, ésta queda sometida a una condición -la provisión de la vacante por los procedimientos legales de cobertura-, cuyo cumplimiento determina la extinción del contrato de trabajo mediante la correspondiente denuncia del empleador público, sin que sea preciso recurrir a las modalidades de despido.

Pero esta doctrina, continúa diciendo el TS, no se limita a la causa consistente en la cobertura reglamentaria de la vacante. También ha de aplicarse a los supuestos en que el puesto desempeñado desaparece por amortización y ello porque en este caso ya no podrá cumplirse la provisión reglamentaria y habrá desaparecido también el supuesto de hecho que justifica esa modalidad contractual -la existencia de un puesto de trabajo que se desempeña de forma en realidad interina hasta su cobertura reglamentaria-.

Estamos claramente en el caso del art. 1117 del Código Civil ("la condición de que ocurra algún suceso en un tiempo determinado extinguirá la obligación desde que (...) fuera ya indudable que el acontecimiento no tendrá lugar") y en el art. 49.1.b) del ET (cumplimiento de la condición a que ha quedado sometido el contrato ope legis).

Pues bien, los contratos indefinidos no fijos se encuentran también sometidos a la condición resolutoria de la provisión reglamentaria de la plaza y, por tanto, cuando por amortización de ésta no puede realizarse tal provisión, el contrato se extingue de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1.b) del ET y del art. 1117 del Código Civil, pues desde el momento en que la plaza desaparece es claro que ya no podrá realizarse su provisión reglamentaria y el contrato indefinido no fijo, que incorpora esa condición, se extingue. Y en orden a esa extinción no opera la vía del art. 52.e) del ET -en el supuesto de que el cese del establecimiento tuviera encaje en este precepto y no en el art. 52.c)-, porque, dada la naturaleza del contrato, el hecho determinante de la amortización no actúa, de forma indirecta configurando la existencia de una causa económica, presupuestaria u organizativa para el despido, sino que opera de manera directa sobre la propia vigencia del vínculo, determinando el cumplimiento anticipado de la condición a la que aquél estaba sometido, al impedir la amortización de la plaza su cobertura reglamentaria.

TASA POR DISTRIBUCIÓN DE AGUA. INCLUSIÓN EN LA TASA DEL IMPORTE DEL CANON DE MEJORA. NO CONFORMIDAD A DERECHO.

Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2014.

Recurso de casación 2153/2012.

Ponente: José Antonio Moreno Fernández.

El Pleno de la Mancomunidad de Aguas Costa de Huelva aprobó definitivamente el 22 de mayo de 2008, la modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras, entre otras, de la "Tasa por distribución de agua, incluido los derechos de enganche y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogos", así como la de "Alcantarillado, depuración y vertidos".

La correspondiente ordenanza incluía el canon de mejora a que se refiere la según la disposición Adicional 17ª de la Ley 7/1996 de 31 de Julio, de Andalucía, y cuya finalidad es "la financiación de las inversiones en infraestructura hidráulicas a cargo de las Entidades Locales correspondientes", y su cuantía debe ser la necesaria

"para que la suma de los ingresos obtenidos durante la vigencia del mismo, sean los suficientes para cubrir las inversiones a realizar y, en su caso, los costes financieros que generen las mismas", y finalmente, correspondía a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía establecer estos cánones "fijando su concreta cuantía, su régimen de aplicación y su vigencia por el tiempo necesario para lograr con su rendimiento el fin al que van dirigidos.

Sin embargo, la ordenanza aprobada y recurrida incluye en la tasa por distribución de agua el canon de mejora para la financiación de infraestructura hidráulicas, integrándolo en la tarifa de suministro de agua en alta, que constituye la cuota tributaria de la tasa.

Un particular interpone recurso contra el acuerdo de aprobación definitiva de la referida ordenanza por incluir el canon de mejora en las tarifas de los servicios de agua potable, saneamiento y depuración, así como por repercutir en el canon las inversiones en infraestructuras hidráulicas a cargo de las Entidades locales por cuantía necesaria para cubrir las referidas inversiones, y, en su caso los costes financieros que generen.

