

# Revista digital CEMCI

Número 36: octubre a diciembre de 2017

ISSN 1989-2470





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

#### SUMARIO:

##### 1.- Editorial

##### 2.- Tribuna

- Procedimiento Sancionador. Breve descripción del íter histórico y legislativo de una trayectoria. Jorge ALEMÁN RODRÍGUEZ.
- Alineamiento política-gestión en los gobiernos locales. Marco conceptual y algunas buenas prácticas. Rafael JIMÉNEZ ASENSIO.
- Negociación en representación de otros: retos e imposibilidades de la difícil neutralidad. Joan PLANS ESPERABÉ.
- Aspectos más importantes en la aplicación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local. Fco. Javier SÁNCHEZ RUBIO.

##### 3.- Trabajos de evaluación

- La “indebida” utilización de criterios sociales y/o territoriales en el acceso a la función pública, y particularmente en el empleo público local de carácter temporal. José Manuel BEJARANO LUCAS.
- La transparencia de la contratación pública en el ámbito local ante la nueva Ley de Contratos del Sector Público. Emilio NAVARRO HERAS.
- Publicidad de los actos y acuerdos de las Entidades Locales de menos de 5.000 habitantes en internet y redes sociales. Laura PANEA FERNÁNDEZ.
- La comunicación interna en las organizaciones. Javier VALVERDE ABRIL

##### 4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza.
- Normativa estatal.
- Jurisprudencia.

##### 5.- Convocatorias.

##### 6.- Ahora en el CEMCI.

##### 7.- Novedades editoriales.

##### 8.- Novedades bibliográficas.



9.- **Ocio:** Encanto y desesperación.

10.- **Actualidad Informativa.**



## **EDITORIAL**

El pasado día 4 de diciembre de 2017 se celebró sesión ordinaria del Consejo Rector del CEMCI para la aprobación de asuntos de su competencia, entre otros el Plan General de Acción 2018, que concreta las actividades que se van a llevar a cabo a lo largo de este año, según las líneas de actuación previstas en el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua, de carácter cuatrienal (2016-2019), en sus diferentes vertientes de Formación, Investigación, Documentación y Publicaciones.

En el Programa de Formación se puede destacar por su novedad la celebración del I Congreso CEMCI; además, se seguirán desarrollando el resto de Jornadas, Encuentros, Cursos y Talleres previstos cuya convocatoria está disponible la página web del CEMCI. Respecto al Programa de Investigación, se procederá a la convocatoria de la IV Edición de los Premios CEMCI, junto al constante incremento y mejora de servicios que se ofrecen a través de nuestra web, entre ellos el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales, Gobierno Local Abierto y Transparente, o la Comunidad de Directivos Públicos Locales, todos ellos accesibles desde la página web del CEMCI.

Por lo que respecta al Programa de Publicaciones y Documentación, se seguirá manteniendo una estrecha colaboración con el Programa de Formación, para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de máxima actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local, dando así cumplimiento a los objetivos previstos en el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua (2016-2019).

En el número de la Revista Digital CEMCI que ahora presentamos se han incluido un total de ocho trabajos doctrinales, que se han considerado de gran interés dada la actualidad y oportunidad de la temática de los mismos, y que se han incluido en las Secciones de Tribuna y Trabajos de Evaluación. Además, se incluye la información correspondiente al resto de las secciones de la revista, con la actualidad jurídica más relevante del último trimestre, las convocatorias en vigor, el boletín de novedades bibliográficas de nuestra Biblioteca, las novedades editoriales, las convocatorias de las actividades, así como un rincón para el deleite que puede encontrar en la sección de ocio.

En la Sección de TRIBUNA se incluyen cuatro trabajos de indudable interés. En primer lugar, se presenta el trabajo realizado por Jorge ALEMÁN RODRÍGUEZ, Grado en Ciencias de las Administraciones Públicas y Funcionario de la Administración Local, que nos presenta un primer estudio sobre el “Procedimiento sancionador”, haciendo una breve descripción de su recorrido histórico y legislativo desde su origen hasta la actualidad.

A continuación, Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, Consultor Institucional y Catedrático de Universidad acreditado (Universidad Pompeu Fabra), en su trabajo “Alineamiento política-gestión en los gobiernos locales. Marco conceptual y algunas buenas prácticas” nos habla de la necesidad de implantar en nuestras administraciones

locales las estrategias adecuadas orientadas a llevar a cabo un correcto alineamiento entre política y gestión pública, con el objetivo de mejorar el gobierno local.

En tercer lugar, Joan PLANS ESPERABÉ, Licenciado en Psicología, especialista en habilidades directivas, eficacia personal, negociación y dirección de personas, nos presenta un interesante estudio sobre “Negociación en representación de otros: retos e imposibilidades de la difícil neutralidad”.

Para terminar esta sección, se ha seleccionado un trabajo de Francisco. Javier SÁNCHEZ RUBIO, Interventor-Tesorero de la Administración Local y Director de la Oficina de Contabilidad y Control Financiero del Ayuntamiento de Madrid, sobre los “Aspectos más importantes en la aplicación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las Entidades del Sector Público Local”, en el que ofrece las claves más relevantes para su aplicación a las Entidades Locales.

En la sección TRABAJOS DE EVALUACIÓN se han incluido cuatro documentos que destacan por su originalidad y actualidad. El primero, el elaborado por José Manuel BEJARANO LUCAS, Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, titulado “La ‘indebida’ utilización de criterios sociales y/o territoriales en el acceso a la función pública, y particularmente en el empleo público local de carácter temporal”.

En segundo lugar, el trabajo presentado por Emilio NAVARRO HERAS, Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, Interventor de Fuente el Saz el Jarama, titulado “La transparencia de la contratación pública en el ámbito local ante la nueva Ley de Contratos del Sector Público”.

A continuación, nos encontramos con un trabajo de Laura PANEA FERNÁNDEZ, Secretaria-intervención del Ayuntamiento de Castañar de Ibor (Cáceres), sobre la “Publicidad de los actos y acuerdos de las Entidades locales de menos de 5.000 habitantes en internet y redes sociales”.

Para finalizar, presentamos un trabajo sobre “La comunicación interna en las organizaciones”, que ha sido elaborado por Javier VALVERDE ABRIL, Arquitecto del Servicio de Proyectos de la Gerencia municipal de Urbanismo de Córdoba.

En la confianza de que los textos recogidos en este número sean de su agrado, sólo nos queda agradecer a los colaboradores el magnífico trabajo realizado, así como a todos ustedes, nuestros lectores, por el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI

## PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. BREVE DESCRIPCIÓN DEL ITER HISTÓRICO Y LEGISLATIVO DE UNA TRAYECTORIA.

Jorge ALEMÁN RODRÍGUEZ.

*Grado en Ciencias de las Administraciones Públicas. UNED.  
Funcionario de la Administración Local.*

### SUMARIO:

1. Introducción.
  2. Antecedentes históricos y legislativos.
    - 2.1. Ley de bases de 19 de octubre de 1889.
    - 2.2. Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.
    - 2.3. Promulgación de la Constitución de 1978, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
    - 2.4. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
  3. La sistemática en la regulación del régimen sancionador.
  4. Comentario relativo al ámbito de aplicación de la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público.
  5. Identidad de principios punitivos en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador.
  6. Bibliografía.
- Acrónimos.

### Resumen

Las LPACAP y LRJSP, se convierten *per se* en los cimientos del Derecho Administrativo. Introduce una versión nueva de la regulación de la potestad sancionadora.

Con la problemática y división novedosa en dos leyes, en la cual se divide lo procedimental de los principios del Derecho Administrativo sancionador. En definitiva se produce la división del régimen de la potestad sancionadora en dos preceptos legales.

Se modifica la conceptualización del procedimiento sancionador que, “pasa a concebirse como una especialidad del procedimiento administrativo común, no ya como procedimiento especial”<sup>1</sup>. Resultando la desaparición de una regulación específica del procedimiento sancionador.

---

<sup>1</sup> Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. María Burzaco Samper. ICADE.

Con todo ello, algunos preceptos del procedimiento sancionador pasan a aplicarse al general, como p.e. las actuaciones complementarias.

Del reglamento de 1993<sup>2</sup>, numerosos artículos se elevan de rango y pasan a aplicarse a todas las Administraciones públicas.

### Palabra clave.

Procedimiento sancionador. Antecedentes históricos y legislativos. Ley 39/2015, de 1 de octubre, PACAP. Régimen sancionador.

## 1. INTRODUCCIÓN.

El procedimiento sancionador se puede definir como el conjunto sucesivo de actos, trámites, gestiones documentales y/o procedimientos preordenados al establecimiento de una consecuencia jurídica por parte de la Administración, incardinada en una norma de carácter legal o reglamentaria.

En sí, el procedimiento sancionador como procedimiento administrativo, es una garantía del administrado, ya sea en su vertiente constitucional como legal, mediante el cual se configura y se determina el proceder de la voluntad de la Administración en relación con una competencia que le es propia en su amplio sentido, en ejercicio del ius puniendi general y único del Estado. Con la promulgación y publicación de la Constitución Española de 1978, se establece el reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración como parte de dicho ius puniendi del Estado, en lo referente al aspecto que aquí se trata, ello es, la resultante administrativa de la sanción, a diferencia de la condena de naturaleza penal.

No se puede continuar sin apuntar, cuestión de gran trascendencia, que la sentencia de 21 de febrero de 1984, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, adoptada por el Pleno - caso Óztürk-, abre con una advertencia preliminar: el Convenio (de Roma) no impide que cada Estado pueda elegir entre el uso de la potestad penal (judicial) y la sancionadora (administrativa), sin que la calificación del ilícito como delito o infracción sea decisiva al respecto para evitar que al socaire de tal opción puedan eludirse las garantías establecidas en los arts. 6 y 7. El concepto de "materia penal" -según el Tribunal- está dotado de autonomía y en su virtud hay que atender con preferencia a la verdadera naturaleza de la contravención, conectada por supuesto a la sanción que se le asigne. El Derecho Penal y el Administrativo, en ese aspecto, no son compartimentos estancos y, por ello, la despenalización de conductas para tipificarlas como infracciones, cuya naturaleza intrínseca es la misma, no puede menoscabar los derechos fundamentales o humanos del imputado o acusado (en este caso, el de la asistencia gratuita por un intérprete con ocasión de una falta de tráfico cometida en Alemania por un ciudadano turco). Conclusión, que es imprescindible, que, ambos ilícitos, sea penal o administrativo, estén revestidos y tengan las mismas mínimas garantías jurídicas.

<sup>2</sup> R.D. 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. Vigente hasta el 02 de Octubre de 2016. Promulgado en desarrollo de la LRJPAC.

La CE determina en su artículo 105, c), que, “el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos” se establecerá por norma con rango de Ley, “garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

Con la entrada en vigor el 2 de octubre de 2016 de las leyes, 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se plantea como objetivo entre otros, abordar “una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación ad intra del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas, tal como establece su preámbulo”.

La ley 40/2015, LRJSP, viene a regular la potestad sancionadora de la Administración en cuanto se refiere a los principios de carácter material (Título Preliminar, capítulo III, Principios de la potestad sancionadora; artículo 25, Principio de legalidad; artículo 26, Irretroactividad; 27, Principio de tipicidad; 28, Responsabilidad; 29, Principio de proporcionalidad; 30, Prescripción; y artículo 31, Concurrencia de sanciones). Por el contrario la ley 39/2015, LPACAP, se reserva a los aspectos de carácter procedimental o adjetivos.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS.

### 2.1. Ley de bases de 19 de octubre de 1889.

Para llevar a cabo un acercamiento histórico al actual y conocido procedimiento sancionador, en adelante PS, se ha de pasar por el estudio y análisis de la **Ley de bases de 19 de octubre de 1889**, que tuvo, si se quiere, y desde una perspectiva amplia, el precedente en la Ley de 31 de diciembre de 1881, donde se recogía la primera concepción del procedimiento, que estaba “centrada en los procedimientos de recurso y vinculada al proceso al que abría su desestimación”<sup>3</sup>. Gumersindo de AZCÁRATE fue su proponente, de ahí su conocimiento como “**Ley Azcárate**”. Se convirtió en la “la primera Ley del mundo sobre el procedimiento administrativo”<sup>4</sup>.

No es escaso el valor que entonces tenía aquella ley. Piénsese que se adelantó en casi cuarenta años a la austriaca de 1925, considerada como fuente de todas las de los países centroeuropeos. Pues bien, toda esa serie de leyes extranjeras muy posteriores no suponen ningún avance sustancial respecto de la nuestra de 1889”<sup>5</sup>.

Esta ley sirvió, extrapolado para su entendimiento a nuestros tiempos, como instrumento necesario para controlar la posible arbitrariedad de los poderes públicos y establecía ciertos parámetros o criterios normativos con el objetivo de delimitar o marcar ciertos mínimos de garantías a los administrados en sus especiales relaciones con la Administración. Ya se veía venir que confortaba un “Derecho procedimental embrionario”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> La codificación del procedimiento administrativo en España. El artículo publicado en el número 42 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, mayo 2016). Marcos Vaquer Caballería.

<sup>4</sup> García de Enterría, en Leguina Villa y Sánchez Morón, 1993: 11.

<sup>5</sup> Laureano López Rodó en su discurso de presentación de la LPA de 1958 ante las Cortes.

<sup>6</sup> López Menudo en Barnes, coord., 1993: 116.

## **2.2. Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.**

En la situación del Estado Social de 1958 devenía en insuficiente y falto de carencias el régimen administrativo establecido por la Ley de 1898, toda vez que el actual marco normativo adolecía de regulaciones con las cuales afrontar la dinámica del nuevo “Estado de Derecho Administrativo”<sup>7</sup>, la nueva “vida” de la Administración. Si la vida impone ésto y la Administración es acción, es vida, la Administración debe estar sometida a un régimen jurídico, base actual de desarrollo del Derecho administrativo, (. . .), caracterizada por la expresión alemana “*Rechtstaat*”<sup>8</sup>.

<sup>9</sup>La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 fue uno de los últimos hitos de una década técnicamente prodigiosa para el Derecho administrativo español como fue la de los años 50 del siglo XX. Supuso otro importante paso adelante en el proceso codificador del procedimiento administrativo, pero tampoco lo culminó. Puede por ello decirse que la Ley combinó “unidad y diversidad del procedimiento”<sup>10</sup>. En cuanto a lo primero, “la Ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad”. Y, en efecto, unificó en un régimen jurídico general los procedimientos de los distintos ministerios. Con esta vocación de unidad, positivizó definitivamente la concepción que aquí se ha llamado administrativista del procedimiento, que lucía claramente en su preámbulo y en su estructura sistemática.

Introdujo importantes novedades en el procedimiento administrativo, orientadas por un “notable intento de simplificación y aceleración de la actividad administrativa”<sup>11</sup>. Vino con ello a establecer un equilibrio en el marco de la garantía de los derechos de los administrados y la eficacia y eficiencia de la Administración.

En lo que nos afecta, respecto al procedimiento sancionador, se regulaba en el Capítulo II, en cinco artículos, del 133 a 137.

### ***Artículo ciento treinta y tres.***

*No podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, salvo lo dispuesto en disposiciones especiales.*

### ***Artículo ciento treinta y cuatro.***

*Uno. El procedimiento deberá incoarse por providencia del órgano competente en cada caso.*

<sup>7</sup> La codificación del procedimiento administrativo en España. El artículo publicado en el número 42 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, mayo 2016). Marcos Vaquer Caballería.

<sup>8</sup> Gascón y Marín, 1950: 501.

Parece que la cláusula del “*Rechtstaat*” inspiró el pensamiento jurídico-administrativo de Gascón y Marín pero no tanto su pensamiento jurídico-político, pues fue uno de los miembros de la Comisión sobre la Ilegitimidad de Poderes Actuantes en 18 de julio de 1936 creada por Orden del Ministro del Interior Serrano Suñer, de 21 de diciembre de 1938, con el encargo de “demostrar al mundo, en forma incontrovertible y documentada, nuestra tesis acusatoria contra los sedicentes poderes legítimos” (BOE nº 175, de 22-12-1938), que cumplió con su Dictamen hecho público en 1939.

<sup>9</sup> Ídem nota núm. 5

<sup>10</sup> Clavero Arévalo, 1959: 311.

<sup>11</sup> Garrido Falla, 1958: 5.

*Dos. A tal efecto, al recibir comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa, podrá acordar la instrucción de una información reservada antes de dictar la providencia en que decida la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones.*

**Artículo ciento treinta y cinco.**

*Uno. En la misma providencia en que se acuerde la incoación del expediente se nombrará un Instructor y, en su caso, un Secretario, que se notificará al sujeto a expediente.*

*Dos. Si las disposiciones aplicables no exigiesen que en aquéllos concurren circunstancias especiales, el Instructor deberá ser, al menos, Jefe de Negociado y tener, en todo caso, categoría superior a la del presunto inculpado. Podrá ser Secretario cualquier funcionario del Ministerio respectivo.*

**Artículo ciento treinta y seis.**

*Uno. El Instructor ordenará la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción.*

*Dos. A la vista de las actuaciones practicadas, se formulará un pliego de cargos, en el que se expondrán los hechos imputados.*

*Tres. El pliego de cargos se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de ocho días para que puedan contestarlos.*

**Artículo ciento treinta y siete.**

*Uno. Contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el Instructor formulará propuesta de resolución que se notificará a los interesados para que en el plazo de ocho días puedan alegar cuanto consideren conveniente a su defensa.*

*Dos. La propuesta de resolución, con todo lo actuado, se remitirá al órgano que ordenó la incoación del expediente, para que lo resuelva o lo eleve al que competa la decisión, cuando corresponda a órgano distinto.*

### **2.3. Promulgación de la Constitución de 1978, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.**

Como no puede ser de otra forma, supone un hito de la máxima relevancia la promulgación, aprobación y entrada en vigor de nuestra actual Constitución de 1978, ello conllevaría a que, entre otros, las Administraciones Públicas tienen y deben de adaptarse en cuanto a su funcionamiento y régimen jurídico a los nuevos postulados constitucionales.

Así, ya rezaba el art. 105.c) que, “la ley regulará el procedimiento administrativo a través del cual deben producirse los actos administrativos”. Resultado de ello es la regulación legal del procedimiento.

Publicada la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), esta se enmarca

dentro de un ordenamiento jurídico fuertemente descentralizado, ya nos encontramos dentro del llamado “Estado de las Autonomías”.

Conviene hacer un alto, en cuanto al adjetivo “común” utilizado por nuestra Constitución del 1978, en cuanto a qué se refiere, para ello se hace necesario acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de suerte que, “la Constitución (lo) utiliza (y) lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento<sup>12</sup>. Ello viene a garantizar un tratamiento ordinario y universal de cualquier administrado ante cualquiera de las Administraciones Públicas, conectado ya, con el art. 149.1.18<sup>a</sup> de nuestra Carta Magna, en la cual el Estado tiene reservada la competencia sobre “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas*”.

De todo ello, se puede inferir que dentro del marco del procedimiento sancionador, la voluntad del legislador constitucional es la de reserva al legislador estatal de la regulación de unas garantías mínimas y genéricas a todos los administrados en cuanto a sus relaciones y comunicaciones jurídicas con cualesquiera de las diferentes Administraciones Públicas existentes. No obstante puede existir un régimen diferenciado sobre el procedimiento el sancionador, como también sobre el de contratación, o el de subvención.

#### **2.4. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

Resaltar la importancia que introduce como novedades la Ley 39/2015, en adelante LPACAP, que son, entre otras, la generalización del funcionamiento electrónico y una nueva sistemática. El legislador ha optado por reunir en un solo texto los preceptos sobre procedimiento administrativo antes dispersos en tres cuerpos legales: la LPACAP (procedimientos ejecutivos en soporte papel), la ley sobre acceso electrónico a los servicios públicos (procedimientos electrónicos) y la ley del gobierno (procedimientos normativos: legislativos y reglamentarios)<sup>13</sup>.

Esta innovación codificadora se realiza separando las leyes de procedimiento administrativo y las de régimen jurídico, tal y como estuvieron en la Ley 30/1992.

Analizando el preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP, se sostenía que, “*se aborda una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y*

<sup>12</sup> STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32, reiterada luego, entre otras, en las SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7.

<sup>13</sup> La codificación del procedimiento administrativo en España. El artículo publicado en el número 42 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, mayo 2016). Marcos Vaquer Caballería.

la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”, que son en definitiva el objetivo de ambas leyes, LPACAP y de la LRJSP. Ello encuentra su justificación, según el legislador, en que, “tradicionalmente, las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo estaban separadas de las que disciplinaban los procedimientos”.

En lo que nos concierne, con la separación de organización y procedimiento, se produce una resultante problemática, debiendo, a mi criterio, mantenerse la codificación en una sola Ley, es decir, las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”. Ejemplo de ello, es que los principios de la potestad sancionadora contemplados en los artículos 25 al 31 (*relaciones ad extra*) se encuentran en la LRJSP, por el contrario las reglas especiales sobre sus respectivos procedimientos previstas en los arts. 63 a 65, 85 y 90 se encuentran incoherentemente desperdigadas por la LPACAP.

La nueva ley procedimental recupera, creo que erróneamente, <sup>14</sup>las especialidades *ratione personae*, ahora a favor de las universidades (artículo 2.2.c) y las corporaciones de Derecho público (art. 2.4), y no sólo mantiene, sino que incluso aumenta las especialidades *ratione materiae* (Disposición Adicional Primera). La ley parece confundir la legislación meramente sectorial, capaz de complementarla y concretar sus determinaciones, con la estrictamente especial, capaz de desplazar su aplicación: de un lado, dispone una lista cerrada de regímenes especiales *ratione materiae* (tributario y aduanero, seguridad social y desempleo, tráfico, extranjería y asilo) respecto de los que se declara supletoria sin más; de otro lado, habilita a las que llama “leyes especiales por razón de la materia” y que parecen ser cualesquiera de las leyes sectoriales, a “que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos” (Disposición Adicional Primera) siempre que los justifiquen “atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos” (art. 129.4), lo que es una peculiar forma de permitirles apartarse también del régimen común y, por tanto, una defraudación de su función constitucional.

Es cuanto menos que curioso que, con la reposición de las especialidades *ratione personae* se vuelve a la ley de 1958, mientras que con la de *ratione materiae* restablecida, regresamos a la de 1889.

En definitiva, y en cuanto al objeto del presente artículo, hay que hacer referencia a que el Derecho Administrativo sancionador como sector o espacio independiente del Derecho es una idea relativamente reciente, toda vez que hasta hace escaso tiempo esta rama del Derecho no tenía vida autónoma.

Desplegaba sus efectos apoyándose en la Jurisprudencia y Doctrina, así como en las instituciones desarrolladas por el Derecho Penal, trasladándose de esta manera la mayoría de las instituciones de este ámbito del Derecho al Derecho Administrativo. Asimismo, ni que decir tiene, la influencia en este Derecho Administrativo Sancionador de la Doctrina tanto a nivel nacional como internacional.

---

<sup>14</sup> Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. María Burzaco Samper. ICADE.

Las interpretaciones doctrinales en materia de Derecho Administrativo sancionador como rama autónoma empiezan a ser más profusas a raíz de la aprobación y publicación de la 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. En desarrollo de dicha norma legal, se promulga el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (R.D. 1398/1993). El objetivo de ambas normas es en definitiva “perfeccionar la actividad de la Administración, entre ellas la sancionadora, y para ello incluyó los aspectos que rigen su ejercicio”<sup>15</sup>.

Con la derogada LRJPAC se establecen los principios que presiden el procedimiento administrativo sancionador, así, principio de Legalidad y Tipicidad, principio de Irretroactividad, principio de Responsabilidad, principio de Proporcionalidad, principio de Prescripción de Infracciones y Sanciones, principio de Non bis in ídem y el principio de Antijuricidad.

Ello no ha sido óbice para que se haya completado la columna vertebral del Derecho Administrativo con la publicación de leyes, reales decretos y demás disposiciones de rango inferior, que regulan aspectos de carácter orgánico, tales como:

- Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Así como otras reguladoras, no solo de aspectos de carácter orgánico, sino también procedimentales, en la que cabe citar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

En fecha 2 de Octubre de 2015 ven la luz dos normas básicas sobre las que se van a estructurar el régimen de las Administraciones Públicas desde el 2 Octubre de 2016, éstas son las ya mencionadas Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que conllevaron de forma expresa la derogación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de su Reglamento, el R.D. 1398/2013.

### 3. LA SISTEMÁTICA EN LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR.

El alumbramiento de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, tienen como objeto el dar respuesta, entre otras, a los apuntes y sugerencias realizadas por la CORA<sup>16</sup>, al surgimiento de “*la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado*”<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora. Prof. Dr. D. Francisco Puerta Seguido, Director; y D<sup>a</sup> Irene Nuño Jiménez, Abogada.

<sup>16</sup> Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Informe realizado en el año 2013. Vid en dirección electrónica:

Este desafío, se traduce con dichas leyes en un error en cuanto al planteamiento en torno a dos núcleos, que como he venido describiendo, se mueven en torno a “la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”<sup>18</sup>.

Un deslinde entre lo *ad intra* y *ad extra* que deja en tierra de nadie aquellas parcelas en las que ambos escenarios se entremezclan, como ocurre con la potestad sancionadora<sup>19</sup>.

Ello ha sido criticado, tanto en periodo de tramitación de ambas leyes, como posteriormente tras su publicación. La separación en dos cuerpos legales de instituciones jurídico-administrativas, como la que nos ocupa, en la que se entremezclan aspectos orgánicos, sustantivos y procedimentales, es desacertado y la deja desprovista de una “ordenación auténticamente institucional”<sup>20</sup>.

#### 4. COMENTARIO RELATIVO AL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 40/2015.

Cabe traer a recuerdo respecto de la potestad sancionadora el principio básico y elemental de reserva de ley, pero no obstante, se debe convenir en indicar una serie de consideraciones:

a.- La doctrina constitucional se ha encargado de subrayar que la potestad sancionadora constituye un instrumento al servicio de la correspondiente competencia material o sustantiva. Esto salpica inevitablemente a la endiablada distribución competencial entre Estado y CCAA, lo cual determina, a la postre, la intervención de múltiples legisladores.<sup>21</sup> Y ello, sin perjuicio de los límites -también apuntalados por la jurisprudencia constitucional- a los que se somete dicha actividad legislativa. Son fundamentalmente:

- El respeto a las garantías constitucionales del Derecho sancionador.
- La imposibilidad de que las disposiciones sancionadoras introduzcan diferencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio nacional.

---

[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma\\_aapp/INFORME- LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME- LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF).

<sup>17</sup> Afirmación que se reproduce en la en la Exposición de Motivos de la LRJSP, y que puede leerse, y se encuentra, en el Informe CORA (pág. 73).

<sup>18</sup> Vid Exposición de Motivos LRJSP.

<sup>19</sup> Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. María Burzaco Samper. ICADE.

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 275/2015 (III. Consideraciones generales, apartado A).

Critica también el “discutible criterio” de separar la regulación en dos normas, MARTÍN REBOLLO, LUIS, La nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, p. 3. Referencia Bibliografía Aranzadi [recurso electrónico] (en adelante, BIB) 2015/17846.

Por el contrario, hay quien considera que esta sistemática puede permitir que tanto la aplicación como el eventual desarrollo normativo de estas leyes propicie un cambio de perspectiva que “ofrezca oportunidades para una mayor salvaguarda de los derechos y libertades.

ROMERO GÓMEZ, FEDERICO, “Reflexiones sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: hacia una nueva posición de los ciudadanos en el procedimiento”, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 11/2015, p. 3. BIB 2015/17292.

<sup>21</sup> Por todas, FJ 8º de la STC 87/1985, de 16 de julio; recurso núm. 707/1983. Ponente: TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO. BOE núm. 194, de 14 de agosto de 1985.

A todo ello, hay que adicionar el qué hacer de las Administraciones Locales. Súmese a lo dicho el papel reconocido a los Entes Locales<sup>22</sup>.

En la difícil y compleja situación del escenario creado, surgen reinterpretaciones de las más importantes y relevantes doctrina administrativa, como es el caso del Profesor Luciano Parejo Alfonso, que vienen propugnando de la potestad sancionadora, de la que se discute su entronque con el *ius puniendi* y se reivindica su carácter de potestad plenamente administrativa.

La sugestiva propuesta del Prof. Parejo Alfonso permitiría contar con un régimen jurídico general y común frente a la dispersión característica del régimen sancionador. Por más que los principios actúen como mínimo denominador común de éste último, lo cierto es que los límites establecidos en la jurisprudencia constitucional tienen virtualidad práctica escasa.

Cabe, cómo no, preguntarse ¿Cuántas leyes se llevan al TC porque su régimen sancionador comporte diferencias irrazonables o desproporcionadas con el régimen de otros lugares del territorio nacional?

La imprecisión misma de lo que es irrazonable o desproporcionado hace que el eventual control constitucional sea muy limitado dada la discrecionalidad de la que goza el legislador. Un mero estudio comparado de los regímenes sancionadores en relación con materias de competencia autonómica permite advertir llamativas diferencias no sólo en las tipificaciones de infracciones (conductas consideradas infracción grave en una ley autonómica pueden perfectamente ser tipificadas como leves en otra o, incluso, no estar tipificadas), sino también en la cuantía de las sanciones o en los plazos de prescripción.

El Prof. Luciano PAREJO proyecta la finalidad de dicho régimen común en tres aspectos:

1. Fijación de características y límites de la sanción.
2. Diferenciación clara de las sanciones respecto de otras medidas de protección de la legalidad.
3. Superación de las dificultades trabadas a la deficiente regulación de las facultades de investigación y obtención de pruebas<sup>23</sup>.

b.- El artículo 25.3 LRJSP (principio de legalidad) establece que las disposiciones del correspondiente Capítulo III relativo a la potestad sancionadora, Título Preliminar (Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público) serán extensivas al ejercicio de la potestad disciplinaria, a *sensu contrario* del art. 127.3 Ley 30/92 (LRJPAC). Postura criticada por el Consejo de Estado en el Dictamen 275/2015, p. 39, razonándolo en la excepcionalidad que las relaciones de sujeción especial comportan en relación con la potestad disciplinaria<sup>24</sup>.

Explicado lo anterior, es un acierto, tal y como lo pone de relieve el informe del Consejo General del Poder Judicial<sup>25</sup> que, la potestad sancionadora y la disciplinaria han de participar de

<sup>22</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Título XI.

<sup>23</sup> Parejo Alfonso, Luciano, "Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa", Revista General de Derecho Administrativo, núm. 36, 2014, pp. 1-26.

<sup>24</sup> SSTs de 23 de octubre de 2001 y 26 de abril de 2004.

<sup>25</sup> Informe del CGPJ, p. 65.

las mismas reglas y principios, siendo la diferencia entre ellos no tanto cualitativa como cuantitativa.

No obstante, aparecen voces discordantes, así, <sup>26</sup>“la discutible categoría de relación de sujeción especial no puede servir para amparar recortes de garantías y derechos que, no lo olvidemos, tienen engarce constitucional”. Así viene a reconocerse por el FJ 1º de la STC núm. 234/1991: “De una parte, en efecto, las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación”.

Plasma esta idea con mayor elocuencia, el FJ 2º de la <sup>27</sup>STSJ del País Vasco núm. 189/2001, en la que, “También, pese a la exclusión expresa de la aplicación del Título IX de la Ley 30/92, de 26 de noviembre al régimen disciplinario de los funcionarios de las Administraciones Públicas, no cabe concluir rígidamente su inaplicación. Esta interpretación no es sostenible en modo alguno pues la potestad disciplinaria como toda potestad administrativa y más si es de naturaleza sancionadora queda sujeta al principio de legalidad por exigencias del artículo 103 de la Constitución Española y del artículo 3.1 de la Ley 30/92, por ello, es circunstancial al Principio de Legalidad que el ejercicio de una potestad sancionadora venga atribuido por ley o reglamento a un órgano determinado, atribución que ha de ser expresa y esta exigencia es extensible a la potestad disciplinaria. No es sostenible pretender que por la nominal inaplicación del Título IX de esta ley no es operativo el principio de presunción de inocencia, o el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, el de tipicidad, el de proporcionalidad o el principio de responsabilidad, principios de la Potestad Sancionadora derivados todos ellos directamente de nuestra Carta Magna.

Otro tanto cabe concluir respecto los Principios del Procedimiento Sancionador contenidos en el capítulo II del mencionado Título IX pues tampoco es predicable que en el principio de Presunción de Inocencia o la Garantía de Procedimiento sea inaplicable al ámbito de la potestad disciplinaria.

No hay que olvidar que son directamente aplicables *ex* Constitución Española de 1978 por lo que hay que interpretar a su luz la exclusión de la aplicación del Título IX al ámbito de la potestad disciplinaria. Si a ello añadimos que a la hora de crear un órgano administrativo, debe procederse a su delimitación de funciones y competencias tal y como exige el artículo 11 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, hay que concluir que la interpretación más razonable es “la exigencia de la determinación de un modo inequívoco del órgano competente para el ejercicio de la potestad disciplinaria”.

En resumen, se mantiene la remisión a su legislación específica y, por tanto, con exclusión del ámbito de aplicación de la LRJSP, respecto de quienes estén vinculados a la Administración por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público, a los

<sup>26</sup> Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015. María Burzaco Samper.

<sup>27</sup> STC núm. 234/1991, de 10 de diciembre de 1991; recurso núm. 1473/1989, siendo Ponente D. Francisco Rubio Llorente, publicada en el BOE núm. 3, de 3 de enero de 1992.

que se suman -esta vez como novedad- los vinculados por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

## 5. IDENTIDAD DE PRINCIPIOS PUNITIVOS EN EL DERECHO PENAL Y EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Tal y como se ha venido comentando, la Constitución regula el principio de legalidad en materia sancionadora y las garantías de defensa del procedimiento sancionador, tratando de forma relacional las materias penales y administrativas, manifestando que se sujetan a principios de la misma identidad en el ámbito penal y en el ámbito sancionador administrativo.

Apuntes dados por la doctrina y la jurisprudencia -SSTS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, STC 18/1981, entre otras- aludiendo que:

*“Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”.*

En el *ius puniendi* del Estado participa la potestad sancionadora de la Administración además del Derecho Penal, todo ello unido al conjunto de garantías y valores constitucionales aplicables, obliga a que se expandan tales garantías del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador, preservando las diferencias naturales de uno y otro procedimiento.

La equivalencia entre los dos ámbitos ha hecho que el Derecho Administrativo sancionador se vaya desarrollando y perfeccionando con rapidez, a ello ha contribuido la notable influencia que han ejercido la doctrina científica y judicial penal en la configuración del significado y efectos de los principios básicos del *ius puniendi* del Estado y de las Administraciones públicas, en particular de los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, etc.

Sin embargo, la asimilación del Derecho Administrativo sancionador al Derecho Penal es relativa. Lo cual debe ser así, ya que el objetivo y la razón es la de sancionar todos aquellos ilícitos del ámbito administrativo que los Tribunales penales no podrían perseguir con la eficiencia que se requiere y así asegurar la aplicación de las leyes, preservar los intereses públicos y mantener el Estado de Derecho. Pero a pesar de los numerosos avances y beneficios conseguidos, no se debe olvidar que aun el Derecho Administrativo sancionador tiene bastantes cuestiones abiertas, existiendo una legislación muy heterogénea y una jurisprudencia contradictoria, lo que genera inseguridad jurídica. Por ello, se debe conseguir un equilibrio entre una eficaz acción punitiva del Estado y las garantías de los ciudadanos. Esta unificación se venía produciendo por vía jurisprudencial hasta que en 1992 se aprobó la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -dedicaba el Capítulo I del Título IX a esta materia, bajo el título “Principios de la potestad sancionadora”. Esta regulación normativa intentaba subsanar el principal problema que radica en la extensa pluralidad de normas jurídicas administrativas que se encuentran en numerosos textos legales y reglamentarios, por este motivo se podía hablar de un sistema fragmentado y disperso del Derecho Administrativo Sancionador.

Pero en realidad y con acierto, la LRJPAC recogió las indicaciones de la jurisprudencia, contribuyendo a consolidarla en beneficio de la seguridad jurídica. Con este mismo objetivo se aprobó la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras, por la necesidad de conceder a nuestro sistema legal un Derecho Administrativo “sistemático, coherente y ordenado”.

En estas disposiciones normativas es donde se vienen a encontrar y a codificar los Principios de la potestad sancionadora, en concreto en la LRJSP, Capítulo III<sup>28</sup>. El ejercicio de dicha potestad sancionadora viene a estar delimitado por una serie de principios, los cuales se desarrollan y comentan en el artículo “Procedimiento Sancionador II. El alumbramiento de los principios básicos y sus garantías”.

## 6. BIBLIOGRAFÍA.

- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. “Las garantías constitucionales del procedimiento administrativo sancionador”. *Cuadernos de Derecho Judicial* año 1993. Consejo General del Poder Judicial.
- CANO CAMPOS, T., “La potestad sancionadora de la administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa”, *Documentación Administrativa DA*, núm. 2, Enero-Diciembre 2015, ISSN: 1989-8983.
- CHAVES GARCÍA, JOSÉ RAMÓN. “Novedosos criterios jurisprudenciales sobre la potestad sancionadora”. *19 de abril de 2017. De la justicia.com*.
- FRÍAS LÓPEZ, A. “La potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid”, en la obra colectiva coordinada por ALVAREZ CONDE, E. “El Derecho Público de la Comunidad de Madrid, Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía”. *Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A y Servicio de Publicaciones URJC. 2003*.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J., “El procedimiento Administrativo Sancionador”, *Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998*.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo”. Vol. I y II, *1 Civitas. Cuarta edición, 1993*.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. “Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable”. *Segunda Edición. Ed. Comares. 2004*.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. Y GONZÁLEZ NAVARRO, F. “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)”. *Ed. Civitas, Tercera edición 2004, volumen II*.
- LOZANO CUTANDA, B., “El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad”. *Revista de Administración Pública nº 161, mayo-agosto 2003*.

<sup>28</sup> En este Capítulo se enumeran los principios de la potestad sancionatoria que se disocian de los principios del procedimiento sancionador, contemplados ahora en la Ley 39/2015.

NIETO, ALEJANDRO. “Derecho Administrativo Sancionador”. *Tercera edición ampliada. Ed. Tecnos.*

PEMÁN GAVÍN, “La regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Administración Pública* nº 132, septiembre diciembre 1993, pág. 386 y ss.

PUERTA SEGUIDO, F. Director; y NUÑO JIMÉNEZ, I. “Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora.” *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, ISSN-e 2386-8104, N.º. 5, 2016.*

SÁNCHEZ BLANCO, A., “Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública, nº 132, septiembre-diciembre 1993.*

SANCHEZ MORÓN, M., “Derecho Administrativo, Parte General”, *Tecnos, Madrid, 2015.*

SUAY RINCÓN, J. “La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador”. *Revista de Administración Pública, nº 123, septiembre-diciembre 1990.*

VV.AA. “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo”. *Colección Monografías Aranzadi, segunda edición 2000.*

VV.AA. “Comentarios a la Constitución. Tercera Edición Ampliada”. *Edición preparada por Garrido Falla, F. Editorial Civitas. 2001.*

#### LISTADO DE ACRÓNIMOS.

Art.	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución Española.
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial.
Cit.	Citado.
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
FJ	Fundamento Jurídico.
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local.
LGT	Ley General Tributaria.
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
	LPACAP Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 39/2015.

LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley 40/2015.
	LRJPAC Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Común, Ley 30/1992.
Pág.	Página.
RAE	Real Academia Española.
	RPPS Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora (R.D. 1398/1993, de 4 de agosto).
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
SSTS	Sentencias del Tribunal Constitucional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.



## ALINEAMIENTO POLÍTICA-GESTIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES. MARCO CONCEPTUAL Y ALGUNAS BUENAS PRÁCTICAS

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

*Consultor Institucional/Catedrático de Universidad acreditado UPF*

### SUMARIO:

1. Introducción.
2. Los actores institucionales de la vida local.
3. Política y Gestión: contexto actual y retos.
4. Hacer política es gobernar. Pero no cabe hacer buena política (o buen gobierno) sin buena gestión.
5. Cómo alinear política-gestión: el papel de la Estrategia.
6. Estrategia y Plan de Gobierno o Plan de Mandato: el proyecto *Pacto de San Cugat del Vallès*.
7. Del tipo-ideal a un proyecto pragmático de relaciones entre Política-gestión
8. Otros ejemplos de alineamiento Política-gestión: breve referencia
9. Final: También la mejora de la organización promueve una mejor política y un correcto alineamiento política-gestión.

### 1. INTRODUCCIÓN

Hace algún tiempo en un libro de carácter divulgativo, que tenía por título *Cómo gobernar y dirigir un Ayuntamiento* (IVAP, Oñati, 2015), incluí como una de las competencias institucionales nucleares de la política municipal la relativa a *liderar sus respectivas organizaciones y alinear la política con la gestión*. Sin duda, como allí recogía, el liderazgo es una “metacompetencia”, pero sin ese atributo difícilmente se pueden desarrollar el resto de competencias institucionales necesarias para hacer buena política y tampoco podrá obtenerse un correcto funcionamiento de la máquina administrativa, pues uno de sus atributos básicos para que esta tenga un rendimiento institucional adecuado es que esté correctamente alineada con la política. Y este es un punto central, con frecuencia olvidado.

En las páginas que siguen se hará hincapié en este dato: sin un correcto alineamiento entre política y gestión las organizaciones públicas, cualesquiera que estas sean, no pueden funcionar cabalmente. Y este es uno de los males endémicos que tienen la inmensa mayoría de nuestros ayuntamientos, pues con frecuencia tienen roto ese alineamiento y ello no produce sino disfunciones evidentes en su quehacer cotidiano.

Hace más de doscientos años, HAMILTON se expresaba claramente en *El Federalista* cuando afirmaba que el presupuesto de un buen gobierno es disponer de una buena administración (“la verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración”, *El Federalista* LXVIII, FCE, México). Esta idea tan sencilla, pero tan gráfica, nos denota la interrelación que existe necesariamente entre el ámbito puro de la política (el gobierno) y el núcleo duro de la gestión (la administración), pero también nos advierte de que se trata de dos mundos en no pocas ocasiones incomunicados o al menos con lógicas de funcionamiento muy distintas entre sí, lo que exige construir puentes de encuentro y, en definitiva, alinear correctamente ambos planos. Es en este punto donde España obtiene un sonado suspenso y, particularmente, en el ámbito local de gobierno, donde tales realidades se conciben como una suerte de compartimentos estanco, sin apenas puntos de conexión y que se mueven en contextos aparentemente alejados entre sí, cuando objetivamente están llamados a encontrarse.

Lo que aquí sigue es una mera presentación de las líneas-fuerza de un problema tal como ha sido tratado a lo largo de diferentes sesiones formativas impartidas durante los años 2015-2018, pero cuyo contenido está lejos aún de constituir un artículo estudio académico sobre este importante objeto, por lo demás absolutamente abandonado en los análisis que del gobierno local se llevan a cabo, pero también en la práctica cotidiana, aunque aportaremos algunos ejemplos que van en la buena dirección y nos pueden dar algo de luz para articular de modo coherente y eficiente esas complejas relaciones entre política y gestión en el nivel local de gobierno.

## 2. LOS ACTORES INSTITUCIONALES DE LA VIDA LOCAL.

1.- La vida local, el lo que a actores institucionales respecta, sigue anclada en la dicotomía tradicional entre políticos (representantes locales), por un lado, y personal técnico (o técnico-directivo, en el mejor de los casos), por otro. Esa concepción *dual* ancla sus raíces en la vieja distinción decimonónica (no superada en nuestro caso) entre política y administración. En el mundo local esa concepción dicotómica es aún mucho más evidente.

2.- Esa distinción tan marcada entre política y gestión no puede conducir a ninguna solución institucionalmente razonable, como inmediatamente se verá. Se hace, pues, necesario objetivamente construir un correcto alineamiento entre Política y Gestión, para la cual es imprescindible –como también expuse en el libro antes citado– “articular un tercer espacio” que sirva de rótula o argamasa, también de punto de intersección, entre política y gestión, aunando marcos cognitivos diferenciados y permitiendo un trasvase recíproco de sinergias de uno a otro lado del continuo. Ni que decir tiene que ese papel de mediación o intersección entre política y gestión lo debiera cumplir la dirección pública profesional, pero en municipios de pequeño o mediano tamaño tales funciones las puede (y debe) desarrollar la habilitación nacional o los funcionarios técnicos especializados.

3.- El alineamiento Política-Gestión parte de una premisa conceptual muy sencilla: tanto el diseño, como la ejecución o puesta en marcha, así como la evaluación, de políticas públicas locales requiere ese tracto sucesivo y, por consiguiente, esa

intervención escalonada (pero también integrada o coherente) de la política y de la gestión en la efectividad de tales procesos de desarrollo de políticas públicas. Quien no vea esto probablemente tiene la vista nublada. Nada podrá hacer la política sin la gestión y menos aún podrá hacer la gestión sin la política. Se necesitan objetivamente para lograr el bienestar de la ciudadanía y unos mejores servicios públicos. Deben remar juntos al hilo de los impulsos de liderazgo político que en cada caso se adopten.

4.- Para lograr ese objetivo de remar juntos, se deberían fomentar con mucha mayor intensidad *espacios comunes*; esto es, ámbitos espaciales en los que política y gestión se encuentren, puedan establecer mecanismos de interlocución efectiva, limen asperezas y hallen puntos comunes sobre los que asentar las políticas públicas que deben impulsarse. Este es uno de los déficit más evidentes de nuestras organizaciones públicas, la incomunicación en la que viven habitualmente política y gestión, con muros de incomprensión que no se saben superar y códigos de lenguaje o de comportamiento muy distantes entre sí. Luego propondré algunos modos de superar esta evidente zanja.

5.- El primer actor institucional relevante de la escena local es, sin duda, el representante político. Si bien esta categoría de representante local puede parecer homogénea, la verdad es que no lo es en absoluto. Los roles de gobierno y oposición marcan una primera y básica distinción. El papel del equipo de gobierno municipal es dirigir, bajo la batuta del Alcalde, la política del ayuntamiento durante un periodo determinado de tiempo, pero también dirigir la organización administrativa que en su calidad de instrumento vicarial debiera permitir llevar a cabo el programa político (o, en su caso, el programa de gobierno). Distinto es, sin duda, el rol de la oposición política, cuya función central debe ser controlar al Ejecutivo y defender, en consecuencia, su alternativa de gobierno, sin que ello necesariamente implique llevar a cabo una política de oposición cainita o de carácter destructivo, pues el sentido institucional de la oposición debería marcar su hoja de ruta: ejercer oposición política en clave constructiva y en beneficio de la ciudad y de sus ciudadanos. No siempre es así, más bien no lo es casi nunca.

6.- El segundo actor institucional de la estructura del gobierno local es el personal directivo o técnico-directivo. Y, dentro de este, el papel de los funcionarios con habilitación de carácter nacional tiene un protagonismo innegable, especialmente (aunque no solo) en municipios pequeños y medianos. El correcto alineamiento política-gestión requiere inexcusablemente de esta pieza de engarce entre ambos mundos. No insistiré en esta cuestión que también será abordada en otros momentos de este trabajo.

7.- El tercer actor institucional es, sin duda, la función pública o los empleados públicos. El disponer de estructuras profesionales de personal en las administraciones municipales facilita enormemente el correcto alineamiento política-gestión. Cuando un municipio dispone de máquinas administrativas averiadas, como expusiera en su día Luciano VANDELLI, los alcaldes se ven impotentes para llevar a cabo una gestión política eficiente. Cuidar el principio de mérito y la profesionalización de los empleados públicos locales es apostar por el futuro del municipio, descuidar estas facetas (mediante prácticas clientelares o propias del nepotismo) conduce derechamente a la ruina de la política local y de los servicios propios a la ciudadanía.

8.- Un actor también muy relevante en el gobierno local es el sindicalismo del sector público, pues con frecuencia es más un factor de perturbación o una rémora al cambio que una palanca de transformación de tales organizaciones. Pero eso siempre no es así, afortunadamente. Donde hay un sindicalismo responsable con lo público y con la idea de servicio público a la ciudadanía, el funcionamiento de las relaciones entre política y gestión puede verse activado, coadyuvando en la obtención de resultados eficientes en ese proceso. Pero donde el sindicalismo es cortoplacista, con visión endogámica y solo centrado en obtener concesiones materiales inmediatas, las posibilidades de que los ayuntamientos funcionen razonablemente se ven altamente cortocircuitadas. Abundan, desgraciadamente, este tipo de prácticas sindicales incrementales y escasamente responsables sobre el impacto que esas políticas tienen sobre la gestión pública (y los presupuestos públicos).

9.- Y el actor por excelencia de la política local es el ciudadano. En su calidad de destinatario de los servicios públicos, así como quien financia con sus tributos el funcionamiento de tales servicios, el ciudadano es fuente de legitimidad de las autoridades locales y de las personas que trabajan en esas instituciones, debiendo ejercer una función de control democrático sobre el uso de los recursos públicos y la eficiencia en los resultados de la gestión de las diferentes políticas públicas. No puede concebirse razonablemente un correcto alineamiento entre política y gestión prescindiendo del papel protagonista que tiene la ciudadanía en esos procesos de puesta en marcha de políticas públicas municipales. En el caso local, además, la proximidad marca carácter.

### 3. POLÍTICA Y GESTIÓN: CONTEXTO ACTUAL Y RETOS.

1.- En un libro publicado conjuntamente por la Fundación Democracia y Gobierno Local y el IVAP en 2011, titulado *Confianza política*, a la sazón dos políticos locales (RECODER y JOLY) llevaron a cabo una reflexión de enorme interés sobre esa necesaria articulación entre política y gestión en los Ayuntamientos. Por ejemplo, en un pasaje del citado libro exponen una idea-fuerza que resulta capital: “*Trabajar estrategia, adoptar decisiones políticas sin una concepción ejecutiva, tiene unas limitaciones extraordinarias, y este es uno de los males que padece la política actual*”. En efecto, uno de los males que aquejan a la política local española es, sin duda, que pretende ser autosuficiente y llevar a cabo sus decisiones sin tener en cuenta la importancia que tiene ejecutarlas correctamente, prescindiendo, por tanto, de esa concepción ejecutiva. Hacer así las cosas es perder el tiempo, pero sobre todo derrochar innumerables energías.

2.- El correcto alineamiento política-gestión requiere, por tanto, una articulación efectiva que sume o fusione ambas ópticas diferenciadas en una perspectiva común. Este es el principal reto. Pero tal pretensión suele enfrentarse a diferentes problemas de enfoque o de perspectiva. Entre ellos resaltaré exclusivamente ahora dos de ellos: a) el factor *tiempo* o la comprensión que de ese elemento tienen la política y la gestión; y b) los diferentes *marcos cognitivos* que sirven de referencia entre ambos mundos. Veamos ambas cuestiones.

3.- Ya HAMILTON, en la obra antes citada, se refería a la “tiranía del mandato”, como un espacio temporal en el que la política debía llevar a cabo sus promesas a través

de realizaciones, que era un marco estrecho limitado a un mandato (hoy en día cuatro años, realmente tres). La política tiene una necesidad existencial de resolver problemas de forma inmediata y en un espacio de tiempo acotado, lo que da una perspectiva estratégica muy pobre, ya que los problemas propios del corto plazo suelen agotar las energías de la agenda política. Esa situación contrasta con la vinculación permanente (o vitalicia) de los empleados públicos, cuya percepción de las cosas cambia por completo ante el horizonte temporal al que se enfrenta su función. En unos casos las prisas marcan el terreno de actuación, mientras que en otros el sosiego o la tranquilidad es la pauta de funcionamiento. Pero también están los ciudadanos, que persiguen la satisfacción de sus intereses y presionan sobre la política o, incluso, sobre la función pública, para que sus expectativas se hagan realidad en el plazo más corto posible. Estas tensiones se trasladan a la relación entre política y gestión, convirtiéndose en un elemento central que debe ser articulado correctamente.

4.- Pero esa diferenciación temporal debe enmarcarse en una percepción cognitiva que también es distinta entre política y gestión. Ya se ha dicho que la política tiene la presión ciudadana de llevar a cabo realizaciones en un plazo razonable y a costes eficientes. La celeridad es la pauta de funcionamiento de la política. Y aquí es donde en no pocas ocasiones encuentra cuellos de botella en el funcionamiento de la propia organización (“la máquina”). El actuar funcional está marcado habitualmente por el respeto al marco legal o a los procedimientos, habiendo entronizado los aspectos formales en algunos momentos por encima de los resultados de la gestión. Buscar el equilibrio entre tales planos es la pieza central de un correcto alineamiento entre política y gestión. El cumplimiento de las exigencias formales no debiera estar reñido con la eficacia y la eficiencia. Pero en un mundo tan marcadamente jurídico-formal como es el local, no cabe duda que los procedimientos mal entendidos pueden achicar el espacio de la política hasta ahogarla. Hay muchas organizaciones locales que viven encadenadas a sus circuitos internos burocráticos, produciendo toneladas de expedientes que no terminan nunca en políticas efectivas a favor de la ciudadanía. Es un peligro que se debe evitar.

5.- Esa distinción temporal y de marcos cognitivos obliga necesariamente a llevar a cabo esfuerzos de articulación correcta entre política y gestión. Esa concepción dicotómica a la que venimos haciendo referencia, así como ese aislamiento o incomunicación entre ambos mundos (política y gestión), genera unas dificultades evidentes de relación y también en algunos casos desconfianzas recíprocas marcadas. Y con el objetivo de articular correctamente ambos planos, ese proceso de alineamiento efectivo se plasma en algunos retos que no conviene perder de vista. A saber:

1) Alinear correctamente política y gestión en los ayuntamientos debe ser el motor de funcionamiento de cualquier equipo de gobierno. Sin esa premisa, la organización no funcionará correctamente.

2) Una línea de trabajo debe ser superar la desconfianza recíproca que habitualmente anida entre esos dos mundos tan alejados entre sí y preñados de esos marcos cognitivos tan distantes. Mejorar el clima de comunicación y lograr superar esas incomprensiones recíprocas debe ser un objetivo inmediato.

3) Para ello es importante, como antes se ha visto, que la política comprenda la necesidad de incardinar esa actividad con la gestión. No se entiende aquella sin esta. La política debe valorar en su justa medida la necesidad de hacer buena gestión.

4) Asimismo, no se puede hacer buena gestión sin tener en cuenta la política. La máquina administrativa u organizativa no puede vivir aislada de los impactos que su funcionamiento tiene sobre la propia política. Y debe medir políticamente tales impactos.

5) Algo muy importante en el ámbito de gobierno local es evitar a toda costa que la política interfiera la gestión. El campo de la política es exquisitamente decisional, pero debe abstenerse de intromisiones en la gestión, muy frecuentes en el ámbito local de gobierno.

6) Menos frecuente es que la gestión suplante a la política, pero en algunos casos extremos se da tal patología. Y ello también debe impedirse. La gestión tiene su propio campo de acción, lo mismo que la política. Delimitar ambos espacios a veces no es fácil, pero debe hacerse un esfuerzo por acotarlos.

7) La función de la política es priorizar o decidir. Pero ello no debe impedir que la política sea receptiva en todo caso a aquellas propuestas técnicas razonables que pueden transformarse en líneas de actuación política. Una concepción inteligente de la política local supone beber de las propuestas técnicas para reconvertirlas en políticas.

8) Por consiguiente, la gestión no solo debe ejecutar sino que dentro de las funciones de una tecnoestructura responsable se encuentra la de llevar a cabo propuestas de políticas públicas que impliquen cambios o transformaciones que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

#### **4. HACER POLÍTICA ES GOBERNAR. PERO NO CABE HACER BUENA POLÍTICA (O BUEN GOBIERNO) SIN BUENA GESTIÓN.**

1.- Daniel INNERARTIY en un libro publicado hace algún tiempo (*La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, 2015) recogía una aguda reflexión: “hay muchos más manuales acerca de cómo hacerse con el poder que libros acerca de qué hacer con él”. La actividad política, también la local, vive muy encadenada a la lógica de ganar elecciones. Lo que la hace padecer de un déficit manifiesto de capacidad estratégica. Y eso es particularmente grave, pues la función de gobernar se da por sabida, cuando es un arte más complejo incluso que el de ganar procesos electorales. Pero, tal como se ha dicho, ello es tal vez inevitable: la política local vive encadenada a los mandatos o ciclos electorales. En estos momentos al mandato 2015-2019. Y todas sus obsesiones y energías se vuelcan sobre cómo repetir resultados electorales que permitan seguir manteniéndose en el poder. Se piensa e invierte mucho en cómo ganar elecciones y poco en cómo gobernar. Se debería hacer más hincapié en este último punto.