El TSJA con sede en Sevilla estimó el recurso argumentando que la Ordenanza impugnada incluye en la tasa por distribución de agua el canon de mejora para la financiación de infraestructura hidráulicas, integrándolo en la tarifa de suministro de agua en alta, que constituye la cuota tributaria de la tasa; el canon podía exigirse, pero las entidades que presten los servicios debían facturarlos como conceptos diferenciados de las tarifas, por lo que la inclusión en la tarifa del canon de infraestructura contradice la reserva de determinación en su cuantía y duración que la Ley adjudicó a la Junta de Andalucía y según la DT punto seis, el canon está sujeto en su establecimiento, cuantía régimen de aplicación y vigencia a lo dispuesto por la Junta de Andalucía; la inclusión en la tasa lo hace indefinido, como la Ordenanza que regula la propia Tasa, que no tiene una fecha fija en la que termine su exigencia, y, además, soporta las actualizaciones de la tarifa; por lo que la integración del canon en la tasa elude estas exigencias de la norma superior; y, finalmente, que la integración vulnera el artº 24.2 del TRLHL, en tanto que dado que el importe de la tasa no puede exceder del coste real o previsible del servicio o de la prestación recibida, suponiendo que el canon sea un coste del servicio o prestación recibida, su sujeción a un plazo de financiación y su mantenimiento después de concluido el plazo, supone que a partir de esta fecha se integra en la tasa una cantidad que no se corresponde a coste alguno o valor de la prestación recibida.

El TS haciendo suyos los argumentos del TSJA desestima el recurso de casación, que la Mancomunidad interpuso contra la sentencia de este Tribunal Superior.

CONVOCATORIAS

Edicto de la Diputación de Granada-CEMCI por el que se convoca la II Edición de los Premios CEMCI.

(BOP de Granada núm. 39, de 27 de febrero de 2014).

Resolución de 13 de enero de 2015, de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Junta de Andalucía), por la que se convocan los Premios de Andalucía de Agricultura y Pesca para el año 2014.

(BOJA núm. 18, de 28 de enero de 2015).

Resolución de 13 de enero de 2015, de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Junta de Andalucía), por la que se convocan para el año 2015 subvenciones a las Organizaciones Profesionales Agrarias, Federaciones de Cooperativas Agrarias y Entidades Representativas de Asociaciones de Desarrollo Rural y Organizaciones Representativas del Sector Pesquero Andaluz, previstas en la Orden que se cita.

(BOJA núm. 18, de 28 de enero de 2015).

Resolución de 16 de enero de 2015, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se regula la convocatoria para la aprobación de los proyectos correspondientes al Programa de Campos de Trabajo de Servicio Voluntario para Jóvenes 2015.

(BOJA núm. 14, de 22 de enero de 2015).

Resolución de 12 de enero de 2015, de la Dirección General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado (Junta de Andalucía), por la que se convocan los Premios Flamenco en el Aula a la elaboración de materiales curriculares y recursos didácticos y al reconocimiento de experiencias y buenas prácticas docentes, correspondientes al Curso Académico 2014/2015.

(BOJA núm. 10, de 16 de enero de 2015).

Orden de 12 de enero de 2015, de la Consejería de la Presidencia (Junta de Andalucía), por la que se modifica la de 16 de julio de 2014, por la que se efectúa la convocatoria para el ejercicio 2014 para la concesión de subvenciones a las Comunidades Andaluzas, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a actividades de promoción cultural, de orientación a la población andaluza en el exterior así como para el mantenimiento de dichas entidades.

(BOJA núm. 10, de 16 de enero de 2015).

Resolución de 12 de enero de 2015, de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, por la que se convocan ayudas correspondientes al año 2014,

para la promoción de empleo joven e implantación de la Garantía Juvenil en I+D+i en el Subprograma Estatal de Incorporación, del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

(BOE núm. 14, de 16 de enero de 2016).

Resolución de 22 de enero de 2015, del Instituto de la Juventud, por la que se convoca la concesión de ayudas para la realización de actividades financiadas por la Comisión Europea en el capítulo de Juventud del Programa de acción comunitario "Erasmus+".

(BOE núm. 22, de 16 de enero de 2015).

Resolución de 2 de enero de 2015, de la Secretaría General de Consumo (Junta de Andalucía), por la que se convocan para el ejercicio 2015 las subvenciones previstas en la Orden de 29 de agosto de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la realización de programas en materia de consumo, el fomento del asociacionismo y las actuaciones para impulsar la promoción de un consumo responsable y solidario, dirigido a asociaciones, organizaciones, federaciones y confederaciones de asociaciones y organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía, modificada por la Orden 4 de diciembre de 2014.

(BOJA núm. 9, de 15 de enero de 2015).

Decreto 181/2014, de 23 de diciembre, de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (Junta de Andalucía), por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas para el año 2015.

(BOJA núm. 5, de 9 de enero de 2015).

Decreto 180/2014, de 23 de diciembre, de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (Junta de Andalucía), por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de las personas perceptoras de las pensiones del Fondo de Asistencia Social y de las beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos para el año 2015.

(BOJA núm. 5, de 9 de enero de 2015).

Orden de 23 de diciembre de 2014, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (Junta de Andalucía), por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las Diputaciones Provinciales de Andalucía para el desarrollo de un programa de actuaciones conjuntas de dotación y modernización de espacios productivos.

(BOJA núm. 1, de 2 de enero de 2015).

Orden de 18 de diciembre de 2014, Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (Junta de Andalucía), por la que se modifica la de 4 de febrero de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de un Programa de Incentivos para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía, y se efectúa su convocatoria para el año 2015.
([BOJA núm. 251, de 24 de diciembre de 2014](#)).

Resolución de 17 de diciembre de 2014, de la Universidad de Granada, por la que se hace pública la convocatoria del IX Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea de la Red de Información Europea de Andalucía.
([BOJA núm. 250, de 23 de diciembre de 2014](#)).

Convocatoria de propuestas EACEA/30/2014 Programa Erasmus+ Acción clave 3: Apoyo a la reforma de las políticas-Iniciativas prospectivas. Experimentaciones de políticas en el ámbito de la educación.
([DOUE C455/10 de 18 de diciembre de 2014](#)).

Orden de 4 de diciembre de 2014, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (Junta de Andalucía) por la que se modifica la de 29 de agosto de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para la realización de programas en materia de consumo, el fomento del asociacionismo y las actuaciones para impulsar la promoción de un consumo responsable y solidario, dirigido a Asociaciones, Organizaciones, Federaciones y Confederaciones de Asociaciones y Organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía.
([BOJA núm. 244, de 16 de diciembre de 2014](#)).

Convocatoria de propuestas EACEA/33/2014 en el marco del programa Erasmus+ Acción clave 3: Apoyo a la reforma de las políticas — Iniciativas prospectivas Proyectos europeos de cooperación prospectiva en los ámbitos de la educación, la formación y la juventud.
([DOUE C425/74 de 27 de noviembre de 2014](#)).

AHORA EN EL CEMCI

MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

En el segundo semestre de 2015 inicia su andadura un nuevo Máster en el CEMCI, acorde con las necesidades actuales, más moderno e innovador, así como de más fácil acceso para los potenciales destinatarios del mismo, al realizarse **íntegramente en formato virtual**. Más información [aquí](#).