2.- La tarea de gobernar, también en el ámbito local, se desarrolla en la actualidad en un contexto marcado por la desconfianza y el escaso reconocimiento, lo que implica que se magnifiquen los fracasos y se atenúen siempre los éxitos. Pero

cualquier gobernante local debe ser completamente consciente de esta lógica política en la que está inmerso. Esta misma idea la reflejó atinadamente INNERARITY, cuando al efecto afirmaba lo siguiente: *“Gobernar es una actividad que se desarrolla en entornos de baja confianza y de alta crítica, donde el éxito suele ser escasamente reconocido, mientras que el fracaso es amplificado por un gran número de actores que tienen algo que ganar adoptando una actitud cínica”* (*La política en tiempos de indignación, 2015*).

3.- Tal como venimos señalando, el alineamiento política-gestión es una condición existencial para que el Ayuntamiento funcione correctamente. Realmente solo cuando convergen buena política y buena gestión (o buen gobierno y buena administración) se dan las condiciones objetivas para que la ciudadanía disfrute de buenos servicios públicos y se atiendan debidamente sus demandas. Los presupuestos de partida son, por tanto, los siguientes:

a) Una buena política requiere una buena organización. Por mucho que se empeñe la política no conseguirá buenos resultados sino dispone de una máquina organizativa apropiada que ponga en marcha de forma efectiva las prioridades políticas.

b) Tampoco una buena organización por sí sola logrará resultados institucionales óptimos si la política no la dirige convenientemente o si esta se muestra poco efectiva. Una inversión en organización puede atenuar los malos impactos políticos, dado que las máquinas organizativas tienen prácticas inerciales, pero más temprano que tarde se contaminarán de esas malas políticas.

c) Una mala organización es un lastre enorme para intentar llevar a cabo una buena política, puede fagocitar todas sus energías y transformar sus impulsos en corrientes negativas o, al menos, bloquear los procesos de transformación que se impulsen. La buena política con mala organización no podrá acometer sus prioridades y la frustración será la nota dominante.

d) La fragmentación política de los equipos de gobierno (la falta de cohesión o de cultura de coalición), así como los gobierno débiles (con mayorías frágiles y dependientes), comportan potencialmente escenarios en los que la buena política es muy compleja de llevar a cabo (solo paliada en ocasiones por liderazgos fuertes que reducen la percepción de inestabilidad) y puede tener consecuencias negativas sobre la organización, aunque si esta es sólida o consistente puede soportar un tiempo las embestidas de la mala política.

e) En verdad, cabe concluir que solo donde hay buena política, una dirección pública alienada y una buena gestión, se dan las condiciones objetivas de éxito para que un Ayuntamiento provea servicios de calidad elevada a la ciudadanía y goce de la confianza de esta, así como de la respetabilidad de gobernar y gestionar de forma eficiente e íntegra.

4.- La conclusión es muy obvia. Y la expuso certeramente Francis FUKUYAMA, cuando afirmó lo siguiente: *“El buen gobierno y la democracia no son fácilmente separables. Una buena institución es aquella que sirve de manera transparente y con eficiencia las necesidades de sus ciudadanos”*. En el ámbito local de

gobierno, no cabe duda que la democracia se refuerza por una gestión eficiente de los recursos públicos y por la atención que el gobierno municipal presta a las necesidades de la ciudadanía.

## 5. CÓMO ALINEAR POLÍTICA-GESTIÓN: EL PAPEL DE LA ESTRATEGIA.

1.- Un correcto alineamiento política-gestión en un Ayuntamiento conlleva adoptar decisiones estratégicas importantes. Sin una mirada estratégica y sin instrumentos de esa naturaleza es imposible alinear correctamente ambos planos. Como bien expuso CLAUSEWITZ, *“en la estrategia todo es muy sencillo, pero no por eso muy fácil. Una vez establecido qué debe ser (...) el camino es fácil de encontrar; pero recorrerlo con firmeza, ejecutar el plan, no verse apartado mil veces de él por mil motivos, exige, además de una gran fortaleza de carácter, una gran claridad y seguridad de espíritu (...) Para una importante decisión estratégica hace mucha más falta de voluntad que en la táctica”* (*El arte de la estrategia*, La esfera de los libros, Madrid, 2011, pp. 26-27).

2.- En primer lugar, cabe constatar que el alineamiento política-gestión es, en sí mismo, una estrategia de mandato: la política debe tener clara esa prioridad; pues si no la tiene no hay posibilidad de materializar esa idea. Pero también puede ser un modelo institucionalizado; esto es, que ha sido puesto en marcha en un determinado momento y ha quedado como (buena) práctica insertada en la organización y en el funcionamiento del Ayuntamiento. En este último caso, la ventaja competitiva es innegable, pues una vez implantado es más complejo desmontarlo.

3.- Para alinear correctamente política-gestión uno de los presupuestos básicos es elaborar un Plan de Gobierno o Plan de Mandato (también denominado en ocasiones Plan de Actuación Municipal), en el que los objetivos políticos del período sean correctamente trasladados a proyectos operativos, escalonados en el tiempo y reflejados en los presupuestos. El Plan de Gobierno o de Mandato debe ser elaborado conjuntamente por el equipo de gobierno y la estructura profesional o directiva del Ayuntamiento.

4.- Sin esa herramienta de Plan de Mandato es inviable alinear política-gestión. Su carencia puede ser sustituida por herramientas de planificación más sencillas en municipios pequeños, tales como la confección de una serie de Líneas estratégicas de mandato en la que se puedan insertar proyectos operativos o, al menos, sirvan de guía a la organización para ordenar en el tiempo y priorizar de forma adecuada lo que se quiere hacer en un período acotado de tiempo (mandato). Sorprende, en cualquier caso, la inexistencia de esta herramienta básica de gestión estratégica en la mayor parte de los Ayuntamientos. Son todavía pocos los municipios que se han dotado de este instrumento de alineamiento política-gestión. Este es un déficit que se deberá subsanar necesariamente en el mandato 2019-2023, pues en caso contrario los Ayuntamientos estarán condenados a navegar sin rumbo. En todo caso, lo realmente importante es que los Ayuntamientos no solo definan objetivos, sino que además los alineen con los presupuestos anuales.

5.- KAPLAN y NORTON plantearon correctamente el esquema de cómo traducir una misión a resultados por la gestión. Y ese esquema, con las modulaciones que se quieran, se puede aplicar perfectamente a los ayuntamientos. Estos autores desglosaban ese proceso en las siguientes fases:

- a) *MISION: Por qué existimos*
- b) *VALORES: En qué creemos*
- c) *VISIÓN: Qué queremos ser*
- d) *ESTRATEGIA: Nuestro plan de acción*
- e) *GESTIÓN: Cómo hacer operativo el plan de acción*

6.- Este proceso de definición de la Misión (razón existencial de los municipios recogida en el sistema constitucional/normativo), de los Valores, de la Visión, de la Estrategia y de la Gestión, nos sitúa a esta última condicionada plenamente por la estrategia, pero no solo: también por una definición previa de cuáles son los Valores de la organización (algo que muy pocos municipios han definido) y cuál es la visión o dónde pretende ir esa organización en los tiempos venideros. La concreción o alcance de tales nociones (aunque a nuestro efectos nos interesen especialmente las dos últimas: estrategia y gestión), también la precisan los autores antes citados:

- a) *MISIÓN: Punto de partida, ¿por qué y para qué existe la organización?*
- b) *VALORES: estables en el tiempo, razones existenciales*
- c) *VISIÓN: dibuja la imagen de futuro y la dirección o sentido de la organización*
- d) *ESTRATEGIA: se desarrolla y evoluciona en función del contexto*
- e) *GESTIÓN: traduce la estrategia en acción*

7.- En efecto, traducir la estrategia en gestión operativa es una de las claves del buen alineamiento política gestión. Y para ello KAPLAN y NORTON nos dieron asimismo las claves de articulación de ese proceso complejo que pasa, en primer lugar, por la definición precisa de la Misión, los Valores y la Visión, aunque este es un proceso que no siempre debe transitarse necesariamente, si bien es recomendable hacerlo. El alcance de los conceptos que estos autores manejan se proyecta del siguiente modo:

- a) La visión crea la imagen del destino (dónde queremos ir o adónde queremos llegar)
- b) La estrategia define la lógica para alcanzar esa visión
- c) La visión y la estrategia son complementarias
- d) La estrategia especifica las direcciones (camino) y prioridades.

8.- Una correcta estrategia de alineamiento entre política-gestión, como tipo ideal, debiera partir de una serie de ideas-fuerza y aplicarlas de forma correcta, aunque

ello en ocasiones resulte algo utópico o difícil de conseguir, pero al menos hay que intentarlo:

a) La función de la política local (equipo de gobierno) es definir las líneas de acción del mandato y priorizar políticas en un contexto de recursos escasos. La esencia de la política es la de priorizar bienes igualmente valiosos pero que no pueden ser distribuidos todos de forma armónica. El profesor Manuel ZAFRA insiste constantemente en esta idea, que es clave.

b) También es función de la política pensar estratégicamente más allá del mandato (pero eso se transforma, hoy en día, en algo utópico). La política, como se ha dicho, vive encadenada al tiempo del mandato y rara vez proyecta su mirada más allá de ese muro simbólico. Pero lo debería hacer, sobre todo si quiere ser política inteligente y útil socialmente.

c) Ante la más que previsible anomia de visión estratégica de la política que vaya más allá del mandato, el pensamiento estratégico debería ser impulsado (o, al menos, estimulado) por el personal técnico-directivo. Dado su carácter estable (al menos el del personal técnico), su visión estratégica puede ser una función prototípica de tales profesionales.

d) En todo caso, y más aún en estos momentos de aceleración permanente, hay que anticiparse, prever, preparar soluciones para el mañana. Evitar que problemas conocidos no se resuelvan; se enquisten o empeoren. Hay que impedir que las malas soluciones (o soluciones fáciles) de ayer se transformen en los problemas del presente o que las malas soluciones de hoy se proyecten como pesados fardos en el futuro del ayuntamiento. Y eso solo depende de la buena política y de la buena gestión.

9.- Seguidamente se exponen cuatro testimonios importantes que ponen de relieve el valor de la estrategia en las organizaciones. Estas cuatro visiones son perfectamente aplicables a las relaciones entre política y gestión en los ayuntamientos. Y bien harían los responsables políticos y directivos de extraer lecciones de tan sabios consejos:

a) *“Una estrategia desprovista de táctica es el más largo de los caminos que conduce a la victoria pero una táctica sin estrategia es el fracaso que anuncia una derrota” (Sun TZU)*

b) *“El acierto en la estrategia es donde una organización se juega su supervivencia, y ello en cualquier tipo de organización” (pública, privada o del tercer sector) (Pascual MONTAÑÉS)*

c) *“La estructura tiene que seguir a la estrategia y nunca al revés” (Alfred CHANDLER)*

d) *“La política está sujeta a volar como las perdices, cortito y rápido. Y se está necesitando política de largo aliento en un mundo que se globaliza” (Pepe MUJICA)*

## **6. ESTRATEGIA Y PLAN DE GOBIERNO O PLAN DE MANDATO: EL PROYECTO PACTO DE SAN CUGAT DEL VALLÈS.**

1.- Estrategia y Plan de Mandato. Cualquier visión estratégica municipal implica necesariamente optar por la elaboración de un Plan de Gobierno o de Mandato. Es un esfuerzo de racionalización de la política hasta ahora muy poco frecuentado en el ámbito local de gobierno, lo que es un síntoma evidente de la desorientación que existe en la política local: se piensa poco y se improvisa mucho. Es un mal endémico que muestra fehacientemente una debilidad institucional propia de un estadio de inmadurez democrática: a pesar de cuarenta años de democracia local, el nivel municipal de gobierno no ha sabido racionalizar su papel y ordenar sus prioridades en cada mandato. La contingencia, cuando no la improvisación, marcan la agenda.

2.- Un Plan de Gobierno debe elaborarse en el momento de arranque del mandato. Y requiere, al menos, incluir los siguientes elementos o criterios:

a) Es imprescindible que se incluyan en un Plan de Mandato las líneas básicas de la estrategia del gobierno: qué pretende hacer el gobierno municipal en los cuatro años que conforman el período de mandato.

b) Pero ese Plan de Mandato no se puede quedar en una mera formulación de objetivos generales o de prioridades a desarrollar, sino debe tener desarrollo en planes operativos en función de sectores y ámbitos. Asimismo, se ha de articular por medio de un cronograma en el que se ordenen escalonadamente los objetivos en una proyección temporal.

c) Asimismo, un dato nada menor, es que tal Plan de Mandato ha de tener necesariamente traducción presupuestaria. Una de las propuestas más interesantes del proyecto “Pacto” antes citado, fue precisamente alinear correctamente el Plan de Mandato con el Presupuesto. Cómo llevar a cabo este alineamiento es algo que se explica perfectamente en la contribución de RECODER-JOLY, *Confianza política* (FDGL/IVAP, 2011: está editado en abierto en el Repositorio de la Fundación).

d) Y, en fin, este Plan de Mandato debe ser en todo momento evaluado en función de unos indicadores previos de cumplimiento de los objetivos inicialmente marcados. En este punto la rendición de cuentas es un criterio determinante y se puede hacer no solo mediante comparecencias políticas temporales, sino a través de mecanismos telemáticos. Hay experiencias interesantes en el ámbito local de gobierno en esta materia.

3.- Pero hay que ser consientes de que el Plan de Mandato siendo algo necesario para alinear correctamente política y gestión, puede resultar no suficiente. El proceso de elaboración de un Plan de Mandato no debe ser largo (debería hacerse efectivo en todo caso en el primer semestre del mandato), pero requiere asimismo tener claros una serie de elementos:

a) Ya lo hemos dicho: Un Plan de mandato debe identificar los objetivos políticos estratégicos. Es su principal función. Al menos en un horizonte temporal de cuatro años.

b) Tales objetivos se deben poner en conocimiento y compartir con las estructuras técnico-directivas. La retroalimentación entre objetivos políticos y estructura técnica necesaria para su puesta en marcha es algo que no debe descuidarse nunca: la elaboración de un Plan de Mandato debe hacerse conjuntamente, codo con codo, entre política y gestión. Ahí radica uno de sus éxitos.

c) Un Plan de Mandato no es una operación de marketing político, sino un instrumento de alineamiento entre política y gestión. Con frecuencia se confunden estos planos: se piensa que lo importante es publicitar un Plan de Mandato y comunicar a la ciudadanía su puesta en marcha. Cuando lo realmente trascendental es hacerlo efectivo.

d) bajo este punto de vista es imprescindible que la estrategia política esté alineada asimismo con los Presupuestos, sin ellos no es nada. Se convierte en pura retórica. Por eso es necesario que el Plan de Mandato se elabore conjuntamente entre el equipo de gobierno y los servicios técnico-financieros del Ayuntamiento (ya sea el área pertinente o la intervención).

4.- Un ejemplo sobre cómo hacer un alineamiento correcto entre política-gestión utilizando asimismo el instrumento presupuestario fue, sin duda, el caso del Proyecto “Pacto” del ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, premiado en su día por el Instituto Europeo de Administración Pública. El caso está perfectamente descrito en el libro al que se ha hecho reiterada referencia en estas páginas: *Confianza política* (FDGL/IVAP, 2011). Sin perjuicio de que los detalles del proyecto se puedan consultar en la fuente citada, se pueden definir una serie de rasgos distintivos del proyecto:

a) Se trata, en efecto, de un proyecto de alineamiento Política-Gestión, luego trasladado al Ayuntamiento de Barcelona (pues parte del equipo impulsor y técnico se trasladó posteriormente a esa entidad).

b) Fue impulsado en el mandato 2007-2011 y recibió, como se ha dicho, un premio del EIPA. Su impulso inicial ha ido decayendo conforme fueron desapareciendo los impulsores políticos y técnicos del proyecto, lo que denota que lo que no se institucionaliza y se hace depender de las personas resulta siempre muy precario.

c) El proyecto “Pacto” se plasma entre Política y gestión (dirección); esto es, dadas las dimensiones del municipio, lo realmente relevante es el alineamiento entre dirección política y dirección ejecutiva, a la que se le da un peso específico y, sobre todo, se le aleja de la variable dependiente de la política.

d) Por tanto, se trata de una perspectiva que “suma” Política y Dirección en un proyecto estratégico de mandato, que es definido conjuntamente y ejecutado bajo los mismo parámetros.

e) En suma, la política se interesa por la gestión y la gestión por la política.

5.- Para entender mejor el alcance de este proyecto de alineamiento (“pacto”) entre política y gestión, puede ser oportuno recoger algunas ideas-fuerza en la que se sintetiza la visión de los impulsores del proyecto Pacto, tal y como están reflejadas en el libro antes citado. Si se analizan estas propuesta con detalle, se podrá comprobar cómo tienen una carga de profundidad importante y sobre todo unas posibilidades transformadoras (correctamente aplicadas) relevantes. Veamos:

- 1) Responsabilidad política: *“Definición detallada de qué es lo que se quiere conseguir”*
- 2) Política-Gestión: *“La política vive a menudo de espaldas a la gestión. Eso es un error”*
- 3) Dirección Pública: *“Directivos ejecutivos fuertes y desvinculados de la relación política”*
- 4) Estrategia conjunta: *“Uno con el rol político estratégico, otro con el rol ejecutivo”*
- 5) Estrategia y Presupuesto: *“Una definición estratégica sin la vinculación con los recursos económicos no está bien asentada”*

### 7. DEL TIPO-IDEAL A UN PROYECTO PRAGMÁTICO DE RELACIONES ENTRE POLÍTICA-GESTIÓN

1.- Pero con la elaboración de un Plan de Mandato no es suficiente para una correcta articulación entre política y gestión. Se requiere asimismo trabajar en diferentes planos o perspectivas de forma combinada. Es necesario, por tanto, una estrategia de cambio que haga posible una mejora gradual de ese alineamiento, evitando la incomunicación entre ambos mundos (política y gestión), generando espacios comunes o zonas de confluencia, facilitando la comunicación y la interrelación de esos actores institucionales y, en fin, desarrollando las competencias institucionales de la política o directivas del personal ejecutivo, con la finalidad de que puedan llevar a cabo sus objetivos comunes.

2.- La primera premisa, con frecuencia olvidada, es que se deben fortalecer las competencias institucionales de la política local (de los representantes políticos), lo cual se ha de hacer necesariamente al inicio del mandato. Deben existir planes de acogida donde se puedan reforzar las competencias políticas de los responsables locales, especialmente del equipo de gobierno, pero también las de la oposición. No hay instituciones que fomenten esa formación en competencias institucionales y esta es una debilidad que debería ser subsanada por las asociaciones de municipios, pues no se trata de una formación de orientación partidista, sino institucional. La escasa sensibilidad o sentido institucional que muestran no pocos políticos locales es un déficit que debe ser reparado necesariamente si se quiere mejorar el alineamiento política-gestión.

3.- En el mismo sentido, se han de fortalecer asimismo las competencias de gestión o directivas del personal técnico municipal, pues en muchas ocasiones este personal tiene una formación especializada acreditada, pero carece de herramientas de gestión o ejecutivas para poder poner en marcha de forma eficaz y eficiente las prioridades políticas del equipo de gobierno. Es importante invertir en formación en gestión pública del personal técnico y en proyectos técnicos de innovación organizativa, así como socializar esa formación con otras experiencias que se puedan estar llevando a cabo en otros ayuntamientos, para lo cual el espacio formativo es una buena plataforma (al margen de que se puedan impulsar asimismo espacios de autoaprendizaje).

4.- Una herramienta institucional muy oportuna para articular correctamente política y gestión es la constitución de un órgano de encuentro que puede denominarse consejo de dirección, comisión de coordinación o comité ejecutivo, en el que participen responsables políticos (por lo común, presidido por el Alcalde o persona en quien delegue) y todos los responsables técnico-directivos de las áreas ejecutivas del ayuntamiento, junto con los funcionarios con habilitación de carácter nacional. No debe ser un órgano formal sino de funcionamiento ágil, preparatorio de las decisiones y espacio de articulación efectiva entre las decisiones políticas y la ejecución de las mismas. Es un ámbito en el que la política y la gestión convergen, creando sinergias y buscando soluciones a los problemas.

5.- Pero asimismo es muy oportuno completar esa visión conjunta con la creación de espacios de encuentro entre política y gestión. Se han de fomentar la generación de espacios en los que políticos y técnico-directivos puedan intercambiar puntos de vista, abordar problemas comunes y compartir lenguaje. Las reuniones conjuntas, no solo las bilaterales sino especialmente las de toda la organización, se deberían fomentar, incluso buscar espacios “de encierro” donde se puedan trabajar conjuntamente la puesta en marcha de determinadas políticas o programas. También la formación conjunta políticos-directivos llevando a cabo conjuntamente proyectos de transformación o planes de mejora para algunos ayuntamientos (hay algunas experiencias interesantes que se han hecho en el País Vasco en un programa conjunto entre EUDEL-IVAP, donde los destinatarios de la formación eran los Ayuntamientos y debían participar tanto políticos como funcionarios, elaborando conjuntamente proyectos de mejora de su organización).

## **8. OTROS EJEMPLOS DE ALINEAMIENTO POLÍTICA-GESTIÓN: BREVE REFERENCIA**

1.- Lo que aquí sigue son solo algunos ejemplos de alineamiento entre política-gestión que se han puesto en marcha en algunos municipios. Se trata de experiencias distintas, pero cuyo hilo conductor es la mejora de ese alineamiento entre política-gestión o el reforzamiento de la organización con la finalidad de que pueda ser de mayor utilidad para llevar a cabo una buena política. Se trata, en cualquier caso, de una mera descripción a modo de esquema, que no puede ser desarrollada en estas páginas. Lo interesante es que este tipo de buenas prácticas se han llevado a cabo en municipio de muy distinta factura. No hace falta que sean municipios grandes, aunque algunos lo sean, como tampoco nada tiene que ver con la orientación política del ayuntamiento, pues todo depende del liderazgo político (que al fin y a la postre es personal). Podríamos haber incorporado algunos otros ejemplos de municipios que son vanguardia en muchas cuestiones, tales como Manlleu (administración electrónica, recursos humanos), Alcobendas, Irún, Vitoria-Gasteiz, etc., pero hemos buscado solo tres ejemplos. A saber:

2.- San Feliú de Llobregat es un municipio de tamaño medio, que lleva tiempo invirtiendo en fortalecer el alineamiento política-gestión y especialmente reconocido por la implantación de la Administración digital (Véase el libro coordinado por A. CERRILLO, *A las puertas de la Administración digital*, INAP, 2015; donde se explica

esta experiencia). Los datos más relevantes de este modelo de alineamiento son los siguientes:

a) Mayor información se puede obtener en este enlace: <https://www.santfeliu.cat/go.faces?xmid=1>

b) El Ayuntamiento dispone de un Plan de Mandato.

c) Asimismo, tiene un modelo de Gerencia universal fuerte, lo que imprime un sesgo importante en ese correcto alineamiento.

d) Se ha dotado el Ayuntamiento de estructuras directivas profesionalizadas, incorporando esta figura de la dirección pública profesional en el propio ROM

e) Hay instrumentos o espacios de alineamiento entre política y gestión, con intervención de la gerencia (Coordinación política) y otros espacios de coordinación de la dirección ejecutiva.

f) Tal como se ha dicho se ha implantado completamente la Administración electrónica (papel 0)

3.- El Ayuntamiento de Ermua tiene una población menor a veinte mil habitantes, pero aún así lleva varios mandatos invirtiendo en una articulación correcta entre política y gestión, basada en un fuerte liderazgo político y un dirección técnica profesional, así como en un correcto alineamiento en el proyecto de los funcionarios con habilitación de carácter nacional. Sus notas distintivas, expuestas sucintamente son las siguientes:

a) La información puede hallarse en el siguiente enlace: [https://www.ermua.es/pags/ayuntamiento/ca\\_areas\\_municipales\\_planificacion-innovacion.asp?tipo\\_id=2&servicio=1](https://www.ermua.es/pags/ayuntamiento/ca_areas_municipales_planificacion-innovacion.asp?tipo_id=2&servicio=1)

b) Se trata de un modelo singular de relaciones política-gestión propio de las condiciones peculiares del contexto.

c) Ha apostado asimismo por la Dirección Pública Profesional, mediante la creación de una Gerencia de Planificación Estratégica e Innovación, que juega el rol de Gerencia municipal en cierto sentido.

d) En general se ha producido una convivencia e interacción positiva entre FHN (con unos perfiles muy sensibles a la gestión) y Dirección Ejecutiva, aunque el modelo ha pasado por distintas fases.

e) Pretende aunar estrategia y acción de gobierno

4.- El Ayuntamiento de Gijón ha sido siempre una de las organizaciones locales pionera en materia de organización y de prestación de servicios públicos de calidad. Dispone de una tecno estructura muy potente con años de rodaje, lo que permite sobrevivir a las dificultades derivadas de la fragmentación política en un período donde la gobernabilidad no resulta sencilla. Una buena organización que soporta razonablemente las tensiones políticas del momento. Aun así ha iniciado recientemente un proceso de transformación organizativa del que conviene resaltar sus notas más relevantes. Veamos:

a) Mayor información se puede encontrar en la siguiente página: Gijón-RETO: <https://retogijon.wordpress.com/>

b) Se trata de un plan de reforma y transformación organizativa, por tanto solo afecta tangencialmente al alineamiento política-gestión, aunque reforzar la máquina organizativa implica –como hemos visto-mejorar la política.

c) En buena medida el proyecto está volcado principalmente sobre estructuras organizativas y puestos de trabajo

d) Consiste en un Plan de Acción con 6 Ejes.

e) Tiene un conjunto de medidas de acción y calendarización: hasta 2019

d) Apuesta por la implantación de la dirección pública profesional, aunque ese modelo lo debe combinar con el de dirección pública establecido para los municipios de gran población (lo cual no es fácil). Pero se inclina por un modelo gerencial (profesional) en tres macro-áreas

e) Objetivo último: reelaborar la RPT adecuada a la nueva organización. Apostar por una nueva Relación de puestos de trabajo que sirva como palanca de transformación organizativa y que no represente anquilosar las estructuras organizativas y hacerlas ineficiente.

## **9. FINAL: TAMBIÉN LA MEJORA DE LA ORGANIZACIÓN PROMUEVE UNA MEJOR POLÍTICA Y UN CORRECTO ALINEAMIENTO POLÍTICA-GESTIÓN.**

1.- Se pueden advertir, por tanto, algunas palancas de cambio para la implantación de un nuevo modelo organizativo local, que vaya encaminado a una mejora de la institucionalidad del gobierno local. Y estas palancas sucintamente serían las siguientes:

- 1) Alineamiento Política-Gestión
- 2) Configuración de Direcciones Ejecutivas Área y de mecanismos de coordinación interdepartamental
- 3) Fortalecimiento Innovación organizativa y, especialmente, invertir en el refuerzo de las unidades de RRHH desde su concepción estratégica.
- 4) Reforzar y unificar Servicios internos (*back office*)
- 5) Elaborar Monografías Puestos y Relaciones de Puestos de Trabajo de “nueva generación”
- 6) Manual de Trámites, simplificación administrativa y creación de Servicios de Atención a la Ciudadanía. Impulso de la Administración digital.
- 7) Reordenación del Sector Público Institucional.

2.- La mejora de la organización administrativa (“la máquina”) es imprescindible para un éxito de la gestión político en los gobiernos locales y ello requiere tiempo y voluntad sostenida, pero especialmente invertir en la organización del empleo público por medio de una nueva configuración de las relaciones de puestos de

trabajo y a través de poner el acento en las nuevas capacidades requeridas por el personal para afrontar los retos de futuro de las administraciones locales.