PLAN GENERAL DE ACCION 2015

El presente Plan General de Acción constituye el tercero de los cuatro previstos para desarrollar el [Proyecto de Dinamización e Impulso del CEMCI](#), aprobado por su [Consejo Rector](#) para el periodo 2012-2015. Este Plan, como también los anteriores, no solo procede a dicha expansión concretando sus grandes líneas generales de actuación, sino que incorpora nuevos retos, ideas y actuaciones como consecuencia de la actitud permanente de este Centro de, por una parte estar alerta ante nuevas necesidades o posibles mejoras y por otra mantenerse en constante actualidad e innovación. Puedes consultarlo haciendo clic [aquí](#).

PROYECTO DE DINAMIZACIÓN E IMPULSO DEL CEMCI 2012-2015.

El proyecto de dinamización e impulso del CEMCI pretende hacer del mismo un Centro de excelencia e innovación para el Gobierno Local, un instrumento de la Diputación de Granada para el buen gobierno de los Gobiernos Locales, un destacado canal de conocimiento en el proceso de modernización y cambio de nuestras entidades locales, a través de la formación, la investigación y la publicación.

Es un proyecto complejo y no exento de dificultades que repercute en nuestras entidades locales y, por lo tanto, en el desarrollo de las actividades de este Centro. [Descargar PDF](#)

Plazo
ampliado a
15/03/15

II EDICION PREMIOS CEMCI



Con fecha 27 de febrero de 2014 se han publicado la II Convocatoria de los Premios CEMCI ([BOP 39 de 27 de febrero de 2014](#)). El plazo de presentación de trabajos se ha ampliado hasta el día 31 de marzo de 2015 ([BOP núm. 54 de 21 de marzo de 2014](#)).

NOVEDADES EDITORIALES



SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”



Una de las novedades más importantes del Programa de Investigación para el año 2014 es el servicio **Consulta al CEMCI**, a través del cual, como se indicaba en la introducción del [Plan General de Acción](#) para este año, este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI. [Más información](#)

Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible.



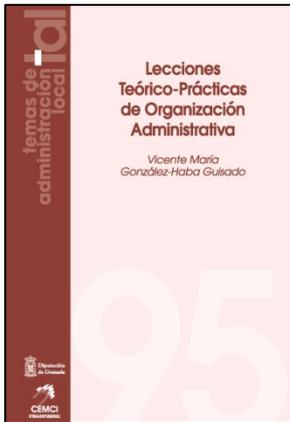
GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

El gobierno abierto significa que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos, es decir transparentes, lo que implica que deban quedar vinculados a la participación y colaboración con la ciudadanía y a la supervisión por los mismos. [Más información](#)

La administración local evoluciona a un ritmo vertiginoso debido a factores muy diversos como la irrupción de la tecnología, el aumento de la preocupación por las políticas sectoriales y la propia incidencia de la economía para impulsar o gestionar políticas públicas. La administración local del futuro será sin duda mucho más participada por la ciudadanía y deberá ser gestionada con la mayor eficiencia y eficacia posibles. [Más información](#)



NOVEDADES EDITORIALES



LECCIONES TEÓRICO-PRÁCTICAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Vicente M^a González-Haba Guisado

Año de publicación: 2014
ISBN: 978-84-16219-01-8
Depósito Legal: Gr 1673-2014
660 págs.

Este libro aborda una materia importante, y sobre todo actual, dentro del ancho campo del Derecho Administrativo. La organización en general es una materia esencial en el planteamiento de las instituciones tanto públicas como privadas; y lo es más en los tiempos en los que las tecnologías, los avances científicos, las propuestas innovadoras en el campo de la informática suponen un reto que ningún directivo, sea público o privado, puede ignorar.

Esta obra se centra básicamente en la organización de la Administración General del Estado, sin perjuicio de que, en los correspondientes Capítulos, se aborden las Administraciones Autonómica y Local con mayor o menor intensidad según la materia de que se trate.

En la primera parte del libro se ha seguido un orden lógico. Tras el Capítulo I sobre la organización administrativa en general, aparece el II relativo al Gobierno por cuanto que éste, y sus diversos órganos que lo componen, tienen una doble vertiente, la política y la administrativa, inseparables entre sí. A continuación, figuran los Capítulos III a VII en los que, sucesivamente, se analizan la Administración Estatal en su doble dimensión central y territorial o periférica, la Administración Autonómica y la Administración Local en su doble frente municipal y provincial. Y, por último, los Capítulos VIII y IX abordan la compleja problemática de otras Administraciones.



La segunda parte del libro tiene un enfoque eminentemente operativo y pragmático ya que en ella se incluyen ejercicios de doble naturaleza. De una parte, se insertan una serie de test de estructura clásica, a los que siguen una serie de preguntas de respuesta más abierta y flexible y, por último, se incorporan cinco supuestos prácticos.



NOVEDADES EDITORIALES



PRECISIONES SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL. El IBI como ejemplo de una experiencia fallida de financiación municipal autónoma.

Manuel Agudo Gavilán

Año de publicación: 2014
ISBN: 978-84-16219-02-5
Depósito Legal: Gr 2208-2014
561 págs.

Este trabajo se organiza en tres partes claramente diferenciadas. Una primera destinada a realizar una reseña histórica con la pretensión de intentar una aproximación a lo que parece fue la génesis de la institución municipal, y a poner de manifiesto el carácter instrumental y subordinado que por naturaleza le corresponde en la organización político administrativa del Estado, así como a resaltar la internalización por los vecinos, de los gastos realizados en el mantenimiento del núcleo municipalizado, como fórmula originaria de financiación municipal. Tras el *excursus* histórico, se procede a realizar una descripción del marco jurídico constitucional del municipio en la Constitución de 1978, así como un breve análisis de las consideraciones más relevantes, en nuestra opinión, vertidas por el Tribunal Constitucional sobre el principio de autonomía municipal proclamado por la Constitución.

Una segunda parte se destina a realizar un análisis de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera de las haciendas locales, poniendo especial énfasis en la afectación que hace la Constitución de los recursos de la hacienda municipal al desempeño de las funciones que atribuya la ley a las respectivas Corporaciones, así como a concretar la conceptualización hecha por la jurisprudencia constitucional de la autonomía municipal en su vertiente financiera y de su proyección en materia tributaria

para después, sobre la base de los dictados jurisprudenciales, exponer el desarrollo dado por el legislador a la fuente de financiación municipal “tributos propios”.

La tercera y última parte del trabajo se destina a analizar el IBI como categoría singular integrante de la fuente de financiación municipal, “tributos propios”, así como la estructura competencial del procedimiento para su aplicación, poniendo de relieve el importante papel jugado históricamente por el municipio en la gestión de la imposición inmobiliaria y como incomprensiblemente, a partir del momento mismo en que se alumbraba una figura impositiva sobre la riqueza inmobiliaria cuyo producto es de la exclusiva titularidad municipal, el IBI, se releva al municipio de la obligación de participar en el mantenimiento de la base de datos del registro administrativo que sirve de soporte para la aplicación de este impuesto, el Catastro. Refiriendo por último algunos obstáculos que encontramos en su aplicación derivados de dicha estructura y que restan al impuesto potencial financiero.

En definitiva, se utiliza el IBI como ventana a través de la cual mostrar un ejemplo de la praxis seguida por los ayuntamientos en materia de ingresos y que nos lleva al convencimiento de que la autonomía financiera municipal, en los términos en que ha sido configurada por el legislador, se puede considerar ya como una experiencia fallida desde el momento mismo en que los gobiernos municipales no se muestran dispuestos a diseñar una política de ingresos sobre la base de una fuente de financiación propia como la tributaria, alumbrada por la Constitución con el objetivo específico y único, insistimos, de financiar la hacienda municipal.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre i Font, Josep M.

La responsabilidad patrimonial como límite a la ordenación supramunicipal: el ejemplo de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero en: Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 31/2014, pp. 167-196.