3.- La nueva configuración de las Relaciones de puestos de trabajo debe superar el modelo actualmente existen, basado en la rigidez, la dificultades de adaptación a un entorno aceleradamente cambiante, así como su concepción estática. Debe apostarse por un nuevo tipo de Relación de puestos de trabajo (RPT de “nueva generación”) que se asiente, tal como ya están llevando a cabo algunas organizaciones públicas, sobre las siguientes premisas:

- a) Aplanamiento de estructuras: menor jerarquía
- b) Simplicidad estructuras, unificación enunciados
- c) Polivalencia puestos de trabajo.
- d) Tecnificación de puestos de trabajo (supresión de puestos instrumentales o los que puedan ser desplazados por la robótica o la inteligencia artificial)
- e) Adaptabilidad funcional permanente
- f) Flexibilidad de las estructuras y puestos
- g) Agrupación funcional puestos de trabajo

4.- Una de las personas que más ha pensado sobre las organizaciones del futuro, Gary HAMEL, hizo hincapié hace algunos años sobre el cambio radical que se estaba produciendo en la jerarquía de capacidades de los empleados (no se refería a organizaciones públicas, pero su discurso era plenamente aplicable a estas), estableciendo por orden de mayor a menor importancia cuáles eran las capacidades que cotizaban al alza para que las organizaciones fueran competitivas en un entorno de tanta complejidad como era el que se producía tras la crisis financiera de 2008. Y esa jerarquía de capacidades se ordenaba de tal manera que las inferiores apenas añadían valor y se daban por descontadas, puesto que todas las organizaciones las tenían, pero el valor añadido estaba en las de la zona alta. La sorpresa radica en que las organizaciones públicas siguen fiando todo su potencial a las capacidades de la zona baja, mientras que las de la zona alta se abandonan o simplemente se ignoran. Esta era la escala que Hamel reprodujo en su libro *Lo que ahora importa* (Deusto, 2012):

- 1) Pasión (implicación)
- 2) Creatividad
- 3) Iniciativa
- 4) Experiencia
- 5) Diligencia
- 6) Obediencia

5.- Lo cierto es que las administraciones públicas (y especialmente las administraciones locales) siguen siendo organizaciones maquinales que se enmarcan en

un estadio de desarrollo organizativo muy poco avanzado. Y esta es una tendencia que resulta complejo romper por el formalismo, la jerarquía y la concepción burocrática que anida en su entorno. En un reciente libro, Frederic LALOUX ha llevado a cabo una excelente radiografía de los distintos estadios de evolución de las organizaciones (*Reinventar las organizaciones*, Arpa, 2016). Así, ha establecido cinco grandes paradigmas organizativos que el autor describe con otros tantos colores: paradigma rojo (impulsivo); ámbar (conformista); naranja (logro); verde (pluralista) y *teal* o esmeralda (evolutivo). Las administraciones públicas se sitúan en un estadio evolutivo muy bajo, en la zona ámbar, donde priman los procesos repetitivos y las jerarquías, y en los que hay baja innovación y escasa presencia del mérito, así como apenas se desarrollan los valores. Ni que decir tiene que esa situación debe cambiar radicalmente o, al menos, iniciar un proceso de transformación gradual que vaya adaptando las organizaciones públicas a un contexto cada vez más exigente, pues en caso contrario corren el riesgo de ser arrinconadas como trastos inútiles o, incluso, con el paso del tiempo desaparecer por otras fórmulas organizativas más ágiles que den respuesta a los problemas reales de la ciudadanía.

6.- Este es el gran reto transformador al que se enfrenta el sector público, también las organizaciones locales. No se hará nunca buena política si no se tiene una buena organización y si esta no está alineada correctamente con las prioridades que se quieren impulsar en cada momento. Probablemente no haya que romper nada, sino simplemente mejorarlo. Pero los estadios de quietud o de parálisis absoluta en nada ayudan a los procesos de cambio, más bien los retrasan *sine die*. Tal vez convenga echar mano del sabio consejo de quien fuera presidente de Uruguay hace algunos años: “*Si usted quiere llegar lejos no tenga miedo de caminar despacio. Si usted está demasiado apurado no va a llegar lejos*” (Pepe MUJICA). Pero, al menos, camine. A ser posible en la dirección correcta. Y para eso necesita, sin duda, una hoja de ruta. También el gobierno local si quiere ser eficiente políticamente.

## **NEGOCIACIÓN EN REPRESENTACIÓN DE OTROS: RETOS E IMPOSIBILIDADES DE LA DIFÍCIL NEUTRALIDAD**

Joan PLANS ESPERABÉ

*Formador, conferenciante y escritor*

### **SUMARIO:**

1. Puntos de partida
  - 1.1. Definición, interdependencia y poder
  - 1.2. Intereses y mandato
  - 1.3. Crear o reclamar valor y MAAN
  - 1.4. Personalidad de los negociadores
2. La representación de “Otros”
  - 2.1. Uno sólo o un equipo: Equipo
  - 2.2. Uno sólo o un equipo: Sólo
3. Conclusiones

### **1. PUNTOS DE PARTIDA**

Este artículo que está usted empezando a leer pretende aportar una reflexión desde diferentes puntos de vista a la siguiente cuestión: ¿puede una persona ser un vehículo neutral de los intereses de un colectivo o la inevitable subjetividad humana y los propios intereses del sujeto y otros factores inherentes a la negociación se interpondrán y modificarán la interpretación que uno haga de esos intereses?

Para llegar a una conclusión lo mejor es primero nos hagamos una serie de preguntas.

Nos pasamos la vida negociando. A lo mejor no somos conscientes de ello, pero es así. Recuerda la última vez que ha ido al cine con un grupo de gente ¿Quería todo el mundo ver la misma película? y en su casa ¿Qué canal de televisión se sintoniza? En la mayoría de las negociaciones que afrontamos sólo nos representamos a nosotros mismos, pero ¿qué ocurre cuando negociamos en nombre de otros? ¿nuestros intereses propios se cruzan con los de nuestros representados o somos capaces de aislar estos factores? ¿el funcionario que negocia en nombre de una institución es perfectamente neutral o sus intereses personales se pueden cruzar en su camino? ¿el político que negocia una moción piensa sólo en el bien común del pueblo al que representa o también tiene en cuenta, y puede que, de manera prioritaria, los intereses de su partido y los suyos propios? ¿la dilatación del proceso de negociación en el tiempo puede hacer que la propia subjetividad modifique la percepción de objetivos que refleja el mandato

dado por el colectivo que representamos? Estas y otras cuestiones son las que intentaremos responder en este artículo, pero antes de empezar a responder estas preguntas hemos de centrar algunas definiciones comunes y establecer algunas premisas previas.

### **1.1. Definición, interdependencia y poder**

Para empezar, una definición de negociación comúnmente aceptada:

"Confrontación entre protagonistas estrecha y fuertemente interdependientes, ligados por una cierta relación de poder, y presentando una mínima voluntad de llegar a un acuerdo y de reducir las diferencias para lograr una solución aceptable en función de sus objetivos y del margen de maniobra que se hubiesen otorgado".

Es decir, en la negociación dos o más partes interdependientes intentan llegar a un acuerdo beneficioso para ambos y que les permita solucionar el conflicto que les enfrenta. Desde esta perspectiva se habla de protagonistas, pero no se hace ninguna referencia a que ocurre si estos protagonistas no negocian para sí sino en nombre de otros.

Siguiendo con las premisas tenemos otro aspecto importantísimo de la negociación: las relaciones de *poder*. El poder lo podemos definir como la influencia que ejerce una persona sobre otra. Es decir, la capacidad que tiene A para hacer que B actúe de una manera determinada aún en contra de su voluntad.

En la situación de negociación las partes tienen distintos grados de poder, nunca un poder absoluto sobre la otra parte. Si lo que existe es un poder absoluto de una de las partes la relación que se dé no será negociación sino otra cosa (clemencia, caridad, etc.). Cuando nos hallemos en una situación en que una de las partes tiene un poder abrumador sobre la otra (la negociación entre un prisionero de un campo de concentración y un guardia de ese mismo campo, por ejemplo) hablaremos de una negociación extremadamente desequilibrada.

El poder ejercido por A depende de la *dependencia* de B respecto a A. Es aquí donde entra otro aspecto de suma importancia: la dependencia. La dependencia consiste en necesitar de unos recursos que no tenemos pero que podemos conseguir a través de otra persona. Así estableceremos una relación de dependencia con otra persona que a su vez tendrá poder sobre nosotros. Dicho de otro modo: el poder de cada parte vendrá determinado por las pérdidas que a cada uno le supone no llegar a un acuerdo con la otra parte y los costes que suponen a cada uno aceptar las peticiones y condiciones que la otra parte trata de imponer. Es esta operación la que va a determinar la consecución o no de un acuerdo. En el momento en que el costo que supone aceptar la propuesta del otro sea superior al precio de la ruptura de la negociación, se impondrá esta segunda opción dejando inutilizado el poder de la otra parte.

Por ahora tenemos una definición y un par de conceptos referidos a la interdependencia y al poder, ahora toca hablar de intereses y mandato.

## 1.2. Intereses y mandato

Los intereses son las preocupaciones, las necesidades, los temores y los deseos que subyacen y motivan las distintas posiciones de las partes enfrentadas. En la negociación debemos integrar estos intereses en el proceso e intentar, en la medida de lo posible, satisfacerlos. A veces es muy difícil diferenciar entre los intereses de las partes y las posiciones que estas mantienen, intentaré explicarlo con un ejemplo extraído de Fischer y Ury, estos autores explicaban en sus cursos un magnífico ejemplo de la diferencia entre intereses y posiciones. En él relataban cómo en las negociaciones sobre la limitación de armas estratégicas entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, el equipo americano estaba empeñado en mantener una postura: permitir a cada bando un mínimo de seis inspecciones anuales de las bases de misiles. Los soviéticos insistían en un máximo de tres. Durante semanas, las negociaciones quedaron en un punto muerto debido a unas cifras inamovibles: tres y seis.

El problema estaba en que nadie había analizado en profundidad las necesidades e intereses subyacentes en las posturas adoptadas. Ambas partes se habían puesto a la defensiva y se aferraban a sus respectivas posturas. Alguien tuvo que preguntar: ¿Qué es una inspección? ¿Una persona que recorre la base de misiles durante un día, o un equipo de ocho personas que se quedan ahí una semana? Aparentemente, a EE. UU. le preocupaba la frecuencia y exhaustividad de las inspecciones; la URSS estaba ansiosa por el nivel de interferencia que pudieran alcanzar. Después de reflexionar sobre el tema, resultó evidente que el problema principal no era el número de inspecciones.

Los intereses definen el problema. El problema básico en una negociación radica no en posiciones conflictivas, sino en los conflictos entre las necesidades, deseos, preocupaciones y temores de cada parte. Por ejemplo, ante la compraventa de una casa, las partes pueden decir:

"no estamos de acuerdo, él quiere 245.000 euros por la casa. Yo no pagaré un céntimo más de 225.000 euros"

Pero a un nivel más básico el problema es:

"Él necesita el efectivo; yo quiero tranquilidad y silencio." O "él necesita al menos 245.000 para arreglarse con su exesposa. Yo le dije a mi familia que no pagaría más de 225.000 euros por la casa".

Ese tipo de preocupaciones y deseos son intereses. Los intereses motivan a la gente; ellos son los motores detrás del alboroto de las posiciones. Su posición es algo sobre lo que usted ha decidido. Sus intereses son lo que le ha llevado a decidir.

Recordemos: detrás de posiciones opuestas se encuentran intereses conflictivos, pero en la mayoría de ocasiones también los hay compartidos y compatibles.

El beneficio de mirar tras las posiciones en busca de intereses es claro. El cómo hacerlo no es tan claro. Una posición muy probablemente será concreta y explícita; el

interés subyacente puede no expresarse, ser intangible y quizá inconsistente. ¿Cómo puede hacerse para entender los intereses que intervienen en una negociación?

Primero recuerde que el identificar los intereses de ellos será al menos tan importante como el identificar los suyos propios. Después pregunte.

- Pregunte "¿Por qué?".
- Pregúntese "¿Por qué no?" Piense acerca de sus alternativas.

Comprenda que cada parte tiene intereses múltiples. Y recuerde que los intereses más poderosos son las necesidades humanas:

- Seguridad.
- Bienestar económico.
- Sentimientos de pertenencia.
- Reconocimiento.
- Control sobre su propia vida.

Si usted quiere que la otra parte tome sus intereses en cuenta, explíquelo cuáles son estos intereses. Un miembro de un grupo de ciudadanos preocupado acerca de un proyecto de construcción en la vecindad debe hablar explícitamente acerca de asuntos tales como la seguridad de los niños y asegurar un sueño tranquilo durante las noches. Un autor que quiera regalar muchos de sus libros debe discutir el asunto con su editor. El editor tiene un interés compartido en promoción y estará dispuesto a dar al autor un precio reducido.

Cuando negociamos en nuestro propio nombre nuestro mandato nos los ponemos nosotros mismos, nuestro mandato determina que podemos ofrecer, que podemos ceder, donde está nuestro punto límite y de cuánto tiempo nos damos para una negociación determinada. Cuando negociamos en nombre de otros este mandato nos viene dado o bien lo hemos de negociar previamente con los "nuestros". De hecho, es muy diferente el mandato con el que uno negocia en función del poder dentro del colectivo que uno representa, para ejemplificarlo pongamos dos casos extremos.

En un caso el negociador o negociadora tiene un gran poder dentro del colectivo que representa, sus decisiones son respetadas y en última instancia si se produce un desacuerdo el criterio que prevalecerá será el suyo. Cuando esta persona negocie podrá flexibilizar el mandato pactado con los suyos ya que tiene un gran ascendente sobre ellos, su mandato se convierte en una orientación con un abanico de posibilidades importante. En otro caso la persona encargada de la negociación es uno más del colectivo al que se ha designado como negociador por sus capacidades de comunicación o por otro motivo, en este caso la persona negocia bajo un mandato muy estricto y las posibilidades de flexibilidad están coartadas por el mandato que se le ha asignado, si se da la circunstancia de un posible acuerdo que se escapa de su mandato, está persona, aunque vea la lógica del mismo y su idoneidad después de vaya a saber usted cuantas horas negociando está completamente atado por el mandato dado y no podrá llegar a un acuerdo aun en la circunstancia de que sea un pacto razonable. Es más, en algunas

ocasiones seguir representando los intereses del colectivo va en detrimento de las propias necesidades del representante, pero este punto mejor lo tratamos más adelante.

### **1.3. Crear o reclamar valor y MAAN**

Tenemos ya casi todas las piezas en el tablero, sólo nos quedan dos elementos para tener las piezas iniciales del puzzle y estos son el dilema del negociador: crear o reclamar valor y el concepto de MAAN.

Partiremos de una asunción y es que en la negociación hay grados de cooperación y competencia, intereses comunes y en conflicto. Los elementos competitivos y cooperativos están muy entrelazados, si actuamos cooperativamente creamos valor, y si lo hacemos competitivamente es para obtener una ventaja individual y reclamar valor.

Vamos pues a aclarar términos, decimos que creamos valor cuando realizamos movimientos cooperativos, cuando somos inventivos, comunicamos, compartimos, sondeamos opiniones e intereses. Ligándolo con lo anterior esto sería cuando estamos ante una negociación integrativa, en la que el cierre de la negociación significa una ganancia conjunta. En este tipo de negociaciones, lo importante son los intereses comunes de ambas partes. Por el contrario, reclamamos valor cuando optamos por la negociación competitiva, cuando uno se centra en conseguir los propios objetivos, sin preocuparse por los beneficios que saque el otro interlocutor, cuando vamos a ganar independientemente de que el otro pierda, exagerando concesiones, ocultando información, minimizando los beneficios de las concesiones del otro. Esto llevará a la negociación distributiva ganar-perder. Así es como la mayoría de las personas conciben la negociación, pero es un estilo que en asuntos públicos no suele llevar a resultados globales positivos, ganar a costa del otro la mayoría de las veces no es productivo en términos colectivos.

La diferencia de intereses entre los negociadores es lo que nos aporta muchas veces la posibilidad de crear una ganancia conjunta, ya que cada parte está ofreciendo algo que tiene menos coste para esa parte que valor para la otra y viceversa. Ya que las ganancias conjuntas se derivan de estas diferencias, lo que debemos hacer es descubrirlas y ensamblarla: Imaginemos un vegetariano con un filete de ternera que negocia con un carnívoro que tiene una ensalada, la diferencia de gustos y el hecho de que los dos conozcan sus diferencias es lo que facilita la negociación.

Podemos decir que reclamar valor nos lleva a ganar-perder, cuando reclamamos valor nos enfrentamos a la negociación como una lucha, en la que debemos regatear y disfrazar y ocultar información. Consiste en hacerle ver a la otra persona que ella necesita lo que tú tienes mucho más de lo que tú necesitas lo que el otro tiene. Es un enfoque de enfrentamiento.

Para reclamar valor en una negociación distributiva cada uno intenta influir las percepciones del otro sobre las posibilidades de negociación. Se puede aparentar que tienes un oferta más alta y mejor de la real. Puedes mentir indicando que hay nuevas

ofertas, el comprador puede señalar los posibles inconvenientes del producto... de esta manera se van moviendo las zonas de distribución de la negociación en beneficio propio.

A veces para reclamar valor también se utilizan las críticas y amenazas. Todas estas tácticas llevan consigo el deformar la información y el riesgo de que los negociadores acaben siendo hostiles, amenacen y entren en conflicto.

Cada negociador debe conseguir resultados mejores a la alternativa del no-acuerdo, lo que llamaremos MAAN. Si un negociador no llega al acuerdo y se queda con otras alternativas, lo que estas le aportan es lo que llamaremos, Mejor Alternativa al Acuerdo Negociado o MAAN.

Por tanto, no hemos de aceptar ninguna alternativa que lo que nos aporte sea menos que lo que nos proporciona el no-acuerdo (nuestro MAAN).

Normalmente nosotros no conocemos las alternativas no-acuerdo del contrincante. Pongamos un ejemplo muy simple, imagínese que quiere comprar una cadena musical de segunda mano que Juanjo, un compañero de trabajo, tiene en venta desde hace unos días. Él pide 118 euros, usted sabe que Laura también está interesada pero no sabe que sólo ofrece 75 euros. Juanjo, se ha enterado de que ayer usted contactó con una persona que vende una cadena con prestaciones similares, lo que Juanjo no sabe es que solo está dispuesto a pagar 105 euros, que es lo que le piden por esta segunda cadena.

En este caso la zona de negociación va desde el MAAN del vendedor hasta el MAAN del comprador. El rango por tanto es de 75 euros a 105 euros. 75 euros es el MAAN de Juanjo, es la alternativa de Juanjo si no llega a negociar con usted. Los 105 euros. es lo que usted acabará pagando por la otra cadena si no puede cerrar la negociación con Juanjo.

Reclamar y crear valor forman parte de la negociación, el carácter de la mayoría de las tácticas de reclamar es opuesto al de crear, si optas por reclamar por tanto tienes más posibilidades de perder las ganancias conjuntas. Pero si solo optas por crear valor puede que tu adversario saque mucho más provecho que tú. Ambos procesos están presentes en una negociación, reclamar y crear valor están sujetos a la negociación, son movimientos que se van combinando.

Al reclamar valor exageramos el valor de la concesión y minimizamos el beneficio de las ofertas de los demás. En estas situaciones acostumbramos a presentar una imagen distorsionada de lo que realmente estamos valorando y es por ello por lo que resulta difícil llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos. Cuando escondemos parte de la verdad, en busca del propio beneficio, esto nos lleva a una situación tensa y de conflicto que nos impide entender las necesidades de los otros.

Cuando negociamos en nombre de otros y no tenemos otra cosa que nuestro mandato la decisión de inclinarse por estrategias de creación de valor o de reclamación de valor y el mix que podamos hacer seguramente estarán en nuestra mano, o sea, aunque el mandato que se nos haya dado sea de un rango muy estrecho y limitado el

proceso de acceso a ese resultado seguramente sigue en nuestras manos con la única limitación de no pactar nada que este por debajo de nuestro MAAN.

Aun así y dependiendo de las circunstancias, en las negociaciones, a veces, tendremos razones para mostrarnos abiertos y cooperativos y otras para hacer justo lo contrario. La negociación efectiva es por tanto aquella en que se manejan bien las tensiones de crear y reclamar valor.

#### **1.4. Personalidad de los negociadores**

Establecidos los conceptos básicos avancemos en nuestro razonamiento. Cuando hablamos de negociación política muchas veces imaginamos dos gobiernos negociando acuerdos comerciales, o partidos llegando a acuerdos de distribución de gobierno y los consideramos como un solo ente negociador olvidando que detrás de esos dos partidos o gobiernos hay como mínimo dos personas que las representan, con su consiguiente mandato y a las que les gusta una determinada música, una determinada comida, que tienen sus propios problemas cotidianos, emociones y puntos de vista particulares y por encima de todo su propia personalidad y sus propios intereses, que a veces pueden diferir de los de sus representados.

Cuando negocias representándote sólo a ti mismo hay un completo solape de los intereses que representas y del negociador, cuando representas a un colectivo, sea un gobierno, un partido político, un organismo público, una asociación o una comunidad de vecinos entramos en un entorno especialmente complicado. Es más, según sea la personalidad de los negociadores las cosas se hacen más complejas.

Si hacemos una simulación con dos potentes ordenadores y los enfrentamos en una negociación para el establecimiento de un presupuesto, todo el proceso se concreta en una serie de operaciones para llegar a un determinado objetivo, predeterminado para cada computadora con antelación.

Si estas computadoras llegan a un acuerdo es que los objetivos numéricos de cada una eran compatibles, no importará de qué marca sea el ordenador, cuanta memoria posea y de si el acuerdo dará más prestigio a una computadora que a otra. Tampoco tendrán en cuenta si continuarán teniendo relaciones en un futuro. A menos, claro está, que se las haya programado de ese modo.

Si estas máquinas no pueden cerrar la operación obtendremos un error en la aplicación y llegaremos a la conclusión que el ordenador A tiene un objetivo incompatible con el ordenador B y de la misma manera tampoco importará de qué marca es el ordenador, cuanta memoria posee y de si el no acuerdo será peor que un mal acuerdo. Lo mismo podemos suponer que sucederá si en lugar de la venta de una finca

se trata de un acuerdo político de otra índole. Los ordenadores carecen de personalidad propia (por ahora...)

Ahora bien, cuando nos referimos a las negociaciones donde intervienen personas, en todas, no importa lo trascendente del acuerdo de que estemos hablando; tanto si negociamos un fin de semana con nuestra familia o el desarme nuclear entre dos potencias mundiales, existe una parte que llamaremos “de persona”.

Consideremos, por ejemplo, la preparación de la negociación. Un antiguo refrán dice: "Prepárese bien... y más de la mitad del trabajo está hecho". Cualquier negociación que nos planteemos que tenga una mínima importancia, es decir, que su resultado no sea trivial, debe considerar que exige una preparación minuciosa.

Cualquier negociador que aspire a obtener buenos resultados debería, desde luego, abstenerse de querer improvisar una negociación de cierta duración, aun en el caso de las circunstancias más propicias. Detrás de un buen proceso de negociación casi siempre se encuentra mucha reflexión y mucho trabajo, y casi nunca ocurrencias caídas del cielo, pero hay ciertas personalidades que son alérgicas a la preparación, especialmente he conocido personas enfocadas a la acción que casi consideraban una cobardía y una pérdida de tiempo el espacio dedicado a la preparación. Si el negociador designado ostenta una personalidad de este tipo puede comprometer absolutamente el resultado de la negociación.

La regla fundamental que rige aquí reza: prepárese, prepárese y prepárese. Esto quizá lleve consigo que se tenga que dedicar mucho más tiempo del que se preveía a las labores de preparación, lo que hace que ciertas personalidades desistan a la mitad, a pesar de que uno puede alcanzar, desde luego, mejores resultados como negociador preparándose tanto en cuanto al contenido como en cuanto a la táctica.

A veces la personalidad centrada en la acción ha aprendido la importancia de la preparación material de la negociación, pero la preparación de una negociación no se acaba cuando uno ha elaborado las partes referidas a los aspectos prácticos. Cuando ya se controla el fondo, es cuando comienza el trabajo de preparación psicológica para no caer en los errores más frecuentes que afectan a los aspectos psicológicos de la negociación. En este punto las diferencias de personalidad marcan absolutamente el enfoque, algunos negociadores no son conscientes que detrás de toda negociación exitosa hay un proceso de preparación elaborado y minucioso. El buen negociador no es aquel que ha tenido suerte sino aquel que sabe buscar y alcanzar lo que se propone.

Una persona preparada actúa ante los acontecimientos, no se limita a afrontarlos, sino que los provoca llevando de esta manera las riendas de la situación y conduciendo los hechos hacia un fin predeterminado. Aquí las diferencias de personalidad marcan profundamente el devenir de la negociación.

Centremos ahora el foco en el dilema de crear valor o reclamar valor. En mi experiencia tras dirigir cientos de seminarios de negociación y analizar decenas de situaciones de negociación en la vida real, el factor principal que determina si estamos ante un reclamador de valor o un creador de valor tiene que ver con la personalidad de

base del negociador y sobre sus creencias sobre las interacciones con otros seres humanos. Así podemos ver a colectivos que la mayoría de las veces son representadas por reclamadores de valor que se enfrentan a otros reclamadores de valor para los que el termino ganar-ganar es un mero eslogan sin ninguna aplicación práctica y, aunque los mandatos de las partes llevaran a una estrategia de creación de valor, la personalidad base, la historia personal y los estilos de negociar de los representantes (tengan mucho o poco ascendente sobre su colectivo) marcaran absolutamente la dinámica de la negociación.

La personalidad también marca otros aspectos, por ejemplo, Dani ERTEL en “Negociación 2000: la colección de conflict Management” resalta la importancia de la empatía: “En las negociaciones de todo tipo, cuanto mayor sea nuestra capacidad para la empatía —cuanto más empeño pongamos en comprender las motivaciones, intereses y limitaciones de la otra parte—, más opciones solemos tener para resolver potencialmente la controversia o el estancamiento”. Así el grado de empatía de un negociador puede marcar, para bien o para mal el proceso de negociación.

## 2. LA REPRESENTACIÓN DE “OTROS”

### 2.1. Uno sólo o un equipo: Equipo

Ya hemos establecido que en una negociación en representación de otros hay unos intereses coincidentes con los de la organización que representa, pero también con unos intereses personales, que no debemos olvidar en ninguna fase de la negociación, ni en la preparación, ni en la interrelación, ni tampoco, en la fase de cierre y acuerdo, pero... ¿y si lo que tenemos es un equipo negociador?

Normalmente en las negociaciones importantes cada parte está representada por un grupo de personas. Exploremos cómo podría ser este equipo. Todos sabemos que es difícil tratar con más de dos personas al mismo tiempo, por ello es básico establecer distintas funciones que pueden adoptar los miembros de un grupo.

Por una parte, cuando negociamos individualmente, podemos tomar decisiones sin consultar a otras personas y no nos enfrentamos a divergencias de opinión. La otra cara de la moneda es que no tenemos ningún tipo de apoyo, nos sentimos con más presión y disponemos de menos ideas e información.

Cuando trabajamos en equipo, cada persona debe de tener un papel activo sea cual sea su tarea. Cada miembro del equipo debe participar de una manera inteligente en la función concreta que se le haya asignado. Es muy importante la preparación antes de meternos en plena negociación, el hecho que una de las personas esté mal preparada puede hacer que obre de manera que perjudique al grupo entero. Si a una de las personas no se le encuentra un papel específico no tiene sentido incluirle en el equipo.

Las personas que forman el equipo deben mostrar entusiasmo por participar, esto es imprescindible para que el grupo pueda ir avanzando, ya que debemos tener presente

que a veces las negociaciones pueden llegar a ser muy largas y costosas, y si no contamos con este entusiasmo de principio...

Cuando optamos por la negociación en equipo debemos decidir a priori cuántos miembros incluir en el equipo. Por supuesto que un equipo pequeño y bien preparado es mejor que uno grande y mal preparado. En cualquier caso, el número de personas no es una fuente de poder por sí sola. La negociación efectiva requiere inteligencia, creatividad y cerebro, no fuerza y músculo. La experiencia nos dice, que un grupo pequeño es más eficiente que uno grande pues es más fácil de coordinar y de que todos sus miembros centren todas sus fuerzas en la negociación del momento.

Cuando negociamos es muy importante que en el equipo exista una buena comunicación, y se den los fenómenos de solidaridad y unión. El individualismo de un miembro del equipo en una negociación puede comportar consecuencias desastrosas, recordemos lo que decíamos de la personalidad de los negociadores, cada uno debe mantenerse en su papel y seguir en la línea acordada. Para conseguir esto todos los miembros deben participar en la preparación de la negociación y realizar varias sesiones conjuntas en las que se discutan objetivos, plazos de tiempo, mínimos, alternativas...

Un punto muy importante es la delegación de tareas. Es esencial que a cada participante se le asigne un papel concreto. En principio podemos hablar de tres tareas diferentes que se ejecutan en el transcurso de una negociación:

- Tarea de dirección
- Tarea de síntesis
- Tarea de observación

**Tarea de dirección** se correspondería con el hecho de llevar las riendas de la negociación, hablar, hacer propuestas, presentar argumentos y réplicas, negativas y acuerdos.

**Tarea de síntesis**, consiste en resumir términos y propuestas que se han discutido en la mesa de negociaciones. Esta es una tarea muy útil en el transcurso de la negociación. Realizar resúmenes neutrales de los temas tratados nos aporta tanto a nosotros como a la otra parte una idea clara de los puntos expuestos, así como la evolución y situación actual de la negociación.

**Tarea de observación**, se basa en observar procedimientos, tomar notas, interpretar lo que se ve y oye incluyendo las variables no verbales de la comunicación.

Realmente es difícil hablar, pensar, escribir y observar simultáneamente y si negociamos solos debemos asumir las tres tareas. Es por ello por lo que una de las principales ventajas que nos aporta el trabajo en equipo es poder delegar dichas tareas.

Una vez repartidas podremos hablar del dirigente, el sintetizador y el observador.

El **dirigente**, será la persona que llevará el timón, que liderará. Quien llevará el trato directo, conversará, hará propuestas, tratará las concesiones y solicitará las suspensiones. La persona que asuma esta tarea debe tener buenos dotes de

comunicación, ser creativo, rápido en sus respuestas, ser cordial y atento, y dar una imagen de confianza y seguridad en sí mismo.

Normalmente diremos que en este dirigente está depositado el mandato de la organización y la persona que más influenciada está por los condicionantes que estamos tratando en este artículo.

El  **sintetizador** , resume generalidades, aclara cosas que se han comentado en la mesa, responde a determinadas cuestiones específicas y ayuda al líder si surge algún problema.

El sintetizador puede ayudar a reencaminar una conversación si el dirigente ha perdido el hilo, puede hacer preguntas haciendo tiempo para que el dirigente pueda buscar una respuesta a una cuestión expuesta, llama la atención sobre detalles que se han pasado por alto y que pueden ser beneficiosos para el transcurso de la negociación.

El  **observador** , observa procedimientos, escucha y registra, capta matices y sutilezas. De todo lo que tome nota y observe durante el transcurso de la negociación debe informar a los otros miembros del grupo durante reuniones de equipo o descansos.

Las tres tareas están cargadas de dificultades y requieren ciertas habilidades para las que los miembros deban prepararse. Está claro que las dificultades son crecientes si todo ha de asumirlo una persona.

La negociación por parte de un equipo difumina las dificultades que entraña la representación individual ya que ante divergencias sobre el mandato el equipo actúa como amortiguador entre lo que ha decidido la organización y lo que, en ese momento, el dirigente de la negociación pueda pensar.

## **2.2. Uno sólo o un equipo: Sólo**

Centrémonos en el caso en que una sola persona asumirá el mandato de su organización en solitario, veamos cómo podemos desarrollar esta idea.

Un primer caso podría ser cuando la persona negocia en representación de un colectivo, sea una gran organización, una nación o un estado. Lo normal es que parte de sus representados tengan ideas diferentes a las tuyas, lo que puede hacer que el mandato con el que va a negociar (el mandato incluye los límites del poder de negociación) pueda ser más difícil de negociar que la propia negociación con la otra parte. Es fácil negociar cuando el mandato que recibes de los tuyos es como un cordón umbilical, nutritivo y flexible, es decir, tu conexión con tus representados te da un amplio abanico de posibilidades de acuerdo y la suficiente flexibilidad para llegar acuerdos. En otros casos el mandato que recibes es como un palo de escoba, rígido e inflexible y mejor no imaginar donde se realiza la conexión. En estas situaciones estamos ante un escenario que no puede terminar bien, la dinámica propia de las negociaciones puede superar el mandato de las partes y poner al negociador en una situación imposible. Hay casos en que la negociación difícil e importante no es con la otra parte sino con tus representados

y es en esa negociación del mandato donde te la juegas. La historia nos dice que cuando se negocia un conflicto que arrastra tras de sí un compendio de sangre, muerte y destrucción los negociadores tienen ante sí una negociación, que aun en caso de ser un éxito, seguramente para ellos conllevará una parte importante de fracaso, de hecho, según sea el resultado de las negociaciones los más radicales de cada parte jamás perdonaran a las personas responsables del acuerdo. Históricamente sólo hay que recordar quien acabo con Sadat, o con Michael Collins, o con Isaac Rabin... en todos los casos fueron los más extremistas de los “suyos” los que los asesinaron por considerarlos unos traidores a la causa. El objetivo de este artículo no es alimentar el cinismo, pero para el que suscribe está claro que en ciertas partes del mundo si firmas un acuerdo de paz con tus enemigos es mejor hacerlo a una edad avanzada. En otras partes lo que sucede es que después de la firma tu carrera política está acabada, tus representados más convencidos no te perdonaran nunca el que tu hayas “cedido”. Además, en estos casos el acuerdo sólo es factible si el que negocia tiene, en ese momento concreto, un gran ascendente sobre el colectivo que representa, sólo líderes muy potentes pueden concretar acuerdos difíciles, aquí sí que sí los que se sientan a la mesa de negociaciones no son simples representantes de un mandato, ya que la misma naturaleza de la cuestión exige que el que negocie lleve consigo un grado de representación potente de los suyos. Para poner un ejemplo hagamos política-ficción, imaginemos que Nelson Mandela no hubiera sobrevivido a su cautiverio y las negociaciones en Sudáfrica hubieran tenido otro representante, no es descabellado imaginar que alguien con mucho menos ascendente sobre los suyos que Mandela hubiera llevado a otro resultado de las negociaciones. Es más, imaginemos que el nuevo líder estuviera en disputa interna con otros líderes, esta situación le hubiera seguramente llevado a ser más duro que nadie y a una rotura de negociaciones, conflicto violento entre las partes, etc.

Dicho de otro modo, cuando los intereses que representas y los tuyos propios no están bien alineados y por ejemplo la defensa de tu mandato te lleva a perjudicar de alguna forma tus propios intereses personales estamos ante una disyuntiva peligrosa que muchas veces, tengo la impresión, se resuelve anteponiendo los intereses propios a los de los representados. Sigamos con casos hipotéticos, imaginemos un sindicalista que tiene la oportunidad de firmar un buen acuerdo para sus representados, pero que en su caso concreto no le supone un beneficio, o un abogado que ha indexado sus honorarios a un porcentaje del montante que se consiga y que aun teniendo un buen acuerdo para sus representados encima la mesas alarga las negociaciones con la esperanza de conseguir una suma mayor para que sus honorarios sean más substanciosos. O en el de un político que aun viendo posibles caminos de solución no los va a coger porque todos acaban para él en el fracaso personal e incluso en el fracaso de su partido, volviendo al caso de Mandela, este sólo pudo existir porque en el otro lado hubo un de Klerk, por eso fue justo darles el Premio Nobel a los dos, Mandela será admirado y recordado, de Klerk fue considerado un traidor por una parte importante de sus antiguos compañeros. Su sentido de estado no representaba los intereses de su propio partido.

Si centramos este dilema en casos de políticos de Estado, la tensión de los intereses del colectivo con los del negociador crea una interesante paleta de posibles

resultados. En algunos casos al político le sale el estadista que lleva escondido, en otros se mantiene el “estadista”. A veces el MAAN de los representados no tiene nada que ver con el del propio negociador, un resultado de ruptura puede ser fatal para los representados pero beneficioso para el negociador que acumula unos méritos de negociador “duro” que le pueden reportar réditos personales más adelante.

### 3. CONCLUSIONES

Negociar en nombre de otros siempre conlleva una tensión entre los propios intereses, personalidad y estilo con los que establece el mandato de la organización representada. En los casos en que el negociador tenga un gran ascendente en su organización se suele resolver el dilema flexibilizando el mandato y adaptándolo a la idiosincrasia del propio negociador. En los casos en que este ascendente sea limitado, el estilo y personalidad del negociador sigue pesando mucho en el desarrollo de la negociación. Cuando la representación la lleva un equipo de negociadores la representatividad de los intereses de la organización suele estar mejor representada. En ocasiones la tensión se resuelve beneficiando los intereses del propio negociador por encima de la organización.

Estas reflexiones son solo un inicio del análisis global necesario. Quedan para futuras elaboraciones aspectos como las ventajas y limitaciones que te da quitarte opciones, la absoluta necesidad de privacidad de los primeros contactos en determinadas negociaciones, ya en muchos casos la transparencia de los primeros contactos hace imposible el avance, el flujo de informaciones a las partes representadas, el uso del tiempo y como utilizarlo para modular el mandato y por encima de estas cuestiones si el propio negociador es consciente o no del dilema que le atañe.

### 4. BIBLIOGRAFÍA

FISHER, URY, PATTON. “Obtenga el sí: el arte de negociar sin ceder” / editor. 2 ed. México: CECSA, 1994. 182p.

ERTEL, Danny. “Negociación 2000: la colección de conflict Management”. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill, 1996. 376p.



## **ASPECTOS MÁS IMPORTANTES EN LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO 424/2017, DE 28 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.**

Francisco. Javier SÁNCHEZ RUBIO

Interventor-Tesorero de la Administración Local (Categoría superior)

Director de la Oficina de Contabilidad y Control Financiero del Ayuntamiento de Madrid

### **SUMARIO:**

1. Aproximación al Real Decreto 424/2017
2. Claves en la aplicación del Real Decreto a las entidades locales
  - 2.1. Primero, un cambio de visión
  - 2.2. El control permanente
  - 2.3. El riesgo y el modelo de control interno
  - 2.4. Sobre requisitos básicos
  - 2.5. El régimen de control simplificado
  - 2.6. La omisión de la función interventora
  - 2.7. Sobre la intervención de la comprobación material de la inversión
  - 2.8. Aplicación de las normas de auditoría del sector público
  - 2.9. El Plan de acción

Con la entrada en vigor el próximo 1 de julio de 2018 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (en lo sucesivo, rd424) se abre una nueva etapa en el control interno local que nos ha de llevar hacia un modelo más cohesionado con el que se viene aplicando en el resto del sector público.

En esta tribuna me propongo analizar las principales claves que considero esenciales para una implementación del rd424 en las entidades locales.

Las decisiones que se adopten en el este proceso afectarán a la organización del órgano de control interno y de la propia entidad local. Sin duda, nos esperan unos próximos meses cargados de importantes retos a superar.

### **1. APROXIMACIÓN AL REAL DECRETO 424/2017**

Hasta la aprobación del rd424, la escueta regulación sobre el control interno local se concentraba en el Título VI, Capítulo 5 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en lo

sucesivo, TRRLHL); regulación que por escasa generaba un vacío normativo que muchas entidades locales completaron con la aprobación de sus propios reglamentos de control interno (en la mayoría de los supuestos un texto adaptado del Real Decreto 2188/1995 de la Administración del Estado) o con la introducción de regulaciones específicas sobre su ejercicio en las bases de ejecución del presupuesto.

Con esta disparidad de situaciones no es de extrañar que el sistema de control interno local adoleciese de una severa falta de homogeneidad y de la más mínima uniformidad en su ejercicio. Bienvenido, por lo tanto, el rd424.

Fue la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la que abordó abiertamente esta problemática y encomendó al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública, la tarea de elaborar y aprobar “las normas sobre procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control” con la idea de “cubrir el vacío legal” existente y “hacer posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público”.

El resultado de tal encargo, después de varios meses de trabajo llevados a cabo con la inestimable aportación de la Intervención General de la Administración del Estado, ha sido la aprobación el pasado 28 de abril de 2017 del repetido real decreto.

Desde un punto de vista exclusivamente funcional, el rd424 viene a reforzar el ejercicio de la función interventora en las entidades locales (según recoge la propia Exposición de motivos de la Ley 27/2013). El rd424 revisa las actuaciones del órgano interventor y consigue homologar el control interno local con el ejercido en el resto del sector público. Con ello, además, favorece la reutilización de todo el bagaje adquirido por la IGAE en el ejercicio del control después de años de experiencia, dotando al nuevo modelo de control interno local de una consistencia que hasta la fecha carecía y sentando las bases de un sistema único de control interno público.

## **2. CLAVES EN LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO A LAS ENTIDADES LOCALES**

### **2.1. Primero, un cambio de visión**

Con la aplicación del nuevo Real Decreto los órganos interventores van a tener que cambiar su enfoque: deberán pasar del *control de todo* al *control integral* que se deduce de la nueva normativa. Pero ¿qué significa?

En primer lugar, implica que el órgano interventor actúa sobre la totalidad de los entes que integran el sector público local. Así se recoge en el artículo 2 del rd424, en el que se enumeran todos los entes incluidos dentro del ámbito del control interno local:

- a) La propia Entidad Local.
- b) Los organismos autónomos locales.
- c) Las entidades públicas empresariales locales.
- d) Las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local.
- e) Las fundaciones del sector público dependientes de la Entidad Local.

f) Los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales de la Entidad Local.

g) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia adscritos a la Entidad Local de conformidad con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

h) Las entidades con o sin personalidad jurídica distintas a las mencionadas en los apartados anteriores con participación total o mayoritaria de la Entidad Local.

Nos encontramos, por primera vez, con un marco subjetivo claramente definido en la norma que evitará la *huída* de los entes instrumentales a las tareas de control.

El órgano interventor, a la vista de las entidades que hemos visto conforman el grupo local, tendrá que diseñar una estructura de control que tenga en cuenta las diferentes modalidades de control aplicables a cada una de ellas (según el detalle que se explica seguidamente); sin olvidar la posibilidad que existe de retrasar su plena implantación hasta tres ejercicios después de la entrada en vigor del rd424 y para un máximo del veinte por ciento en los entes no sujetos a función interventora.

El instrumento lógico que el órgano de control debe de emplear en la fijación del calendario para la aplicación de los controles tiene que ser el análisis de riesgos sobre los entornos de cada uno de los entes que conforman el grupo local.

En segundo lugar, si bien todos los entes están sujetos a control interno, no todos están sujetos con la misma intensidad y alcance. A saber:

- La función interventora y el control permanente se ejercen sobre los entes sometidos a presupuesto limitativo.
- La auditoría pública se efectúa sobre los restantes entes, con el alcance y delimitación establecidos en el artículo 29.3 a) y b) del rd424.
- Adicionalmente, los organismos autónomos y los consorcios dotados de personalidad jurídica propia adscritos a la Entidad Local de conformidad con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, están sujetos a la realización anual de auditoría de sus cuentas anuales.

Esta disparidad de modalidades de control según el tipo de ente obliga a un estudio y clasificación de los entes, así como al correcto empleo de los instrumentos para su adecuada ejecución. En tal sentido, en lo que se refiere al ejercicio de la función interventora entiendo que cada vez será más necesaria la implantación de soluciones *tic* en la realización de los actos de control que favorezcan la integración entre las distintas herramientas de tratamiento de datos; a la vez que considero necesario comenzar a trabajar en la vía de ejercicio del control interno mediante *análisis de datos* con la vista puesta en el desarrollo futuro de instrumentos de control previo basados en el *aprendizaje automático*.

Y en tercer lugar, según el rd424, las actuaciones de control interno tienden a cubrir la totalidad de la actividad económico-presupuestaria y financiera de las entidades locales. En este sentido, si nos centramos en las entidades sujetas a función interventora y control permanente vemos que, a la luz de la delimitación que el Real Decreto ha realizado del artículo 214.1 del TRLRHL y de la aparición del control permanente, las asignaciones tradicionales que se venían

hacían a cada una de las modalidades de ejercicio del control (función interventora y control financiero) se han visto superadas y nos encontramos ante un nuevo sistema *holístico* de control en el que todo aquello que no se encuentra dentro del ámbito de la función interventora pasa a ser objeto de control permanente.

Esta idea se recoge en el artículo 32.1.a-d del rd424:

1. Los trabajos de control permanente se realizarán de forma continuada e incluirán las siguientes actuaciones:
  - a. Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.
  - ...
  - d. Las actuaciones previstas en las normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público local atribuidas al órgano interventor

Llegados a este punto, es necesario realizar algunas precisiones sobre la idea expuesta para una correcta interpretación:

1. La fiscalización e intervención previa tan sólo puede referirse a gastos de carácter presupuestario que impliquen la aprobación, compromiso o reconocimiento-liquidación de obligaciones. Por lo tanto, quedan fuera del régimen de requisitos básicos, que más adelante se analiza, todas aquellas actuaciones sujetas a control que impliquen: ordenación de pago, pago, comprobación material o no sean propias del presupuesto de gastos.
2. La función interventora es exclusivamente un control de legalidad.
3. El reparo y su régimen de discrepancias se circunscribe al ámbito exclusivo de la función interventora sobre gastos y pagos, con las especialidades propias de los expedientes de ordenación de pagos a justificar y anticipos de caja fija. Por contra, no es aplicable el régimen de reparo y discrepancias a los expedientes de aprobación de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y anticipos de caja fija, ni tampoco a las actuaciones no sujetas a función interventora.
4. El procedimiento a seguir por omisión del ejercicio del control (art. 28) se amplía a toda la función interventora.
5. La comprobación material debe de ser anterior a la intervención previa a liquidación de la obligación y se formula con total independencia de ella.
6. No obstante, los acuerdos por los que se acuerdan movimientos de fondos o valores (propios de las operaciones no presupuestarias) están sujetos a fiscalización previa y al régimen de reparos general. Además de sujetarse la salida formal de fondos a la intervención material del pago.
7. De acuerdo con el art. 16.2 están sujetos a intervención previa los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico y los convenios que se suscriban y cualquier otro acto de naturaleza análoga siempre que tenga contenido

económico. Todo ello circunscrito al ámbito presupuestario de gastos.

8. La función interventora sobre derechos e ingresos se refiere a los derechos presupuestarios e ingresos derivados.
9. El acuerdo sobre devolución de ingresos indebidos está fuera del ámbito de aplicación del artículo 9.3.

## **2.2. El control permanente**

Es ahora cuando nos surgen las dudas de cómo se ejerce el control permanente en su condición de figura complementaria a la función interventora. Así, nos encontramos con dos ámbitos:

### *2.2.1. El control permanente como acto de control singular*

Es una modalidad de control continuado que se ejerce sobre la actividad de las entidades sujetas a función interventora y que tiene como objetivo la verificación del cumplimiento del principio de legalidad y de la buena gestión económica (art. 29.2).

Se parte de la idea de que todo aquello que no queda encuadrado dentro de la fiscalización e intervención previa o del resto de las modalidades de función interventora, es CONTROL PERMANENTE. A tal razonamiento se llega aplicando el artículo 32:

“Los trabajos de control permanente se realizarán de forma continuada e incluirán las siguientes actuaciones:

1.a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.

1.d) Las actuaciones previstas en las normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público local atribuidas al órgano interventor”.

Para el ejercicio del control permanente el órgano interventor puede (art. 32.5):

a. Examinar las operaciones individualizadas y concretas.

....

g. Otras comprobaciones en atención a las características especiales de las actividades económico-financieras realizadas por el órgano gestor y a los objetivos que se persigan.

La Resolución de la IGAE de 30 de julio de 2015 por la que se regula el ejercicio del control financiero permanente es más precisa en la regulación del citado control:

“Instrucción 3era. Apartado 2:

El control financiero permanente comprende tanto las actuaciones del plan anual como las realizadas por las intervenciones delegadas que tiene encomendadas por la LGP y demás normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público estatal; además de entre otras los informes a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones (art. 17.1 LGS), de las actividades relacionadas con la asistencia a mesas y juntas de contratación previstas en el TRLCSP... y los informes en materia de modificaciones de crédito a que se refiere la LGP.

En estos casos, el trabajo desarrollado en el ejercicio de la competencia atribuida será la base para elaborar tanto los informes puntuales que deban emitirse en función de su normativa reguladora, como informes de control financiero permanente en los que se contemple con un enfoque global las actuaciones.”

“Instrucción 19ª

Actuaciones a realizar cuando se conozcan hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, o dar lugar responsabilidades contables o penales, o a remisiones de información a otros órganos, entidades o administraciones públicas.”

Desde el punto de vista del sector público local, no existe una norma tan específica. No obstante, resulta en todo caso de aplicación el art. 5 del rd424.

De forma no exhaustiva, se pueden listar todos aquellos informes del órgano interventor local que se emiten en el ejercicio de esta modalidad de control permanente:

Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

OHAP/2105/2012

- Art. 10.3 Ejecución del plan de ajuste
- Art. 15.1 h) Líneas fundamentales del presupuesto. Evaluación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad y límite de deuda
- Art. 15.3 c) Aprobación del presupuesto. Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y límite de deuda
- Art. 15.4e) Liquidación del presupuesto. Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla de gasto y límite de deuda
- Art. 16.4 Actualización trimestral del informe de intervención sobre cumplimiento del objetivo de estabilidad y límite de deuda; así como una evaluación del cumplimiento final del cumplimiento de la regla de gasto en el 4to trimestre

RD 635/2014

- DT Única: Periodo medio de pago

RD 1463/2007

- Art. 16.1 Evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad en el presupuesto inicial, modificaciones y liquidación
- Art. 22.2 Verificación anual del cumplimiento de los planes económico-financieros para las entidades del art. 111 del TRLRHL
- Art. 25.3 Verificación del cumplimiento del plan económico-financiero en el ejercicio anterior y presupuesto vigente como requisito previo para la autorización de operaciones de endeudamiento

Endeudamiento

- Art. 52.2 (informe de la Intervención anterior a la concertación o modificación de cualesquiera operaciones en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la

entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta) y 54 (Operaciones de crédito a largo plazo de organismos autónomos y sociedades mercantiles)

Atendiendo en ambos a la evaluación y cumplimiento del Art. 48 bis Prudencia financiera

Presupuestario:

Presupuestos

- Art. 168.4 TRLRHL y 18.4 RD 500/1990 (RPEL) Informe aprobación del presupuesto
- Art. 21.4 RPEL Informe prórroga del presupuesto
- Art. 177.2 TRLRHL, 37.3 RPEL y 4 RD 1174/1987 Informe modificaciones de crédito
- Art. 191.3 y 192.2 TRLRHL y 90.1 RPEL Informe liquidación del presupuesto

Liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo

- Art. 193.1 TRLRHL

Pagos a justificar y Anticipos de caja fija

- Art. 190 TRLRHL Informe sobre las normas de expedición

Inversiones financieramente sostenibles

- DA 16.6 y 8 TRLRHL informe acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias que contenga la memoria económica de la inversión e informe al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de las inversiones ejecutadas

Otra normativa:

Reglamento de bienes de las entidades locales

- Art. 110.1d) Informe inexistencia de deudas pendientes de liquidación

Ley general de subvenciones

- Art. 17 en relación con la DA 14<sup>a</sup> Informe a las bases reguladoras

### *2.2.2. El Control permanente planificado*

Igualmente, podemos delimitar el ejercicio del control permanente de forma planificada sobre la gestión económico-financiera del sector público local sujeto a función interventora. El detalle de sus actuaciones es el siguiente:

1. Comprobación sobre los extremos no examinados en fiscalización previa, bien por estar en regímenes de requisitos básicos y toma de razón en contabilidad, o bien por estar exentos

Ámbito subjetivo	Entidad local Organismos autónomos Resto de entes sujetos a función interventora
Ámbito objetivo	Gastos e ingresos presupuestarios
Forma de ejercicio	Continuada <ul style="list-style-type: none"> <li>● Concomitante o simultánea</li> <li>● Posterior</li> </ul>
Contenido del control	De legalidad

2. Comprobaciones de la gestión económico-financiera de la entidad (art. 32.1 b-c)

Ámbito subjetivo	Entidad local Organismos autónomos Resto de entes sujetos a función interventora
Ámbito objetivo	Gestión económico-financiera
Forma de ejercicio	Continuada <ul style="list-style-type: none"> <li>● Posterior &gt; Mediante auditoría pública</li> </ul>
Contenido del control	De acuerdo a los principios de Buena gestión económica

### 3. Análisis de las operaciones y procedimientos

Ámbito subjetivo	Entidad local Organismos autónomos Resto de entes sujetos a función interventora
Ámbito objetivo	Gestión administrativa
Forma de ejercicio	Continuada • Posterior> Mediante auditoría pública
Contenido del control	De legalidad y aplicación de los principios de buena gestión económica

4. Verificación de que los datos e información con trascendencia económica proporcionada por los gestores como soporte de la información contable, refleja razonablemente el resultado de las operaciones derivadas de su actividad económico-financiera

Ámbito subjetivo	Entidad local
Ámbito objetivo	Contabilidad
Forma de ejercicio	Continuada • Posterior> Mediante auditoría pública
Contenido del control	Imagen fiel

### 2.3. El riesgo y el modelo de control interno

Pero, ¿cómo se lleva a la práctica la implantación del nuevo modelo de control interno local?

Tal y como se ha podido ver, el rd424 marcará un antes y un después en la organización de los órganos interventores y, por añadidura, provocará cambios en las propias estructuras de las entidades locales.

Respetando el principio de autonomía local, la nueva normativa establece unos

estándares mínimos que toda entidad local deberá cumplir en la definición de su régimen de control. Los órganos interventores, por tanto, deberán dirigir sus esfuerzos hacia la evaluación de los riesgos de sus organizaciones y, a partir de su fijación, tendrán que diseñar *su modelo de control interno* para que sea eficaz. Y por eficaz se entiende aquel modelo que atendiendo a los medios y recursos disponibles resulta más óptimo en la consecución de los objetivos de control establecidos por la normativa para cada entidad.

Si bien es cierto que el rd424 introduce la evaluación del riesgo como pieza básica en el ejercicio del control interno local, también lo es que no aporta ninguna metodología para su realización. Tendrán que ser los propios órganos de intervención quienes fijen los instrumentos de análisis y evaluación que amparen, primero, el modelo elegido de control interno y después las decisiones sobre los ámbitos y alcances de los trabajos de control realizados.

Además, en el proceso de implantación del modelo de control interno se deberá tener en cuenta que la autonomía del órgano interventor respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión está controlando exige que se le dote de los medios suficientes para su desempeño.

#### **2.4. Sobre requisitos básicos**

En el diseño e implantación del nuevo modelo de control interno una de las piezas esenciales será la decisión a adoptar sobre la aplicación o no del régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos del artículo 13 del rd424.

Si bien la fiscalización limitada previa no es una novedad en el ámbito local (ya se regulaba en el artículo 219.2 del TRRLHL), sí que lo es la obligatoriedad de incluir en los acuerdos de requisitos básicos locales los extremos que vienen fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros, vigente en cada momento (actualmente, el Acuerdo de 30 de mayo de 2011, revisado por última vez el 1 de julio de 2011). Esto implica la necesaria adaptación de sus 42 apartados al ámbito local a través de un proceso, primero, de eliminación de todos aquellos que no son aplicables (el 24%) y de adaptación de los 20 apartados restantes.

A la vez, el acuerdo se completa con expedientes que son propios de la administración local y que no tienen reflejo en el estatal, tales como la gestión de los servicios públicos y las actuaciones urbanísticas.

A la hora de implantar el régimen de requisitos básicos es importante destacar que en el nuevo sistema se sujetan al régimen general de fiscalización e intervención previa todos los tipos de gasto y obligaciones para los que no se haya acordado la limitada. Cambio fundamental respecto del modelo del TRLRLH que debe de ser tenido en cuenta a la hora de configurar el modelo.