Álvarez Fernández, Mónica

Nuevos planteamientos jurisprudenciales sobre la práctica de las notificaciones administrativas en: Revista de Administración Pública, núm. 194/2014, pp. 155-177.

Arias Martín, Julio Leonardo

Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local en: Actualidad Administrativa, 7-8/2014, pp. 911-917.

Arias Martínez, María Antonia

Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en: Revista de Administración Pública, núm. 194/2014, pp. 373-410.

Bermúdez Sánchez, Javier

La conservación de los bienes culturales: deber de los propietarios; y condiciones de restauración en: Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente, núm.291/2014, pp. 173-186.

Blanes Climent, Miguel Angel

La información activa en la nueva Ley de Transparencia y en la legislación sectorial en: Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 165/2014, pp. 339-374.

Boltaina Bosch, Xavier

Fin de la posibilidad de jubilación forzosa por razón de edad del personal laboral: dudas y consecuencias para las administraciones locales y disfunciones con el personal funcionario en: La Administración Práctica, núm. 6/2014, pp. 59-73.

Candela Talavero, José Enrique

Las garantías en la contratación del sector público en: Contratación Administrativa Práctica, núm.132/2014, pp. 22-37.

Català i Bas, Alexandre H.

Transfuguismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el Derecho sancionar la deslealtad política? En: Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 101/2014, pp. 43-77.

Cuba Vila, Belén

Las especificaciones técnicas en el procedimiento negociado en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 18/2014, pp. 1901-1908.

Díaz Arroyo, Antonio

La prestación de servicios y el ejercicio de actividades mediante sociedades mercantiles, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en: Actualidad Administrativa, núm. 9/2014, pp. 932-942.

Escrihuela Morales, F. Javier

Las empresas españolas, discriminadas en España en la contratación de servicios del sector público en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 132/2014, pp. 5-7.

García Rubio, Fernando

La contratación pública en materia de eficiencia energética. Un análisis de sus tipologías a la luz del TRLCSP, con especial referencia a la Administración Local en: Actualidad Administrativa, núm. 6/2014, pp. 676-717.

García Valderrey, Miguel Ángel

Procedimiento de suspensión de actividades urbanísticas efectuadas sin licencias en el ámbito de la comunidad autónoma andaluza en: Práctica Urbanística, núm. 129/2014, pp. 6-11.

Gil Franco, Agustín Juan

Otros instrumentos de ordenación de los empleados públicos, previos o conjuntos, con las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones locales en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 13/2014, pp. 1461-1471.

Gómez Caballero, Pedro

El papel de las Administraciones públicas en materia de prevención de riesgos laborales en: Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, núm. 125/2014, pp.115-145.

González-Juliana Muñoz, Álvaro

Los Concejales no alcaldables: el art. 182.2 de la LOREG a la luz del Tribunal Constitucional en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 17/2014, pp. 1781-1786.

Jiménez Castilla, Ana Belén

El Interventor ante el actual marco jurídico estatal y autonómico de las competencias municipales en: La Administración Práctica, núm. 9/2014, pp. 29-37.

Junceda Moreno, Francisco Javier

La responsabilidad ambiental de la Administración municipal en: La Administración Práctica, núm.9/2014, pp. 47-54.

López Borrás, Juan Manuel

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Principales novedades introducidas en: Actualidad Administrativa, núm. 9/2014, pp. 943-955.

López Pérez, Fernando

A vueltas sobre la discrecionalidad en la elección del método de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas en: Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 31/2014, pp. 147-166.

Maraña Sánchez, José Q.

Prevaricación: el capricho como fuente de actuación activa u omisiva. SSTs de 11 de octubre de 2013 y de 8 de mayo de 2014 en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 17/2014, pp. 1797-1804.

Martín Queralt, Juan

La prescripción del delito fiscal... y su interrupción. Una apostilla sobre el poder bautismal del Derecho tributario en: Revista Española de Derecho Financiero, núm. 162/2014, pp. 11-26.