Ahora bien, no siempre va a resultar adecuado el establecimiento del régimen de requisitos básicos. Existirán entidades en las que la falta de madurez en sus entornos de control aconseje un desarrollo previo a su implantación a fin de no provocar una peligrosa grieta en sus sistemas de control interno. Dentro del procedimiento para el establecimiento de la limitada previa es pieza básica la propuesta del Presidente al Pleno, documento que ha de ser informado por el órgano interventor. Entiendo que es en este momento cuando se tienen que poner de manifiesto los riesgos que supondría el establecimiento del régimen de requisitos básicos en la entidad cuando todavía no tiene la madurez suficiente.

En este punto, resulta de interés recordar como funciona el régimen de reparos en la fiscalización e intervención previa limitada de requisitos básicos:

Frente al régimen general del artículo 12, en el régimen de requisitos básicos tan sólo existe reparo de carácter suspensivo cuando el incumplimiento es de los extremos recogidos en el acuerdo plenario (artículo 14). Todas las observaciones complementarias realizadas por el interventor no tendrán carácter suspensivo ni podrán plantear procedimiento de discrepancias; no obstante, en una correcta gestión de los riesgos, las observaciones serán un elemento básico en la planificación de los trabajos de control permanente. Y aquí quiere hacer constar el anacronismo que se mantiene en el artículo 13.4:

“Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada previa...serán objeto de otra plena con posterioridad.”

Tal modelo de control posterior de legalidad fijado por el artículo 219.3 del TRRLH ya no resulta de aplicación puesto que ha sido sustituido por el control permanente (artículo 32.1 a, del rd424).

Introduciéndonos más a fondo el ámbito del reparo, podemos realizar un análisis de los efectos que tiene desde un doble eje: la discrecionalidad del órgano interventor en la calificación del reparo y sus efectos suspensivos:

- En todo caso tienen efectos suspensivos y quedan fuera del criterio del órgano interventor los supuestos de los artículos 12.2 y 3 y 13.2 a-b (tanto en requisitos básicos como en régimen general) y el 13.2 c en requisitos básicos
- Tiene efectos suspensivos y está abierto al criterio del órgano interventor el supuesto del 13.2 c en régimen general
- No tiene efectos suspensivos y queda a la interpretación del órgano interventor el supuesto del artículo 14.2 en régimen general
- En requisitos básicos, el 14.2 no tendrá repercusión alguna en la tramitación del gasto.

## **2.5. El régimen de control simplificado**

Mención aparte merece la implementación del rd424 en las entidades locales incluidas en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad local (lo tengan o no establecido de forma cierta).

Partiendo del hecho de que es la primera vez que se rompe la uniformidad en la aplicación del control interno local, la norma plantea la posibilidad de que estas entidades opten por no realizar el control financiero, con independencia del régimen de fiscalización e intervención previa que tengan establecido.

Por lo tanto, a los órganos de intervención se les exceptúa de realizar el control permanente sobre los entes sujetos a función interventora, así como también de la ejecución de auditorías de cumplimiento sobre los restantes entes (siempre que no venga establecido por imperativo legal su realización).

Tal y como puede comprobarse, no se exceptúan la realización de las auditorias de cuentas anuales a las que se refiere el artículo 29, 3 a).

## **2.6. La omisión de la función interventora**

Una de las más aplaudidas aportaciones del rd424 es la regulación de la omisión de la función interventora. Según el artículo 28, en aquellos supuestos en los que sea preceptiva la función interventora y ésta se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente dichas actuaciones hasta que se conozca y se resuelva la omisión realizada.

¿Cómo debe actuar el órgano interventor ante la omisión de la función interventora? En primer lugar, poniéndolo en conocimiento de la autoridad que inició el expediente y, simultáneamente, emitiendo un informe en el que manifieste su opinión sobre la propuesta. La finalidad de dichas actuaciones es dar traslado al Presidente de la entidad local de la situación creada para que decida sobre la continuación del procedimiento y las actuaciones adicionales que en su caso deban adoptarse.

Obviamente, cuando la competencia sobre la aprobación de las actuaciones resida en el Pleno, será éste el competente para resolver sobre la continuidad del procedimiento.

¿Qué alcance y contenido tiene el informe del órgano interventor? Tal y como ya anticipó la regulación estatal, el informe no tiene efectos fiscales; es decir, que no se emite en el ejercicio de la función interventora y, por lo tanto, no concluye en un reparo. Por el contrario, pone de manifiesto la situación creada y está sujeto a un contenido mínimo:

1. Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.
2. Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.
3. Comprobación de la efectiva realización de las prestaciones debidas y constatación de que su precio se ajusta al de mercado. Es importante señalar que la función aquí del órgano interventor no es realizar un peritaje, sino comprobar que el gestor aporta valoraciones y justificantes que lo acrediten acompañados del asesoramiento o informes técnicos precisos a tal fin.
4. Comprobación de la existencia de crédito suficiente y adecuado.
5. Y por último, como elemento más relevante, la opinión razonada del órgano interventor sobre la posibilidad y conveniencia de revisar los actos administrativos dictados con infracción del ordenamiento jurídico, atendiendo a la efectiva realización de la prestación, a su carácter y valoración; así como a los incumplimientos legales identificados. En el supuesto de que no se inicie la vía de revisión de oficio, la administración pública actuaría, por economía procesal,

acudiendo a la vía de la indemnización de daños y perjuicios por la responsabilidad patrimonial asumida como consecuencia del enriquecimiento injusto a su favor o del incumplimiento de la obligación a su cargo. El único requisito que se establece al efecto es que presumiblemente el importe de la revisión sea superior al que se propone para la indemnización.

¿Qué órgano es el competente? El Presidente o el Pleno de acuerdo a la competencia originaria del gasto, excepto en los municipios del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en los que recae la competencia en la Junta de gobierno local.

Considero interesante, después de analizar la normativa, realizar algunas advertencias sobre el procedimiento descrito:

- Su tramitación no diluye la exigencia de responsabilidad.
- El informe sobre la omisión de la función interventora debe de incluirse dentro de los listados de los apartados 6 y 7 del artículo 15.
- No puede confundirse el procedimiento descrito y previsto para el supuesto de anulabilidad por falta de informes preceptivos con la situación derivada de un gasto realizado sin aplicación del procedimiento legalmente establecido o sin crédito suficiente y adecuado que son causa de la nulidad de pleno derecho e insubsanables.

## **2.7. Sobre la intervención de la comprobación material de la inversión**

También es una novedad en el ámbito local la regulación que realiza el rd424 de la actuación en el ejercicio de la función interventora de la comprobación material de la inversión; regulación que, no obstante, ha quedado desfasada antes de su entrada en vigor. Así es, la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, cuando establece las normas específicas de contratación pública en las entidades locales obliga al órgano interventor a asistir “a la recepción material de todos los contratos, excepto los contratos menores, en ejercicio de la función de fiscalización material de las inversiones que exige el artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Podrá estar asistido en la recepción por un técnico especializado en el objeto del contrato, que deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato. Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley.”

Con la revisión legislativa, se rebaja el umbral de comprobación desde 50.000€ más IVA hasta los importes del contrato menor.

Entiendo que la aplicación práctica de esta normativa no va a ser fácil en muchas entidades locales, a veces por carencia absoluta de medios (propios o de asistencia) y otras por la escasez de recursos. Para resolver cada uno de tales problemas tendrán que emplearse soluciones distintas:

1. De colaboración pública o privada en las tareas de asistencia. Es decir, cuando no sea posible obtener la colaboración prevista de las Diputaciones Provinciales habrá

que acudir a la realización de contratos administrativos para la ejecución de tales asistencias.

2. De autorregulación por parte del órgano interventor. Este es el punto más interesante, ya que considero viable el traslado al ámbito local de las normas dictada al respecto por la IGAE (Resolución de 14 de julio de 2015) dónde se recoge la aplicación de técnicas de muestreo (Apartado Noveno de la citada Resolución).

## **2.8. Aplicación de las normas de auditoría del sector público**

Además de la completa regulación del control financiero que por primera vez para el ámbito local se realiza en el rd424, también hemos de destacar como el artículo 29.4 establece la aplicación directa de la normativa sobre control financiero del sector estatal vigente en cada momento.

Esto supone que el paquete de normas técnicas de auditoría pública dictadas por la IGAE es directamente aplicable a las auditorías realizadas en las entidades locales, a saber:

- Normas de Auditoría del Sector Público (01-09-1998)
- Norma Técnica para la evaluación de la calidad en las auditorías y actuaciones de control financiero (23-11-1999)
- Instrucción sobre organización de los papeles de trabajo en las auditorías y actuaciones de control financiero (11-06-2002)
- Norma Técnica sobre los informes adicionales al de auditoría de cuentas emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado (25-09-2002)
- Norma Técnica para la elaboración del informe de auditoría de los procesos de enajenación de participaciones significativas del Sector Público Estatal (14-03-2003)
- Norma Técnica sobre evaluación de la importancia relativa en las auditorías de cuentas realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado (11-04-2007)
- Norma Técnica sobre colaboración con auditores privados en la realización de auditorías públicas (11-04-2007)
- Norma Técnica sobre los informes de auditoría de las cuentas anuales emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado (11-11-2013).
- Norma Técnica para la elaboración del informe de la auditoría de la Cuenta de los Tributos Estatales y recursos de otras Administraciones y Entes Públicos (24-05-2016).
- Norma Técnica de informe de recomendaciones de control interno e informe adicional al de auditoría de cuentas (NT IRCIA) (01-06-2017).

Pero no sólo eso, también lo son las resoluciones dictadas por la IGAE en materia de control financiero:

- Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente
- Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública

## **2.9. El Plan de acción**

En último lugar, pero no por ello menos importante, dentro del análisis sobre la implantación del rd424 hemos de tratar el Plan de acción del artículo 38 que está obligado a aprobar el Presidente de la entidad a fin de atender las recomendaciones del Informe resumen anual emitido por el órgano de control interno (artículo 37).

No tengo la menor duda de que en el futuro será uno de los instrumentos esenciales en el control ciudadano de la actividad pública; si bien veo una debilidad en la consecución de sus fines por cuanto no se ha incluido como una de las obligaciones de publicidad activa dentro de la legislación de transparencia.

Es importante que la ciudadanía no sólo conozca el plan de acción presentado al Pleno por el Presidente de la entidad para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos puestos de manifiesto por el interventor; sino que también es fundamental que tenga acceso al informe y a las conclusiones que sobre la ejecución del plan realice el órgano de control.

El informe, a tales efectos, deberá contener los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control en el formato, con la estructura y contenido que establezca la IGAE. Pero entiendo que con ello no es suficiente. Es imprescindible que permita la identificación y clasificación de las advertencias y, además, el órgano interventor tendrá que dotarse de su propio sistema para efectuar el seguimiento de las actuaciones incluidas en el Plan de acción.



## **LA “INDEBIDA” UTILIZACIÓN DE CRITERIOS SOCIALES Y/O TERRITORIALES EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA, Y PARTICULARMENTE EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL DE CARÁCTER TEMPORAL**

José Manuel BEJARANO LUCAS

*Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional  
Subescala Secretaría - Intervención*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el “Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos” CEMCI (Granada).  
Febrero a Mayo de 2017.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción
  2. Los principios “rectores” en el ingreso a la función pública local: igualdad, mérito y capacidad.
  3. El significado de los principios de igualdad, mérito y capacidad y su aplicación en el acceso al empleo público local.
  4. La consideración de la “territorialidad” en el acceso a la función pública local.
  5. Los “criterios sociales” en el acceso a la función pública local, y en particular la consideración de la condición de “desempleado”.
  6. Una “injustificable e inconstitucional” excepción: la inclusión de criterios sociales y territoriales en los denominados “Planes de Empleo”.
  7. Conclusiones.
- Bibliografía utilizada.

### **1. INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, vienen proliferando en el ámbito local procesos “selectivos” fundamentalmente dirigidos a la contratación de personal laboral de carácter temporal o inclusive al reclutamiento de funcionarios “interinos”, en los que con las finalidades de “fomento del empleo”, “mejora de la empleabilidad”, “lucha contra el desempleo” u otros argumentos similares, en los cuales se vienen introduciendo criterios de acceso y/o selección basados en la territorialidad tales como el empadronamiento o la residencia en un determinado término municipal o bien en criterios sociales, tales como la situación de desempleo, cargas familiares, nivel de renta familiar, etc.

Fenómeno que si bien es cierto se ha venido manifestando con mayor frecuencia en el ámbito de los pequeños y medianos municipios, se está extendiendo “peligrosamente” también al ámbito de Corporaciones Locales de mayor tamaño, a través de la figura de los “Planes de Empleo”, cuya utilización se viene impulsando por diversas CCAA a través los instrumentos de fomento, y particularmente mediante la articulación de líneas de subvenciones, cuya plasmación está teniendo lugar inclusive a través de disposiciones con rango de ley, tratando de dar una “improcedente” respuesta por la vía del empleo público, fundamentalmente de carácter temporal, a la carestía del empleo que se viene manifestando en la última década en numerosos pueblos y ciudades españolas; soslayando a través de dicha práctica los principios constitucionales que han de inspirar el ingreso en la función pública, en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea a través de un vínculo funcional o laboral, bien de carácter temporal, bien de carácter definitivo.

De acuerdo con ello en el presente trabajo, pretendemos abordar el estudio de dicha práctica “abusiva”, analizando los diversos pronunciamientos jurisprudenciales en relación a la misma, y que incluso ha venido a motivar, la intervención del Defensor del Pueblo, mediante diversas recomendaciones, ante la expansividad de la práctica que venimos denunciando.

Así y a los efectos de proporcionar una visión adecuada del mismo, comenzaremos por una referencia a los principios nucleares que han de disciplinar el ingreso en la función pública de todo orden, y que son como sabemos los “archiconocidos” principios de igualdad, mérito y capacidad, tratando de “perimetrar” su núcleo esencial, para pasar a afrontar bajo su prisma y a su “trasluz”, la indebida utilización de criterios sociales y/o territoriales, ya sea como requisito de “acceso”, ya sea como mérito “valorable” o “baremable”, práctica frente a la cual se vienen oponiendo frontal e intensamente tanto el propio Tribunal Constitucional, como los Juzgados y Tribunales integrantes del orden jurisdiccional contencioso – administrativo.

## **2. LOS PRINCIPIOS “RECTORES” EN EL INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD**

Históricamente, y siguiendo a SÁNCHEZ PIQUERO<sup>1</sup> el origen del principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas cabe situarlo en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, proclamada en el contexto de la Revolución Francesa, cuyo reconocimiento supondría la “fuente de inspiración” para su progresiva incorporación a las diferentes Constituciones históricas europeas y americanas hasta nuestros días.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ PIQUERO, Javier. *“Igualdad, Mérito y Capacidad en el Acceso Función Pública Docente No Universitaria”*. Tesis Doctoral Facultad de Derecho UNED (2015).

En la era del constitucionalismo español, tal y como nos recuerda el profesor PÁRADA VÁZQUEZ<sup>2</sup>, las diversas Constituciones españolas han dedicado escasa atención a la función pública, si bien desde la de 1837 se han venido refiriendo a los funcionarios, a propósito únicamente de la proclamación del principio de mérito y capacidad como presupuesto para el acceso de los ciudadanos a los cargos y empleos públicos.

Actualmente, y como es propio de un Estado que se proclama como “Social y Democrático de Derecho”, la Constitución Española de 1978, ha venido a reconocer e implementar en su art. 23.2, como un auténtico pilar y derecho fundamental de todos los ciudadanos el “...acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, precepto fundamental que a su vez engarza y ha de cohonestarse con el art. 103.3 de nuestra Carta Magna, de acuerdo con el cual “...la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”

También a nivel internacional, encuentra su reflejo en 2 importantes textos normativos como son de un lado, la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, en la que se reconoce que “*toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país*”, y por otro el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, el cual reconoce el derecho de todos los ciudadanos, sin restricción alguna “*a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*”

A nivel de legislación ordinaria, ya la ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con el carácter de legislación básica, establecía de forma cristalina en su artículo 19 que “*las Administraciones Públicas seleccionarán su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso – oposición libre en los que se garantice en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*”

Previsiones que a su vez, fueron objeto de desarrollo reglamentario por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado<sup>3</sup>, cuyos artículos 4, 27 y 29 exigen respectivamente para el nombramiento de personal funcionario de carrera, interino o laboral fijo su adecuación a los principios de mérito y capacidad, extendiendo su aplicación para la contratación de personal laboral no permanente, conforme a lo preceptuado en su artículo 35, al indicar que “*...dichos contratos se celebrarán conforme a los principios de mérito y capacidad, y ajustándose*

<sup>2</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramón. “Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público”. Marcial – Pons. 18ª Edición.

<sup>3</sup> Y que a día de hoy mantiene su vigencia dada la falta de dictado de la legislación de función pública de desarrollo del ahora TREBEP.

a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral...”, previsiones que a su vez y con carácter supletorio resultan de aplicación para las restantes Administraciones Públicas, conforme previene el apartado 1 de su artículo 3.

En lo que concierne al ámbito local, el apartado 2 del artículo 91 LBRL, desde su redacción originaria, y en línea con las previsiones apuntadas, señala que *“la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso – oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.”*

Postulados que en relación al personal laboral y por remisión al mismo, se reiteran en el artículo 103 LBRL, al disponer que *“el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos.”*

Con posterioridad, el Estatuto Básico del Empleado Público, hoy en día refundido en el Real Decreto Legislativo 5/2015 (TREBEP), de 30 de octubre, ha venido establecer la “categorización” de los empleados públicos, los cuales se clasifican en: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, o por último, personal eventual.

Estableciendo a su vez en su artículo 1 como un fundamento de actuación de todas las Administraciones Públicas, en materia de acceso al empleo público, los principios de *“igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional”*.

Principios que son objeto de reiteración, en su condición de rectores de acceso al empleo público, en el apartado 1 de su artículo 55, consagrando como un derecho de todos los ciudadanos el *“...acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico”* y que incluso resultan exigibles para la selección del personal directivo profesional, el cual si bien no se encuadra dentro de la categoría de “empleado público,” si que ha de resultar seleccionado y/o designado, al amparo de tales principios, tal y como previene el art. 13 TREBEP a la hora de configurar con carácter básico su particular régimen jurídico.

Así, tal y como se desprende del bloque normativo regulador de la función pública española, y siguiendo a MESEGUER YEBRA<sup>4</sup>, puede señalarse que los principios de igualdad, mérito y capacidad se encuentran firmemente asentados en nuestro ordenamiento jurídico, los cuales se articulan como el eje fundamental en torno al cual debe girar cualquier proceso selectivo de acceso a la función pública, que se

<sup>4</sup> MESEGUER YEBRA, Joaquín. “El derecho fundamental del art. 23.2 CE al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas”. El Derecho. Notas y Comentarios (1998).

lleve a cabo por cualesquiera de las Administraciones Públicas españolas, ya se trate de la selección de personal funcionario o de personal laboral, en cualesquiera de sus modalidades y categorías.

### **3. EL SIGNIFICADO DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD Y SU APLICACIÓN EN EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO LOCAL**

Ciertamente si bien como hemos puesto de manifiesto, y en consonancia con la tradición constitucional y legislativa, el actual marco jurídico regulador del acceso a la función pública apuesta de forma clara y decidida por los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección de los empleados públicos, y con independencia de su vínculo jurídico con la Administración, no se establece en el mismo, o al menos no de forma concisa, cual es el alcance o significado de los referidos principios que han de disciplinar dicho acceso, lo que ha motivado desde la promulgación de nuestra Carta Magna, una constante intervención por la jurisdicción constitucional y contencioso – administrativa, a fin de precisar sus implicaciones y delimitar sus contornos.

Comenzando por el primero de ellos, el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas, consagrado como un derecho fundamental en el art. 23.2 CE y revestido por ello de las máximas garantías constitucionales, constituye un derecho diferenciado del acceso a los cargos públicos, y una especialidad del principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE, implicando el derecho de todo ciudadano a participar en un proceso selectivo para el desempeño de un empleo público, y que pueda hacerlo sin que se establezcan requisitos o condiciones irrazonables, subjetivas o desproporcionadas, es decir, en suma supone una prohibición tanto de establecer una “barrera de entrada” que suponga reducir de forma deliberada la terna de aspirantes, como de méritos “predeterminados” y “artificiosos” destinados a favorecer bien a determinado/s candidato/s o bien a un colectivo particular.

Conclusión que puede extraerse sin ningún género de dudas de lo dispuesto en el art. 56 TREBEP, que a la hora de establecer los requisitos generales y mínimos para poder participar en los procesos selectivos de empleo público, habilita a las Administraciones Públicas para exigir el “...cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general.”

Y en refuerzo de las premisas anteriores, y tratando de garantizar la igualdad de los candidatos, así como la “máxima” concurrencia, dispone el apartado 1 del art. 61 TREBEP, a la hora de regular los sistemas selectivos que, “los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto...”

Asimismo el propio TC ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, acerca del alcance y significado del derecho a acceder en condiciones de

igualdad a las funciones públicas, pudiendo citarse entre otras muchas la STC de 29 de Noviembre de 1993, nº 353/1993, destacando que:

*“El art. 23.2 CE al reconocer a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalen las Leyes, concreta el principio general de igualdad en el ámbito de la función pública. No confiere derecho sustantivo alguno a la ocupación de cargos ni a desempeñar funciones determinada...”*

*...sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas tengan carácter discriminatorio...*

*...E interpretado sistemáticamente con el segundo inciso del art. 103.3 CE impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad ...”*

Por tanto, como pone de relieve el propio Tribunal Constitucional, el reconocimiento de dicho derecho no sólo conlleva las implicaciones anteriormente señaladas, sino que alcanza todo su sentido al interpretarse de forma armónica y sistemática como un “todo conjunto”, con los principios de mérito y capacidad proclamados en el art. 103.3 CE.

En idéntico sentido al apuntado, señala la profesora GARCÍA GARCÍA<sup>5</sup> que *“...los principios que regulan el acceso a la función pública traen causa de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución referentes a la igualdad, mérito y capacidad. Ambos preceptos no constituyen compartimentos estancos que hayan de interpretarse y aplicarse por separado, sino que una lectura e interpretación correcta de los mismos pasa por reconocer la interrelación existente entre ambos, y no sólo en lo referente al acceso a la función pública...”*

En lo que se refiere a los principios de mérito y capacidad el art. 103.3 CE confiere un amplio margen al legislador a la hora de configurar el acceso a la función pública; configuración que a día de hoy encontramos plasmada con carácter básico en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y en el que se reitera que el acceso a la función pública ha de llevarse a cabo de conformidad con los meritados principios.

En consonancia con el actual marco normativo básico, el cual es tributario como no podía ser de otra forma de la CE de 1978, viene señalando y reiterando nuestro máximo intérprete constitucional, entre otras muchas en su STC nº 67/1989, de 18 de Abril de 1989, que:

---

<sup>5</sup> GARCÍA GARCÍA, María Jesús. Profesora Titular del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia. “Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el Estatuto del Empleado Público”. Revista Jurídica de Castilla y León nº 15. Mayo (2008).

*“...el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 CE, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del art. 103.3 CE (STC 193/1987, de 9 de diciembre), se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de los méritos y capacidades que se tomarán en consideración...”*

No obstante y pese a lo anterior, también ha precisado el Tribunal Constitucional que nos encontramos en presencia de conceptos jurídicos indeterminados, tal y como se expresa entre otras en la STC 50/1986, de 23 de abril, disponiendo que:

*“...Ni el legislador se encuentra respecto de la Constitución en una situación análoga a la que la Administración ocupa respecto de la Ley, ni, aunque así no fuera, puede negarse un amplio margen de libertad, tanto el legislador como a la Administración para dotar de contenido concreto en cada caso a conceptos jurídicos indeterminados como son los de mérito y capacidad...”*

Por tanto, en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados nos encontramos ante conceptos usados por la norma que no admiten de una determinación precisa, por lo que se plantea un problema de interpretación, si bien precisando, que en tales supuestos no caben varias soluciones justas, sino una sola, a la que hay que llegar interpretando el caso concreto.

Concepto que a su vez requiere su deslinde de las llamadas potestades discrecionales, en cuyo ejercicio la Administración puede elegir entre diferentes opciones, todas ellas válidas en Derecho.

De lo que puede colegirse por tanto, que el legislador goza de amplia libertad a la hora de establecer los sistemas selectivos para el ingreso en la función pública, en todas sus vertientes, si bien bajo la premisa de que tales sistemas de acceso habrán de integrarse por pruebas y requisitos que han de ser expresivos del mérito y la capacidad para el desempeño de la función pública correspondiente, so pena de infringir los meritados principios, proclamados al máximo nivel normativo e incurriendo en arbitrariedad expresamente proscrita en el art. 9.3. CE.

A tales efectos el art. 61 TREBEP, en sus apartados 6 y 7 respectivamente viene a concretar que:

*- Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso – oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.*

*Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.*

*- Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso – oposición con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos.*

Previsiones que se completan con lo dispuesto en sus apartados segundo, tercero y quinto, los cuales incorporan una serie de premisas básicas que habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de configurar el procedimiento selectivo correspondiente, en línea con lo manifestado con una sólida corriente jurisprudencial, y cuyo texto damos aquí por reproducido, sin perjuicio de su siempre necesaria y atenta lectura.

Profundizando en la normativa local, la concreción de los méritos y capacidades exigibles en los procedimientos para la selección en régimen funcional, es una cuestión que se remite a las bases de la convocatoria correspondiente, de conformidad con el art. 3 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, las cuales por tanto se erigen en la “ley del concurso u oposición”, tal y como de modo reiterado viene poniendo de manifiesto la doctrina jurisprudencial<sup>6</sup>.

Por su parte, el art. 4 de dicha disposición administrativa concreta cual ha de ser el contenido mínimo de las bases, a las que cuales se encomienda determinar entre otros, los siguientes aspectos:

b) *El sistema selectivo elegido: Oposición, concurso – oposición o concurso.*

c) *Las pruebas de aptitud o de conocimientos a superar, con determinación de su número y naturaleza. En todo caso, uno de los ejercicios obligatorios deberá tener carácter práctico.*

(...)

*En los supuestos de concurso – oposición o concurso se especificarán los méritos y su correspondiente valoración, así como los sistemas de acreditación de los mismos...”*

No obstante, conviene precisar que en lo que se refiere a la selección de funcionarios interinos y atendiendo a su naturaleza temporal así como a las necesidades a cubrir mediante la provisión de esta clase de empleados públicos, se permite una mayor “flexibilización” en los procedimientos selectivos para su reclutamiento, tal y como se desprende del art. 10.2 TREBEP conforme al cual “*la selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*”

Y en consonancia con lo señalado, pese a su mayor longevidad mantiene la Disposición Adicional Primera del RD 896/1991, de 7 de junio que:

*“Previa convocatoria pública y con respeto, en todo caso, de los principios de mérito y capacidad, el Presidente de la Corporación podrá efectuar nombramientos de personal funcionario interino...”*

<sup>6</sup> Entre otras muchas, Sentencia 137/2009 de 13 de Febrero de 2009 (Rec. 1211/2005), Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección 4ª.

De lo cual puede extraerse una primaria conclusión, y es que la habilitación legal para dotar de una mayor agilidad a los procedimientos selectivos de funcionarios interinos, dada su especial naturaleza así como las necesidades a cubrir con su nombramiento y que se encuentran legalmente tasadas, autoriza a una mayor flexibilidad (como por ej: requisitos “atenuados” de publicidad, menor extensión de su temario, etc.), pero con el límite de no poder ir en detrimento de los siempre exigibles principios de igualdad, mérito y capacidad, mediante la introducción de criterios que poco o nada tienen que ver con los expresados principios de igualdad, mérito y capacidad.

Mayor problemática suscita la selección del personal laboral, y especialmente el de carácter temporal, dada la ausencia de una regulación clara y concisa a través de la cual se articule el procedimiento específico para su selección como apunta LÓPEZ ARES<sup>7</sup>, haciéndose eco a su vez de lo señalado por el profesor BOLTAINA, problemática que se ha visto acrecentada a su vez por la expansión del fenómeno de la “laboralización” en el ámbito de las Administraciones Públicas, que ha encontrado su máximo exponente en el seno de las Corporaciones Locales.

Si bien y pese a lo señalado, resulta patente y notorio, que las Administraciones Públicas tienen prohibida la denominada “contratación directa”, lo cual es propio de la contratación laboral en la esfera privada, de forma que la contratación de personal laboral de toda índole por parte de cualesquiera de nuestras Administraciones Públicas, ya se con carácter permanente o temporal, y en cualesquiera de las modalidades previstas en la legislación laboral, ha de efectuarse “bajo el manto” de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Exigencia que viene reiterando de modo constante y sin fisuras, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, pudiendo citarse entre otras muchas la STSJ de Madrid Sala de lo Contencioso – administrativo, Sección 3ª, nº 351/2001, de 29 de Abril de 2011 al disponer que:

*“...los principios de igualdad, mérito y capacidad que se aplican sin excepción en todos los procesos selectivos para adquirir la condición de funcionario público o personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, por imponerlo así el artículo 103.3 de la Constitución y el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público...”*

De forma que las “lagunas” existentes en la regulación normativa de la contratación del personal laboral, especialmente de carácter temporal, han de completarse en lo que resulte compatible con su naturaleza, con las establecida para el personal funcionario, tal y como nos recuerda la STSJ de Extremadura, Sala de lo contencioso – administrativo de 20 de Febrero de 2003, nº 17/2003:

---

<sup>7</sup> LÓPEZ ARES, Emmanuel. “Un problema frecuente en la contratación laboral temporal de las Entidades Locales: la inclusión de la cláusula del empadronamiento y la consecuente lesión de los principios de igualdad, mérito y capacidad”. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 7, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 Abr. 2014, Ref. 812/2014, pág. 812, tomo 1, Editorial LA LEY.

*“...la contratación del personal laboral se rige por los mismos principios que la selección del personal funcionario, y en lo que no resulte incompatible con su propia naturaleza, le serán de aplicación aquellas normas de selección del personal funcionario...”*

Y ello sin perjuicio del recurso a determinados instrumentos, entre los que destaca por su frecuente utilización para la contratación de personal laboral temporal o de carácter interino, las denominadas “bolsas de trabajo”, cuyas normas, como no podía ser de otra forma, han de ser respetuosas con los principios constitucionales de mérito, capacidad e interdicción de la arbitrariedad, tal y como acertadamente recuerda la STSJ Castilla – La Mancha, Sala de lo Contencioso – Administrativo, de 14 de Marzo de 2017, nº 10122/2017.

Previsiones todas ellas, que en relación al personal laboral de todo tipo o categoría al servicio de las AAPP, son objeto de “apuntalamiento” a nivel legal a través de la disposición adicional trigésimo cuarta de la LPGE de 2017 que con carácter básico y vigencia indefinida viene a establecer que *“los contratos de trabajo de personal laboral en las Administraciones Públicas y en su sector público, cualquiera que sea la duración de los mismos, deberán formalizarse siguiendo las prescripciones y en los términos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y demás normativa reguladora de la contratación laboral, así como de acuerdo con las previsiones de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, siéndoles de aplicación los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público...”*

Por tanto lo expuesto hasta ahora, nos permite dejar sentada una premisa básica y fundamental, a través de la cual profundizar en el objeto principal de nuestro estudio, y es que tanto la selección del personal funcionario, como del personal laboral en cualesquiera de sus categorías y modalidades ha de efectuarse de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, de forma que no resulta posible diseñar procedimientos selectivos en pos de una pretendida agilidad o cualquier otra “loable” o “legítima” finalidad, que incluyan requisitos de acceso, pruebas o méritos que no resulten acordes con los mencionados principios, los cuales se erigen en los pilares fundamentales para el ingreso en la función pública, en un Estado Social y Democrático de Derecho.

#### **4. LA CONSIDERACIÓN DE LA “TERRITORIALIDAD” EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL.**

La tendencia de las distintas entidades, entes y organismos que conforman la llamada Administración Local, a introducir criterios de “territorialidad” bien como requisito para la participación en el correspondiente proceso selectivo, bien como mérito “valorable”, con la finalidad de tratar de “beneficiar” o “aventajar” a los aspirantes de su correspondiente ámbito territorial o inclusive en ocasiones con otros objetivos menos confesables, viene siendo perseverante, lo que se ha traducido en una constante

intervención por parte de la jurisdicción constitucional y administrativa, cuyos pronunciamientos pese a su rotundidad, continúan siendo “obviados” por un número creciente de autoridades locales, que bajo los paradigmas de la “lucha contra el desempleo”, “fomento del empleo” o “erradicación de la exclusión social” en sus respectivos términos municipales, no cejan en su empeño de utilizar los referidos criterios, cuya utilización se encuentra especialmente proscrita, al no resultar expresivos de mérito y capacidad alguna, como tendremos ocasión de ver seguidamente.

A tal efecto, el TC, viene poniendo de manifiesto prácticamente desde su instauración, el mandato constitucional de prohibición de discriminación de los ciudadanos en el acceso al empleo o una vez incorporados a la función pública (STC 75/1983, de 3 de agosto), lo cual conlleva que:

*“...en la resolución de los procedimientos de selección para ocupar un puesto integrado en la función pública, los órganos y autoridades competentes deben guiarse exclusivamente por aquellos criterios de mérito y capacidad, incurriendo en infracción del mencionado precepto constitucional si tomaran en consideración otras condiciones personales o sociales de los candidatos, no referidos a dichos criterios...”* (STC 193/1987, de 9 de diciembre con cita de la STC 148/1986).

Más recientemente, y específicamente en relación a la utilización del empadronamiento, ya no sólo como criterio de acceso o mérito a la función pública, sino inclusive para el desempeño de actividades privadas de interés público, como el caso de la autorización de una oficina de farmacia, señala la STC 161/2011, de 19 de octubre, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo (plasmada en STS de 31 de Enero de 2012, rec. 3791 / 2001 o STS de 25 de Mayo de 2012, rec. 9609 / 2003) que:

*“...los principios de mérito y capacidad no pueden quedar excluidos en los concursos de autorización de oficinas de farmacia en el ámbito de Extremadura, ya que –como hemos visto- tratándose de una “actividad privada” de incuestionable “interés público” (sujeta al régimen de autorización) aún sin ser acceso a la función pública strictu sensu, resulta ineludible aplicar tales principios de mérito y capacidad en el acceso al ejercicio de funciones propias del servicio farmacéutico...”*

De forma que en relación a la exigencia de un empadronamiento mínimo de 3 años en el ámbito de la CCAA de Extremadura para la concesión de una oficina de farmacia, viene a concluir la meritada sentencia que:

*“...si bien la justificación pudiere estar objetivada, en ningún caso la podemos estimar constitucionalmente razonable. Y más aún desde la perspectiva de la proporcionalidad, que exige que la diferenciación no sea determinante de una discriminación: en igualdad de circunstancias profesionales, la atribución de cualquiera valoración objetivada del empadronamiento y/o integración regional, aunque sea mínima, determinaría en caso de empate, ulteriormente la adjudicación de autorizaciones a favor de los vecinos de la Comunidad Autónoma, lo cual produce el efecto desproporcionado, odioso, prohibido por la interdicción de discriminación del art. 14 CE...”*

Por su parte la jurisdicción contencioso – administrativa ha venido repudiando la utilización de criterios basados en la territorialidad en los procesos selectivos de empleo público, ya sea como requisito de acceso, ya sea como mérito, dada su contrariedad con los principios de igualdad, mérito y capacidad, pudiendo al respecto destacarse, junto al amplio listado de pronunciamientos reseñados por LÓPEZ ARES<sup>8</sup>, y entre otros los siguientes:

- STSJ Castilla y León (Burgos), Sala de lo Contencioso Administrativo de 11 de Septiembre de 1998, nº 539/1996, la cual concluye que el hecho de exigir la vecindad en una determinada localidad carece de todo fundamento objetivo, afectando al derecho a la igualdad a acceder a las funciones públicas que reconocen los arts. 14 y 23 de la Constitución, por lo que dado su carácter individualizado no puede ser considerada como mérito.

- STSJ Castilla y León (Valladolid), Sala de lo Contencioso Administrativo de 11 de Junio de 2002, nº 837/2002, la cual considera una negación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, la valoración como mérito de la disposición de coche propio, así como del empadronamiento.

- STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo de 3 de junio de 2005, nº 538/2005 (y en idéntico sentido STSJ de Cataluña de 10 de Mayo de 2002, de 14 de Mayo de 2002, de 18 de Marzo de 2003 o de 15 de Septiembre de 2005), que considera un quebranto del principio de igualdad la exigencia del empadronamiento en algún municipio de Cataluña

- STSJ del Principado de Asturias de 22 de Diciembre de 2014, nº 90238/2014, que viene a ratificar la nulidad de una convocatoria por restringir la oferta únicamente a los candidatos disponibles en la Oficina del Servicio de Empleo de una determinada localidad.

Igualmente y dentro de los que hemos denominados “criterios de territorialidad” merece especial atención un supuesto de cierta frecuencia en la práctica, consistente en la valoración exclusiva o desproporcionada como mérito, de la experiencia adquirida en una concreta o determinada Administración Pública, y particularmente en un determinado Ayuntamiento o entidad local, lo cual de forma “indirecta” o “soterrada” conlleva primar la experiencia adquirida en función del lugar en que se desempeñe un determinado puesto de trabajo.

A tal efecto, merece recordar que tal y como señala STC 60/1994, de 28 de Febrero, y en relación a la cuestión que nos ocupa, que:

*“...la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede poner de manifiesto la aptitud o capacidad para desarrollar una determinada función pública, y puede suponer unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados.*”

---

<sup>8</sup> Op cit.

*No surgiría ningún problema si se considerasen los servicios prestados, no como un requisito necesario para poder participar en el concurso, sino como un mérito a valorar en una fase posterior del concurso, pues ello no puede estimarse como desproporcionado, arbitrario o irrazonable.*

*El problema surge cuando el citado requisito se considera en la Orden como presupuesto o requisito excluyente o sine quo non para que los aspirantes pueden participar en el concurso, por cuanto implica que, en principio, se excluye a potenciales candidatos al acceso a la Función Pública, y se les veda la posibilidad de que pudieran mostrar su capacidad y mérito...*

De donde resulta que la experiencia en los procesos selectivos de empleo público, tan sólo puede ser objeto de valoración o consideración como mérito, pero en modo alguno como un requisito o condición de participación en los mismos, dado que ello supondría alzar un “muro infranqueable” para todos aquellos potenciales candidatos que no disponen de experiencia previa, o de experiencia suficiente, suponiendo una reducción “arbitraria” y por tanto prohibida de la terna de posibles aspirantes, y en definitiva soslayando el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas.

Efectuada dicha precisión y profundizando en la cuestión que nos atañe, tal y como se encarga de señalar la STC nº 281/1993, de 27 de Septiembre de 1993, con suma nitidez:

*“...La experiencia es, desde luego, un mérito, y conferir relevancia a su disfrute no sólo no es contrario a la igualdad, sino que, en tanto que cualidad susceptible de justificar una diferencia de trato, se cohonesta perfectamente con el art. 14. CE y es condición de obligada relevancia en atención a criterios tales como los de eficacia en la prestación de servicios por parte de la Administración Pública...”*

Para concluir a partir de dicha premisa básica, y en relación a la valoración de la experiencia en función del Ayuntamiento en que se hubiere adquirido, que:

*“...una diferencia no justificada es, precisamente, la contenida en el baremo ahora enjuiciado, toda vez que diferenciar a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no partir de la experiencia misma, con independencia de la Corporación en la que se hubiere adquirido, no es criterio razonable, compatible con el principio de igualdad...”*

Por su parte, también la jurisprudencia contencioso – administrativa, ha tenido ocasión de pronunciarse en relación a la cuestión concernida, pudiendo destacarse entre otros los siguientes pronunciamientos:

- STS de 19 de Julio de 2010 (Rec. 3574/2007), la cual indica en relación a la impugnación de determinados méritos que se incluyen en las bases de una convocatoria para la provisión de determinados puestos de trabajo que:

*“...La regla que establece en uno de los méritos (el correspondiente a la valoración del factor nivel en el trabajo desarrollado) una superior valoración para la experiencia obtenida en el propio Ayuntamiento de..., frente a la desarrollada en otras Administraciones, carece de suficiente justificación y, por ello, sí debe considerarse*

*contraria al genérico principio de igualdad y a la especial aplicación dispuesta para el mismo en el acceso a las funciones públicas (artículos 14 y 23 CE).*

*Así debe ser porque, tratándose de experiencias del mismo contenido y naturaleza, la distinta Administración en la que se hayan prestado los servicios no significa un elemento de suficiente entidad para derivar de él unas consecuencias valorativa con tan acusadas diferencias...”*

- En similar sentido se pronuncia la STS de 18 de Mayo de 2011 (Rec. 3013/2008), que en línea con la doctrina constitucional anteriormente apuntada señala que:

*“...ciertamente el Tribunal Constitucional viene aceptando que valorar la experiencia en la Administración Pública como mérito no es contrario al principio de igualdad, pero se trata de una doctrina principalmente sentada para resolver el contraste entre quienes aportan esa experiencia y quienes no la aportan que, por eso, no es directamente aplicable para decidir la prioridad a la experiencia adquirida en una Administración frente a otras...”*

- Y por último, interesante resulta también la matización introducida por la STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso – Administrativo de 26 de Noviembre de 2003, nº 283/2003, que en apoyo de la jurisprudencia constitucional establece que:

*“...Es contrario al principio de igualdad el articular un concurso de mérito o proceso selectivo (...) que se prime de forma desproporcionada la experiencia representada por el desempeño de una determinada categoría, la de los puestos convocados, en un determinado Ayuntamiento o Administración...”*

*...Por lo que un baremo en el que se privilegie la experiencia adquirida en un puesto idéntico o similar a aquel de cuya provisión se trata no sería contrario al principio de igualdad aún cuando a los restantes méritos alegables les fuera concedida una valoración menor siempre que no se trate de favorecer a las personas concretas que lo hubieran ocupado en el propio Ayuntamiento o Administración autor de la convocatoria...”*

## **5. LOS “CRITERIOS SOCIALES” EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL, Y EN PARTICULAR LA CONSIDERACIÓN DE LA CONDICIÓN DE “DESEMPLEADO”**

Otro de los criterios cada vez más frecuentemente utilizados en el acceso a la función pública local, especialmente en lo que refiere al empleo público de carácter temporal, viene siendo la consideración de la situación de desempleado, ya sea como requisito de acceso o ya sea como mérito objeto de valoración, cuya utilización ha tratado de justificarse en ocasiones bien bajo el prisma del principio de “discriminación positiva”, bien a través de la políticas de empleo reguladas en el ahora Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre,

y que ha venido a derogar e integrar en dicho cuerpo normativo la anteriormente vigente Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Frente a tales prácticas, se ha alzado igualmente la jurisprudencia contencioso – administrativa, pronunciándose en contra de las mismas, al no resultar compatibles en modo alguno con los principios constitucionales inspiradores de acceso al empleo público, pudiendo destacarse entre otros, en relación la cuestión objeto de análisis, los siguientes pronunciamientos judiciales:

- Por un lado, y con absoluta rotundidad señala la STSJ de Castilla y León (Valladolid), Sala de lo Contencioso – Administrativa de 21 de diciembre de 2010, nº 2964/2010 que:

*“...la situación de desempleado para nada está prevista como requisito de acceso al empleo público...”*

*...También aquí las bases de la convocatoria incurren en el error de establecer como condicionante para los aspirantes y a la vez como mérito para los participantes una característica de índole personal limitativa y completamente ajena a las funciones asignadas a la plaza ofertada y puesto que se va a cubrir.*

*Estas razones hacen del todo inservible el argumento de la discriminación positiva, la cual por cierto está totalmente injustificada en el expediente administrativo y carece de un verdadero y real apoyo legal...”*

- Por su parte, la STSJ de Canaria (Santa Cruz de Tenerife) de 13 de Abril de 2016, nº 61/2016 frente a la pretendida excepcionalidad alegada por la Administración, y en particular por un Cabildo Insular, al tratarse de la suscripción de contratos de trabajo para la realización de tareas que no eran propias del mismo, dentro de las políticas de empleo reguladas en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, y dirigido a la contratación temporal de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo y/o en situación de vulnerabilidad socio-laboral, y personas en situación de desempleo y que proceden de sectores especialmente afectados por la crisis económica, concluye que:

*“...Es un hecho insoslayable que las medidas que se acuerdan suponen el acceso de personal a la Función Pública, aunque sea con vínculo temporal, y que el acceso a la función pública debe estar presidido por los principios de mérito, capacidad y libre concurrencia...”*

- Por su parte, tal y como puntualiza la STSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife), Sala de lo Contencioso – Administrativo de 12 de julio de 2014, en relación al contrato de relevo, el cual habilita para su concertación con una persona en situación de desempleo, cuando el empleador resulta ser cualquiera de las Administraciones Públicas:

*“...Ya en su día en nuestra sentencia de fecha 30 de noviembre de 20012, rec. 169/2012 dijimos: Es cierto que el artículo 166.7 de la Ley General de la Seguridad Social establece que el contrato de relevo se celebrará con un trabajador en situación de desempleo o que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración*

*determinada; pero estos requisitos no excusan, sino que deben acompañar, la exigencia de que toda contratación de empleados públicos observe los ya señalados principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad...”*

Por otro lado, y al igual que ocurría en el caso del empadronamiento, la consideración del desempleo, como un criterio baremable, a la hora de acceder al desempeño de actividades privadas de indudable interés público, como es el caso de la adjudicación de Oficinas de Farmacia, ha sido igualmente proscrita por la jurisprudencia contencioso – administrativa, tal y como se plasma en la STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso – Administrativo, de 26 de Noviembre de 2012, sentencia nº 3387/2012<sup>9</sup>:

*“...este precepto conculca el principio de reserva de ley por ser un mérito establecido para el acceso a una profesión; es discriminatorio con respecto al resto de participantes en el concurso y además, si el fundamento del concurso público para la adjudicación de las oficinas de farmacia son los méritos y la capacidad de los concursantes, nos encontramos que estos fundamentos tampoco se cumplen, pues la situación de desempleo no es un mérito ni circunstancia computable ni valorable...”*

Por último cabe citar, por resultar particularmente “curiosa”, dado que permite corroborar hasta donde llega el alcance de la inventiva “municipal” a la hora de tratar de predeterminar a un determinado candidato/a bajo el amparo de criterios sociales que tratan de justificarse en una “pretendida” discriminación positiva, la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso – Administrativo de 12 de julio de 2002, nº 884/2002 la cual viene a concluir, en relación a la consideración como mérito de la inscripción del aspirante en la oficina de Fomento al Empleo del Municipio o por tratarse de un aspirante discapacitado hijo de un empleado municipal, que:

*“...lo cierto es que tales disposiciones resultan de todo punto contrarias a los principios de mérito y capacidad que, reiteramos, han de regir los procesos de selección, sin perjuicio de que el Municipio lleve a cabo las medidas de política social que sean precisas para garantizar la protección frente al desempleo o la discapacidad...”*

## **6. UNA “INJUSTIFICABLE E INCONSTITUCIONAL” EXCEPCIÓN: LA INCLUSIÓN DE CRITERIOS SOCIALES Y TERRITORIALES EN LOS DENOMINADOS “PLANES DE EMPLEO”**

Al “calor” de la crisis económica y financiera que en la última década viene afectando a nuestro país, vienen proliferando en los últimos años disposiciones normativas de muy diverso rango normativo dictadas por las distintas CCAA<sup>10</sup>, las

<sup>9</sup> Y en idéntico sentido, STSJ de Andalucía de Granada, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo, de 3 de Diciembre de 2012, nº 3513/2012; de 7 de Noviembre de 2011, nº 2860/2011 o de 17 de Junio de 2013, nº 2008/2013.

<sup>10</sup> “Ad exemplum”, pueden citarse en Andalucía: Decreto – Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía; o en

cuales tiene como denominador común el establecimiento de líneas de ayudas en favor de las Corporaciones Locales de su ámbito territorial, con la finalidad de promoción del empleo así como velar por la especial protección de aquellos sectores de la población con especiales necesidades, subvencionando la suscripción de contratos de carácter laboral por parte de las Corporaciones Locales con personas o colectivos en una delicada situación económica y/o social o especialmente desfavorecidos, en los que se viene primando cuando no “imponiendo” que la misma se lleve a cabo teniendo en cuenta requisitos o criterios de selección tales como: tiempo mínimo de residencia en la localidad o vecindad en un determinado municipio, la condición de desempleado, el nivel de renta de la unidad familiar....

Práctica que a su vez se ha extendido cual “mancha de aceite” a numerosas Corporaciones y Entidades Locales, que cabe suponer inspiradas en dicha normativa que se autoproclama de “carácter excepcional”, han venido impulsando a nivel local sus propios Planes de Empleo, en los cuales se da continuidad a la “rutina” de emplear criterios basados en la territorialidad, en la condición social o personal de determinados colectivos o personas, o bien en una combinación de ambos, y que en modo alguno como ya hemos tenido ocasión de ver, resultan expresivos de los principios de igualdad, mérito y capacidad, los cuales ha de reiterarse por enésima vez, resultan predicables para la contratación laboral de cualquier tipo, con independencia de su objeto, finalidad u horizonte temporal.

La utilización de tales criterios en los denominados “Planes de Empleo” que se vienen aprobando y ejecutando por las distintas Administraciones Públicas, con especial incidencia en el empleo público local ha motivado la reciente intervención del Defensor del Pueblo, que en su Recomendación de 12 de Abril de 2017<sup>11</sup>, en relación “Plan extraordinario de Empleo de Castilla La Mancha para el ejercicio 2015 – 2016”, la cual por su meridiana claridad, merece ser reproducida “in extenso”, se pronuncia en el siguiente sentido:

*“1. La inclusión del empadronamiento en un determinado municipio o en el ámbito de una comunidad autónoma en las bases de convocatorias de procesos selectivos para el acceso al empleo público, bien como requisito, bien como mérito baremable, es una circunstancia que se ha constatado con cierta frecuencia y en todo el territorio nacional.*

*2. En la mayoría de los casos que han llegado a conocimiento de esta institución se trata de contrataciones de carácter temporal realizadas por entidades locales en el marco de planes de empleo dirigidos a desempleados para la realización de obras o servicios de interés social, pero también se ha constatado la toma en consideración del empadronamiento en procesos selectivos para la formación de bolsas de empleo temporal que no tienen esa finalidad de ámbito municipal o incluso autonómico.*

---

Extremadura: Decreto 287/2015, de 23 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras y la primera convocatoria del Plan de Empleo Social, modificado por el Decreto 43/2016, de 5 abril.

<sup>11</sup> Argumentos que en idéntico sentido reitera el Defensor del Pueblo en sus Recomendaciones de 6 de Septiembre de 2016 o 24 de Febrero de 2017.

*3. La jurisprudencia (...) es unánime en estimar que la toma en consideración del empadronamiento en las bases de las convocatorias para el acceso a empleo público, como requisito o como mérito objeto de baremación, sea éste de carácter funcional o laboral, fijo o temporal, introduce una diferencia de trato que atenta contra el principio de igualdad que proclama el artículo 14 de la Constitución y vulnera el principio de igualdad en el acceso al empleo público enunciado en el artículo 23.2 de la Constitución y los principios de mérito y capacidad que rigen el acceso a la función pública conforme al artículo 103 de la Constitución...”*

A su vez continúa señalando la referida Recomendación, cual es el único supuesto “excepcional” en que se admite tener en cuenta como requisito o mérito el empadronamiento o la condición de desempleado, precisamente por no articularse relación laboral alguna entre la persona en situación de desempleo y la Administración Pública empleadora:

*“...Supuesto diferente es el de la prestación de servicios derivada de convenios de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y la administración Pública correspondiente, orientados a la mejor de la empleabilidad y para la realización de obras o servicios de interés general y social en la que no se establece relación laboral alguna con la Administración Pública, sino que la misma colaboración se lleva a cabo desde la misma condición de desempleado.*

Excepción que hemos de añadir, encuentra acomodo, en la Orden de 26 de Octubre de 1998, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito de colaboración con las Corporaciones Locales para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social, y de aplicación en aquellas CCAA que en virtud de los correspondientes acuerdos han asumido competencia en dicha materia, debiendo por tanto sujetarse a los requisitos y condiciones que en la misma se establecen.

Por su parte la jurisprudencia contencioso – administrativa, en relación a los Planes de Empleo, se había venido pronunciando hasta ahora fundamentalmente en relación a las desigualdades en las condiciones de trabajo entre las personas contratados al amparo de un Plan de Empleo y el resto de trabajadores públicos, si bien ya empiezan a atisbarse algunos pronunciamientos como la STSJ de Castilla y León (Valladolid), Sala de lo Contencioso – Administrativo de 28 de Marzo de 2017, nº 381/2017, que “entra de lleno” a analizar la cuestión que venimos analizando:

*“...en el caso que nos ocupa es evidente la diferencia de trato que dispensan las bases de la convocatoria de la subvención en la medida en que solo los trabajadores/as inscritos/as como demandantes de empleo en los Servicios de Empleo de la Comunidad de Castilla y León pueden ser contratados por los Ayuntamientos y demás corporaciones y organismos a los que la Orden impugnada se refiere para poder obtener la subvención, y, por lo tanto, se introduce una circunstancia discriminatoria por razón de su domicilio, en cuanto es este dado el que determina la inscripción en una determinada oficina de empleo...”*

De manera que una vez analizado el marco normativo que resulta de aplicación viene a concluir que las exigencias anteriores:

*“...afectan al individuo a contratar y nada aporta a la finalidad que se pretende con la ayuda.*

*El artículo 14 obliga a explicar y justificar la diferencia de trato... y en el caso que nos ocupa esta explicación no consta, no siendo suficiente con una invocación de la necesidad de fomentar el empleo en Castilla y León, por cuanto esa justificación es genérica y porque la finalidad de la subvención no es esa, según resulta del marco normativo analizado y de la propia justificación de la Orden, donde comprobamos que la contratación de trabajadores es un medio para alcanzar los objetivos de aumentar la capacidad de creación de riqueza y empleo así como establece el equilibrio poblacional, objetivo que se han de alcanzar fomentando el empleo (subvencionando los gastos de contratación) y, por lo tanto, sin limitar la condición de los trabajadores/as que deben ser contratados.”*

De lo que cabe colegir, que las contrataciones de personal laboral efectuadas al amparo y en ejecución de un “Plan de empleo”, por cualesquiera de las Administraciones Públicas españolas, habrán de sujetarse a los principios de igualdad, mérito y capacidad, quedando vedada la inclusión de criterios territoriales y/o sociales a la hora de efectuar las mismas, so pena de incurrir en un quebrantamiento de los referidos principios.

Salvedad hecha del particular supuesto en que por no implicar la inserción en la estructura de trabajo de la Administración Pública correspondiente, y en consecuencia no implicar relación alguna de carácter laboral, los mismos tengan por finalidad exclusiva la promoción de “proyectos y servicios de interés general y/o social”, lo cual habilita de acuerdo con la normativa aplicable a una “modulación” o “flexibilización” de tales principios, sin perjuicio del cumplimiento de las restantes exigencias derivadas de la misma, tal y como nos recuerda la institución del Defensor del Pueblo.

## 7. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto, podemos concluir que el acceso a los ciudadanos a los puestos de trabajo de las distintas Entidades y Corporaciones que conforman la Administración Local, ha de garantizarse su derecho a acceder en condiciones igualdad a los cargos y al ejercicio de funciones públicas de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes, y en consonancia a los principios de mérito y capacidad.

Lo cual implica que los requisitos para acceder a la función pública local, en cualquiera de sus vertientes, han de establecerse mediante referencias abstractas y generalizadas, debiendo guardar relación directa con los criterios de mérito y capacidad, y tener una justificación objetiva y razonable en función de las características de los puestos a cubrir y las necesidades presentes y futuras en orden a la prestación de las funciones encomendadas al personal cuya selección se pretende, lo que conlleva por

tanto, la prohibición de criterios basados en la “territorialidad” o en las condiciones sociales de los posibles aspirantes.