Martín Rodríguez, José Miguel

Las nuevas bonificaciones potestativas por especial interés o utilidad municipal en el IBI, IAE e IIVTNU. Análisis crítico a través del antecedente en el ICIO en: Tributos Locales, núm. 116/2014, pp. 55-84.

Milans del Bosch y Jordán de Urríes, Santiago
Sociedad mercantil local: el nuevo marco jurídico y de responsabilidad penal en:
Cuadernos de Derecho Local, núm. 35/2014, pp. 121-139.

Monteserin Heredia, Sergio
El nuevo régimen de intervención administrativa de la primera ocupación y utilización
de los edificios: de previa licencia a comunicación previa o declaración responsable en:
Práctica Urbanística, núm. 129/2014, pp. 12-28.

Morillo-Velarde Pérez, José I.
Las competencias sobre servicios sociales en Andalucía tras la Ley 27/2013, de 27 de
diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en: Revista
Andaluza de Administración Pública, núm. 87/2013, pp. 409-414.

Novoa Ruiz, Francisco Javier
Nuevo Régimen del silencio administrativo en licencias urbanísticas en: Revista de
Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 291/2014, pp. 49-58.

Pardellas Rivera, José Manuel
La función interventora y las cláusulas de garantía de pagos por las comunidades
autónomas en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración
Local en: Cuadernos de Derecho Local, núm. 35/2014, pp. 140-174.

Ribes Ribes, Aurora
La actuación de la Hacienda Pública en el proceso Concursal en: Revista Española de
Derecho Financiero, núm. 163/2014, pp. 147-184.

Rubinstein, Mor
Perspectivas del Open Government Data en: Actualidad Administrativa, núm. 7-8/2014,
pp. 811-814.

Sáez Lara, Carmen
Administración Pública y procedimientos de solución de conflictos en: Temas
Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, núm. 125/2014, pp.379-
405.

Salom Herrero, Fernando
Los nuevos responsables de la tramitación de los matrimonios civiles en: El Consultor
de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 11/2014, pp. 1199-1211.

Sánchez Lamelas, Ana

La evaluación de impacto ambiental de actividades “transfronterizas” en el Estado autonómico: la necesidad de articular mecanismos de coordinación y colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente en: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 28/2014, pp. 73-115.

Toscano Gil, Francisco

El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación en: Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 165/2014, pp. 285-320.

Velasco Caballero, Francisco

Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas en: Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 165/2014, pp. 29-69.

Con esta entrega, la décima de nuestros ya viejos amigos viajeros manchegos, Álvaro Quijano y Dulcinea Lorenzo, damos por terminada la narración de esta bonita aventura que los ha transportado, atravesando ese gran paso natural horadado en la Penibética de Despeñaperros, a gozar de una de las ciudades más bellas que en el mundo visitar podemos. La andaluza Granada. La “buena Patria” que dijera de ella Don Quijote cuando preguntando en su caminar por Sierra Morena a otro viajero como él: “¿y vuesa merced, a dónde camina?, “yo, señor, voy a Granada, que es mi Patria”.

Pues bien, estos viajeros naturales de Argamasilla de Alba, donde se halla la Cueva de Medrano, hoy convertida en la Casa de la Cultura del pueblo y lugar donde aseguran los expertos que en su cautiverio por hacer requiebros amorosos a la mujer de un potentado o autoridad notable local, Miguel de Cervantes Saavedra ideó y comenzó la trama de la novela más universal escrita jamás, han recorrido en un amplio periplo las variadas tierras de la provincia granadina. Han visitado con detenimiento Granada y su Área Metropolitana, las tierras de Alhama-Temple, Loja-Montefrío, Guadix y el Marquesado del Zenete, Los Montes Orientales y Occidentales, El Valle de Lecrín, Las Alpujarras, las altiplanicies de Baza y Huéscar y la Costa Tropical.

A La Mancha regresan con imborrables imágenes y recuerdos de la Ciudad de Los Cármes y de la Alhambra y el Generalife, el Barrio del Albaicín, el Sacromonte, la Granada monumental con la catedral y sus numerosas iglesias y edificaciones civiles notables, los barrios de las Cuevas accitanas, el Castillo de La Calahorra, Sierra Nevada, el recorrido por la cuna del hombre euroasiático en Orce, la ciudad de la Dama ibera de Baza, las antiguas fenicias Sexi y Salambina en la Costa, Ilíberis e Ilurco, la Tierra de los Romances en Alhama, la Loja de Ib Al Jatib y del general Narváez, la indomable naturaleza alpujarreña y su peculiar arquitectura, los numerosos balnearios que salpican la geografía provincial.... En fin: “Dale limosna, Mujer; que no hay en la vida nada como la pena de ser ciego en Granada”, del mexicano Francisco de Icaza. Después vendría otro compatriota de éste, Agustín Lara, a poner letra y música a tanta belleza, con el himno “Granada”, una Granada de Leyendas.



AL SUR DE DESPEÑAPERROS, LA ANDALUZA GRANADA (y 10ª)

Granada de Leyendas



Esta es la provincia de Federico García Lorca, el más universal de cuantos colaboraron a conformar y amasar esa fortuna que es Granada; y dentro de Granada, una larga decena de pequeñas granadas, las que esconden todas y cada una de sus hermosas comarcas, con sus no menos hermosos ríos y vegas, del Darro y del Genil, del Guadalfeo y del Aguas Blancas, a cuyas riberas y frutos se apostaron todos los pueblos que la han visitado.

Visitado para quedarse, no para vivir como granadinos, sino para ser granadinos, como los romanos de Ilíberis, los fenicios de Almuñécar, los árabes de Alhama y Vélez de Benaudalla, los moriscos de La Alpujarra, los bárbaros y visigodos que levantaron catedrales, colegiatas, monasterios e iglesias por doquier; los gitanos de todos sus lugares, desde Pinos Puente a Montefrío, desde Galera a Maracena, desde La Puebla de don Fadrique a Purullena. La provincia de Eugenia de Montijo, que sería luego emperatriz, de Emilio García Gómez, el arabista afamado; las casas-cueva trogloditas de la zona de Guadix, los maestros del capote y el estoque El Fandi y Frascuelo, y del pincel, José Guerrero.



Esta es Granada. Una ciudad que cautiva los sentidos, su monumentalidad es fruto legado de una historia fraguada en las culturas musulmana y cristiana. “Granada la Bella”, la ganivetiana. La musicada por el mexicano, Agustín Lara, que ha universalizado sus notas. Su nombre ya es toda una evocación. Es una fruta del granado, un árbol cuyo producto viene recomendado por la religión islámica. Y de ella Aynadamar, o Fuente de las Lágrimas, y Fernando de Valor o Aben Humeya, y Leopoldo de Alpandere, y los arrayanes, olivos, almendros y endrinas, de las que mana



el pacharán de Sierra Nevada, y los piononos de Santa Fe, dicen que su nombre responde al del pontífice de nombre Pio y ordinal noveno. La Granada de doña Isabel de Solís, esposa de Muley Hacén, también llamada Zoraida, que se tituló reina de Granada tras abandonarla después de la Toma; y de san Pedro Pascual, mozárabe valenciano, de una de las últimas familias mozárabes, martirizado en



Granada en 1300. La Granada que deja en herencia apellidos moriscos, como Benajara, Granada Venegas, Cegrí o Muley; y apellidos gitanos como Amaya o Maya, Carmona, Cortés, Vargas, Heredia. La Granada andalucista de Carlos Cano, “El jardín de las delicias” del centenario Francisco Ayala. La Granada de Chorrojumo y la Virgen de las Angustias, la Granada ilustrada que ha parido más de quinientas cabeceras de periódicos durante tres siglos... Leyenda, Granada, Ciudad de Leyendas.

Antonio Mora de Saavedra
Periodista



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