Prohibición que por ende, se extiende a toda modalidad de selección o contratación que implique la inserción en la estructura de trabajo de la Entidad Local correspondiente, incluida la de carácter laboral temporal, puesto que la mayor “flexibilidad” para su reclutamiento o la específica y/o legítima finalidad a la que vaya dirigida, no implica ni autoriza en modo alguno, a que la misma pueda llevarse a cabo utilizando requisitos o criterios que supongan una quiebra del principio de igualdad de oportunidades y libre concurrencia, y por extensión de los correlativos de mérito y capacidad, los cuales se erigen en la “columna vertebral” así como en el “eje vertebrador” del ingreso en la función pública en cualesquiera de sus modalidades, y con independencia del ámbito territorial en que se produzca.

## 8. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

GARCÍA GARCÍA, María Jesús. “Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el Estatuto del Empleado Público”. *Revista Jurídica de Castilla y León* nº 15. Mayo (2008).

LÓPEZ ARES, Emmanuel. “Un problema frecuente en la contratación laboral temporal de las Entidades Locales: la inclusión de la cláusula del empadronamiento y la consecuente lesión de los principios de igualdad, mérito y capacidad”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 7, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 15 al 29 Abr. 2014, Ref. 812/2014, pág. 812, tomo 1, Editorial LA LEY.

MESEGUER YEBRA, Joaquín. “El derecho fundamental del art. 23.2 CE al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas”. *El Derecho. Notas y Comentarios* (1998).

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*. Marcial – Pons. 18ª Edición.

SÁNCHEZ PIQUERO, Javier. “Igualdad, Mérito y Capacidad en el Acceso Función Pública Docente No Universitaria”. Tesis Doctoral Facultad de Derecho UNED (2015).

## **LA TRANSPARENCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL ANTE LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

Emilio NAVARRO HERAS

*Cuerpo de Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de  
Carácter Nacional  
Interventor de Fuente el Saz el Jarama*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado del Curso  
de Estudios Avanzados sobre contratación pública local” CEMCI (Granada).  
Abril a junio de 2017.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción
  2. Revisión del marco jurídico
  3. Situación actual de la transparencia en materia de contratación
    - 3.1 Luces y sombras de la transparencia en el ámbito real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos del sector público.
    - 3.2 La ley 19/2013, de 19 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno
    - 3.3 Los cambios en la nueva ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del parlamento europeo y del consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
  4. Conclusiones
- Normativa

### **1. INTRODUCCIÓN**

La contratación pública representa alrededor del 20% del PIB<sup>1</sup>. Los distintos niveles de Administración y la complejidad de la materia hacen que ofrezca oportunidades a la corrupción en los distintos ámbitos de actividad económica. Estamos de acuerdo con GÓMEZ GUZMÁN (2015)<sup>2</sup> quien considera que la transparencia y corrupción circulan en dirección inversa, de manera que a mayor transparencia menor

<sup>1</sup> Datos según el Observatorio de Contratación Pública

<sup>2</sup> Gómez Guzmán JC: (2015) "Transparencia y contratación pública". Revista Española de Transparencia. nº 0. Primer semestre de 2015.

corrupción. En esta misma idea se alinean autores de la talla de VILLORIA Y CRUZ (2017)<sup>3</sup> o CAMPOS ACUÑA (2015)<sup>4</sup>

La normativa de contratación pública ha sufrido diversas modificaciones de importante calado a partir del siglo XXI, introduciendo cada vez más herramientas de transparencia, reduciendo así el cerco a la probabilidad de cometer irregularidades y dotando al ciudadano de más capacidad para la rendición de cuentas.

Siguiendo esta línea de evolución, y en concordancia con las normativa europea, se ha aprobado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por el que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Aprovechando este nuevo hito legislativo llevamos a cabo un estudio teórico sobre la calidad de la transparencia de la contratación pública en España, en concreto en el ámbito local, mediante un estudio comparativo de la actual normativa en vigor y la que será la nueva ley de contratación pública cuando entre en vigor, a partir del 8 de marzo de 2018. El objetivo es analizar el grado de transparencia en la contratación pública, aspectos de mejora, así como el análisis de proyecto de Ley, para poder dar una opinión sobre sus novedades en este ámbito.

Para ello en primer lugar definiremos el ámbito legal tanto de la transparencia como de la contratación, haciendo hincapié en sus puntos de unión.

En segundo lugar, detallamos la situación actual de la transparencia en España en materia de contratación mediante el análisis del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) así como la Ley 19/2013, de 19 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Por último, llevamos a cabo el análisis la nueva Ley, estudiando sus aportaciones a las debilidades existentes así como sus opciones de mejora.

## 2. REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO

En nuestra opinión, la transparencia en el ámbito público puede entenderse como un modelo de gestión que, sirviéndose de las tecnologías de la información, ofrezca información pertinente y razonablemente actualizada al ciudadano sobre aquellas áreas que resulten de su interés. A nuestro entender obligan a la administración a planificar y gestionar la manera de relacionarse con el ciudadano como una competencia o tarea más en el quehacer municipal. Con base en la literatura analizada podemos afirmar que es una herramienta fundamental para la mejora de la rendición de cuentas, reducción de la corrupción, y mejora de la calidad democrática.

<sup>3</sup> Villoria y Cruz (2017) Módulo 2 Transparencia y buen gobierno: valores y herramientas del gobierno abierto. INAP

<sup>4</sup> Campos Acuña, MC (2015); Obligaciones de publicidad activa y su traslación al ámbito local. De la teoría a la práctica Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, Nº. 18, 2015, págs. 2067-2083.

La revisión del marco jurídico español ofrece múltiples referencias al derecho a la información del ciudadano en relación con la gestión pública. El artículo 105 de nuestra Constitución establece: “La ley regulará: (...) b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos...”. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge en su artículo 13 el derecho a la información pública con la siguiente redacción: “Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

En el ámbito de la administración local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece lo siguiente en su artículo 70 bis.3: “*Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas*”.

Finalmente, conviene destacar las palabras contenidas en el preámbulo de la Ley 19/2013 que justifican la necesidad de transparencia en cualquier tipo de administración pública y con las que no podemos estar más de acuerdo: “*solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación en los poderes públicos (...) En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia.*”

Esta ley articula el cumplimiento del principio de la transparencia a través de la creación de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y, como quiera que la autonomía local garantizada en la Constitución configura a los municipios y provincias como los entes territoriales más cercanos a los ciudadanos, coincidimos con BELLO (2014:23)<sup>5</sup> en que es el marco local en el que debe asegurarse el cumplimiento del paradigma de la gobernanza (entiéndase como ideal de modelo de gestión transparente).

Analicemos a continuación la evolución de la transparencia en el ámbito de la contratación pública. Comenzamos con la primera ley de contratos de la democracia, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, la cual incluía ya la palabra transparencia en su exposición de motivos. Poco más aportaba más allá que la obligación de publicidad de las licitaciones y la adjudicación.

Igualmente, La derogada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del año 2000 no incluía en su articulado el principio de Transparencia, limitándose a regular preceptos de publicidad. El artículo 11 establecía que los contratos se ajustaran al

<sup>5</sup> Bello Paredes S. A. (2014): Transparencia y acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*. V.33, p 1-28.

principio de publicidad, por el cual se exigía la publicidad de las licitaciones (artículo 78), así como de las adjudicaciones mayores a 60.000 euros en el BOE o DOCE. Asimismo, requería anuncio indicativo de determinados contratos que tengan proyectado celebrar durante los doce meses siguientes.

La Ley de 2007 ya incluía entre su objeto ajustarse al Principio de Publicidad y Transparencia. Con el fin de asegurar el cumplimiento de este precepto, exigía a los órganos de contratación difundir, a través de la Web, su perfil contratante. Si bien dejaba bastante abierto su contenido a tenor del literal de su artículo 42 “El perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa contemplados en el artículo 125, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados, y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación. En todo caso deberá publicarse en el perfil de contratante la adjudicación de los contratos.”

Echemos un vistazo al TRLSCSP aprobado por RDL 3/2011. Merece destacar el título III “Gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, del libro V, donde en su único artículo 334 se crea la Plataforma de Contratación del Sector Público “una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos.”

Finalmente, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, toma mucho más en serio la transparencia en materia de contratación, como analizaremos más adelante.

### **3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN**

Analicemos en primer lugar el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público, así como por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

### **3.1 La transparencia en el ámbito del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.**

Para CAMPOS ACUÑA (2016)<sup>6</sup> existen unas distorsiones en el ámbito local que dificultan el nivel de transparencia como son “la utilización de las distintas figuras contractuales, como sucede con el procedimiento negociado en que nada se negocia, los contratos menores convertidos en tal en virtud de sucesivos y reiterados fraccionamientos, la deficiente preparación de los expedientes de contratación, en cuanto a la utilización de pliegos de contratación genéricos, sin concretar ni adaptar a sus peculiaridades, el fácil recurso a la modificación de contratos, la ausencia de labores seguimiento en la ejecución del contrato, consecuencia de la cual se observa la falta de aplicación del régimen de penalidades y la inexistencia de consecuencias a los incumplimientos.

En el ámbito de la contratación PINTOS SANTIAGO (2013)<sup>7</sup> opina que “la transparencia guarda una estrecha relación con los principios de igualdad, publicidad, concurrencia, no discriminación y prohibición de la arbitrariedad de la Administración contratante, fomentando una mayor participación de licitadores y la mejora de sus ofertas.”

Como ya hemos señalado esta normativa tiene como objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta, entre otros principios, al de transparencia.

Para ello crea el perfil del contratante en su artículo 53, señalando que “con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante. La forma de acceso al perfil de contratante deberá especificarse en las páginas Web institucionales que mantengan los entes del sector público, en la Plataforma de Contratación del Estado y en los pliegos y anuncios de licitación.” Asimismo, establece de manera abierta su contenido:

- Podrá incluir cualquier dato de la contratación.
- Anuncios de información previa.
- Las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas.
- Las contrataciones programadas.
- Los contratos adjudicados.
- Los procedimientos anulados.

<sup>6</sup> Campos Acuña, MC (2016) Transparencia en la Contratación Pública Local (2016). El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 10, Sección Zona Local / Observatorio de Transparencia, Quincena del 30 Mayo. al 14 Jun. 2016, Ref. 1231/2016, pág. 1231, Editorial Wolters Kluwer

<sup>7</sup> Pintos Santiago J (2013); La transparencia de los contratos administrativos en la nueva Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho. Nº. 1, 2013, págs. 34-41

- Y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación.

- En todo caso deberá publicarse en el perfil de contratante la adjudicación de los contratos.

Asimismo, durante el articulado de la ley se manda publicar (a veces de manera repetitiva respecto del artículo 53) en el perfil de contratante los siguientes aspectos:

- La resolución por la que se acuerde el mantenimiento de los efectos del contrato en caso de declaración de nulidad (artículo 38)

- Anuncio previo (artículo 141)

- Anuncios de licitación (artículo 142)

- Adjudicación (artículo 151)

- La formalización de los contratos cuyas cuantías sean superiores a los regulados en el artículo 138.3 (es decir que no sean contratos menores)

- Instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las mismas, en las que se regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad del cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación (artículo 191)

- Celebración de acuerdos marco (artículo 197)

Se crea también la plataforma de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos.

La Ley cuenta con un amplio número de exigencias de publicación en diarios oficiales, ya sea BOE, BOCA, en el BOCE. Entre otros:

- Anuncio previo (artículo 141)

- Licitación (artículo 159)

- Formalización del contrato superior a 100.000 € (artículo 154)

- Celebración de acuerdos marco (artículo 197).

Se incluye en su artículo 139 los Principios de igualdad y transparencia el cual señala que los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia. Precepto que consideramos poco explícito y con falta de contenido.

Es de agradecer que se haya incluido como causa de nulidad especial del artículo 37 la falta de publicación del anuncio de licitación en el «Diario Oficial de la Unión

Europea», en aquellos casos en que sea preceptivo, de conformidad con el artículo 142. Sin embargo echamos de menos el mismo efecto los casos que no se trate de regulación armonizada.

### **Aspectos de mejora en la transparencia en el ámbito del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de contratos del Sector Público.**

La transparencia para que sea una buena herramienta de rendición de cuentas, y mejorar la calidad democrática tiene que ser fiable, oportuna, relevante, así como manipulable y accesible por el usuario. Analicemos cada uno de estos aspectos.

a) En cuanto a la fiabilidad de la información, reiterar que echamos en falta efectos de nulidad en caso de no publicación del anuncio de publicación cuando no se trata de un contrato SARA. En cuanto a la existencia de errores en la publicación siempre se puede echar mano del artículo 48 sobre anulabilidad de los actos administrativos, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

b) Respecto a la oportunidad de la información, la Ley no establece el plazo en que la Administración Pública tiene el deber de mantenerlo publicado.

c) El siguiente aspecto a analizar es la relevancia. En este sentido encontramos al menos dos vacíos de transparencia muy significativos: Los contratos menores y el negociado sin publicidad.

El artículo 138 del TRLCSP señala que *“los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 111.*

*Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.”* Es decir que se podrán adjudicar sin llevar a cabo el procedimiento ordinario de licitación, y por lo tanto sin ningún requisito de publicación y transparencia. El artículo 154 lo deja expresamente fuera de la obligación de publicación de la formalización. En la mayoría de ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes y en muchos de los contratos que se celebran en entidades locales de entre 5.000 y 20.000 habitantes, los contratos menores suelen ser la fórmula habitual de contratación, por lo que consideramos que esta ley permite la opacidad en estas entidades locales.

El otro de los puntos oscuros es el negociado sin publicidad. El artículo 169 TRLCSP señala que *“En el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.*

*2. El procedimiento negociado será objeto de publicidad previa en los casos previstos en el artículo 177, en los que será posible la presentación de ofertas en*

*conurrencia por cualquier empresario interesado. En los restantes supuestos, no será necesario dar publicidad al procedimiento, asegurándose la concurrencia mediante el cumplimiento de lo previsto en el artículo 178.1.*

Analizando el contrato negociado adjuntamos la tabla correspondiente a las necesidades de publicidad en la siguiente tabla:

<b>PUBLICIDAD DEL NEGOCIADO</b>	
<b>CONTRATO GENERAL (artículo 170)</b>	
<b>PUBLICIDAD SI</b>	<b>PUBLICIDAD NO</b>
<p>Cuando se trate de la adquisición de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, previa su valoración que se destinen a museos, archivos o bibliotecas.</p>	<p>Cuando, tras haberse seguido un procedimiento abierto o restringido, no se haya presentado ninguna oferta o candidatura, o las ofertas no sean adecuadas, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente. Tratándose de contratos sujetos a regulación armonizada, se remitirá un informe a la Comisión de la Unión Europea, si ésta así lo solicita.</p>
<p>Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo</p>	<p>Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado.</p>
	<p>Cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 112.</p>
	<p>Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del</p>

	Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en el artículo 13.2.d).
	Cuando se trate de contratos incluidos en el ámbito del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
<b>CONTRATO OBRAS (artículo 171)</b>	
En todo caso, cuando su valor estimado sea inferior a un millón de euros.	
<b>PUBLICIDAD SI</b>	<b>PUBLICIDAD NO</b>
Cuando las obras se realicen únicamente con fines de investigación, experimentación o perfeccionamiento y no con objeto de obtener una rentabilidad o de cubrir los costes de investigación o de desarrollo.	Cuando se trate de obras complementarias, que no pudiera haberse previsto por un poder adjudicador, necesarias para su perfeccionamiento, y que el importe acumulado de las obras complementarias no supere el 50 por ciento del importe primitivo del contrato.
No SARA superior a 200.000 € de valor estimado (artículo 177) y 1.000.000 €	Cuando las obras consistan en la repetición de otras similares adjudicadas por procedimiento abierto o restringido al mismo contratista
	Inferior a 200.000 € valor estimado
<b>CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (artículo 172)</b>	
<b>PUBLICIDAD SI</b>	<b>PUBLICIDAD NO</b>
Los de gestión de servicios cuyo presupuesto de gastos de primer establecimiento se prevea entre 60.000 € e inferior a 500.000 euros y su plazo de duración sea inferior a cinco años.	Servicios públicos respecto de los cuales no sea posible promover concurrencia en la oferta.
	Los de gestión de servicios cuyo presupuesto de gastos de primer establecimiento se prevea inferior a 60.000 €
	Los relativos a la prestación de asistencia

	sanitaria concertados con medios ajenos, derivados de un Convenio de colaboración entre las Administraciones Públicas o de un contrato marco, siempre que éste haya sido adjudicado con sujeción a las normas de esta Ley.
<b>CONTRATO DE SUMINISTROS (artículo 173)</b>	
En todo caso, cuando su valor estimado sea inferior a 100.000 euros.	
PUBLICIDAD SI	PUBLICIDAD NO
Entre 60.000 y 100.000 €	Cuando se trate de la adquisición de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español que se destinen a museos, archivos o bibliotecas.
	Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo; esta condición no se aplica a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o a recuperar los costes de investigación y desarrollo.
	Cuando se trate de entregas complementarias efectuadas por el proveedor inicial que constituyan bien una reposición parcial de suministros o instalaciones de uso corriente, o bien una ampliación de los suministros o instalaciones existentes.
	Cuando se trate de la adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos.
	Cuando se trate de un suministro concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo

	judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.
	Inferior a 60.000
<b>CONTRATO DE SERVICIOS (artículo 174)</b> En todo caso, cuando su valor estimado sea inferior a 100.000 euros.	
SI	NO
a) Cuando debido a las características de la prestación, especialmente en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual y en los comprendidos en la categoría 6 del Anexo II, no sea posible establecer sus condiciones con la precisión necesaria para adjudicarlo por procedimiento abierto o restringido.	b) Cuando se trate de servicios complementarios que no figuren en el proyecto ni en el contrato pero que debido a una circunstancia que no pudiera haberse previsto por un poder adjudicador diligente pasen a ser necesarios para ejecutar el servicio tal y como estaba descrito en el proyecto o en el contrato sin modificarlo, y cuya ejecución se confíe al empresario al que se adjudicó el contrato principal de acuerdo con los precios que rijan para éste o que, en su caso, se fijen contradictoriamente, siempre que los servicios no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes al órgano de contratación o que, aunque resulten separables, sean estrictamente necesarios para su perfeccionamiento y que el importe acumulado de los servicios complementarios no supere el 50 por ciento del importe primitivo del contrato.
Entre 60.000 y 100.000 €	c) Cuando los servicios consistan en la repetición de otros similares adjudicados por procedimiento abierto o restringido al mismo contratista por el órgano de contratación, siempre que se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del

	contrato inicial y que el importe de los nuevos servicios se haya computado al fijar la cuantía total del contrato.
	d) Cuando el contrato en cuestión sea la consecuencia de un concurso y, con arreglo a las normas aplicables, deba adjudicarse al ganador. En caso de que existan varios ganadores se deberá invitar a todos ellos a participar en las negociaciones.
	Menos de 60.000
<b>OTROS CONTRATOS (artículo 175)</b>	
PUBLICIDAD SI	PUBLICIDAD NO
Entre 60.000 y 100.000 €	Salvo que se disponga otra cosa en las normas especiales por las que se regulen, los restantes contratos de las Administraciones Públicas podrán ser adjudicados por procedimiento negociado en los casos previstos en el artículo 170 y, además, cuando su valor estimado sea inferior a 100.000 euros.
	Menos de 60.000

Por razón de importe podrán adjudicarse por el procedimiento de negociado sin publicidad los siguientes no sujetos a regulación armonizada:

- Los contratos de obras no sujetos a regulación armonizada menores a 200.000 €.
- Los de gestión de servicios cuyo presupuesto de gastos de primer establecimiento se prevea inferior a 60.000 €.
- Los contratos de servicios y suministros y el resto de contratos inferiores 60.000 €.

Teniendo en cuenta estos importes podemos afirmar que en ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes la contratación puede realizarse de manera opaca o poco transparente.

d) Por último analizamos la capacidad de manipulación y accesibilidad de los datos. La actual ley no establece que los datos deban publicarse en formato

manipulable. Asimismo salvo el perfil del contratante a través de la página web, la accesibilidad a los procedimientos vía electrónica brilla por su ausencia.

### **3.2 La Ley 19/2013, de 19 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno**

De acuerdo con las primeras líneas de su exposición de motivos la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Esta ley vino a reforzar los lazos de transparencia de determinadas normas sectoriales ya existentes, entre otras, la de contratación pública.

El artículo 8 señala que se deberán publicar *todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

*Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.*

Por último esta norma regula el derecho de acceso a la información pública (también en materia de contratación).

#### **Aspectos de mejora de la Ley de transparencia en materia de contratación**

Echamos en falta un régimen disciplinario en el código de buen gobierno en caso de incumplimiento de los deberes de transparencia. Igualmente, la ley no valora la necesidad de accesibilidad a los datos y capacidad de ser manipulados por el usuario.

### **3.3 Los cambios en Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.**

La exposición de motivos saca pecho en materia de transparencia y señala que se incluyen nuevas normas tendentes al fomento de la transparencia en los contratos. Destacamos los siguientes avances en la materia:

- La supresión del supuesto de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía. Para paliar estas deficiencias, se crea en la Ley un nuevo procedimiento de adjudicación, el denominado Procedimiento Abierto Simplificado (y una versión súper simplificada) regulados en el artículo 159, en el que el proceso de contratación acorta los plazos de tramitación y simplifica el

proceso pero sin descuidar, sin embargo, la necesaria publicidad y transparencia en el procedimiento de licitación del contrato.

- La nueva regulación de la figura del perfil de contratante en el artículo 63, más exhaustiva que la anterior, que le otorga un papel principal como instrumento de publicidad de los distintos actos y fases de la tramitación de los contratos de cada entidad.
- La regulación del Registro de Contratos del Sector Público, en el que se inscribirán todos los contratos adjudicados por las entidades del sector público, siendo obligatoria, a dichos efectos, la comunicación de los datos relativos a todos los contratos celebrados por importe igual o superior a cinco mil euros.
- La oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (artículo 332)
- Otras, como la administración electrónica.

La primera de las cuestiones sobre eliminar el negociado sin publicidad nos parece muy acertada, y viene a solventar una de las debilidades de la actual Ley de contratos públicos, tal y como hemos señalado en este trabajo.

En segundo lugar, respecto perfil del contratante (ahora regulado en el artículo 63), se añaden los siguientes requisitos respecto de la actual normativa:

- Deberá contener tanto la información de tipo general que puede utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación como puntos de contacto, números de teléfono y de fax, dirección postal y dirección electrónica, informaciones, anuncios y documentos generales, tales como las instrucciones internas de contratación y modelos de documentos, así como la información particular relativa a los contratos que celebre.

Es más exhaustivo en sus requerimientos, exigiendo que se publique en concreto:

- Objeto
- Duración
- Presupuesto base de licitación
- El valor estimado
- El importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido
- el procedimiento de adjudicación
- los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado
- El número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario
- Las modificaciones del contrato.
- Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.

Muy interesante nos parece la obligación de publicar información de los contratos menores (al fin), estableciendo que la publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente (artículo 63). La información a

publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario. El texto exceptúa de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. Nos hubiera gustado una regulación a parte para los pequeños y medianos municipios en este sentido.

También supone una novedad del perfil los siguientes requerimientos:

- Los procedimientos anulados.
- La composición de las mesas de contratación que asistan a los órganos de contratación.
- Así como la designación de los miembros del comité de expertos o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor en los procedimientos en lo que sean necesarios.
- La formalización de los encargos a medios propios cuyo importe fuera superior a 50.000 euros, IVA excluido, serán objeto, así mismo, de publicación en el perfil de contratante.

En tercer lugar, se crea el Registro de contratos del sector público (artículo 339), competencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública en el que se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a esta Ley.

El literal del artículo señala que “El Registro de Contratos del Sector Público constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España, para la estadística en materia de contratos públicos, para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de España en materia de información sobre la contratación pública, para las comunicaciones legalmente previstas a los órganos de las Administraciones Públicas de los datos sobre contratos y, en general, para la difusión pública de dicha información, de conformidad con el principio de transparencia. La información sobre la contratación pública deberá estar sistematizada siguiendo formatos y estándares abiertos adoptados a nivel internacional.”

“Se exceptuarán de la comunicación señalada en este apartado los contratos excluidos por la presente Ley y aquellos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. En el resto de contratos inferiores a cinco mil euros, deberá comunicarse el órgano de contratación, denominación u objeto del contrato, adjudicatario, número o código identificativo del contrato e importe final.”

En cuarto lugar, destacamos la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (regulada en el artículo 332), con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. Entre sus función se encuentra la de verificar que se apliquen con la máxima amplitud

las obligaciones y buenas prácticas de transparencia, en particular las relativas a los conflictos de interés, y detectar las irregularidades que se produzcan en materia de contratación.

Otras medidas de especial interés analizadas son entre otras, las siguientes:

- Mejora sin duda la transparencia en los procedimientos la decidida apuesta que el nuevo texto legal realiza en favor de la contratación electrónica (como por ejemplo la subasta electrónica, regulada en el artículo 143), ya que el alcance de los anuncios de licitación, los procedimientos de adjudicación, etc, es mucho mayor utilizando la vía digital. Estos preceptos están regulados fundamentalmente en la Disposición Adicional Decimoquinta, Disposición Adicional Decimosexta y Disposición Adicional Decimoséptima.
- Se incorpora un artículo de lucha contra la corrupción y prevención de conflicto de intereses (artículo 64) que insta a los órganos de contratación a “ tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.”
- El Artículo 132 que regula los principios de igualdad, transparencia y libre competencia es ahora más completo.

#### 4. CONCLUSIONES

La Transparencia es una herramienta fundamental para mejorar la rendición de cuentas por los ciudadanos y la calidad democrática y en particular para reducir la corrupción y las probabilidades de cometer irregularidades en materia de contratación pública, aspecto nada irrelevante si tenemos en cuenta que supone un 20% PIB. Esto se hace todavía más evidente en el ámbito local, cuya idiosincrasia la hace más vulnerable.

La evolución de la normativa en materia de contratación ha ido acompañada de una mayor cuota de participación de la transparencia y un aumento de los requisitos de publicidad e información. En concreto la nueva ley 9/2017 de contratos del sector público ahonda sobre algunos de los puntos débiles de la actual normativa y que hemos dejado patente en este trabajo, entre los que nos gustaría destacar:

- La nueva ley elimina los contratos negociados sin publicidad por razón de importe sustituyéndolos por el denominado Procedimiento Abierto Simplificado (y supersimplificado).
- Por primera vez existe la obligación de publicar información de los contratos menores, aunque todavía se podría hacer un esfuerzo por mejorar la publicidad anterior a la adjudicación.
- Una regulación más exhaustiva de la figura del perfil de contratante.
- La regulación del Registro de Contratos del Sector Público, en el que se inscribirán todos los contratos adjudicados por las entidades del sector público.

- La oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que velará por la legalidad en la contratación y la observancia de la transparencia.
- Mejora sin duda la transparencia en los procedimientos la decidida apuesta que el nuevo texto legal realiza en favor de la contratación electrónica, entre los que destacamos la subasta electrónica.

El aumento de los requisitos de publicidad es un arma de doble filo que tiene que ser bien utilizada. Se puede caer en el simple “cumplimiento”, vomitando una serie de datos en la web para cubrir el expediente. La transparencia debe ser accesible y manipulable por el usuario, además de publicar información relevante, fiable y oportuna. Asimismo, se tienen que instalar medios para recoger el feed-back de los usuarios.

La nueva regulación debe venir acompañada de una verdadera declaración de intenciones por parte de los diferentes agentes relacionados (políticos, directivos, técnicos) de implementar una cultura de transparencia en las Administraciones. Partiendo por mejorar, de un lado, la formación de los equipos de trabajo y de otro mejorar la educación de la ciudadanía en esta materia. Es necesaria aumentar la inversión en sistemas de información electrónica ágiles, accesibles y gratuitos. Asimismo, recomendamos realizar planes estratégicos a medio plazo con planificación y medición de objetivos.

## **NORMATIVA**

- Constitución Española 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.



## **PUBLICIDAD DE LOS ACTOS Y ACUERDOS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE MENOS DE 5.000 HABITANTES EN INTERNET Y REDES SOCIALES**

Laura PANEA FERNÁNDEZ

*Secretaria-intervención. Ayuntamiento de Castañar de Ibor (Cáceres)*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado del Curso Publicidad de los actos y acuerdos de las Entidades locales en Internet y redes sociales. CEMCI. Marzo –Abril. 2017*

### **SUMARIO:**

1. Introducción
2. Evolución normativa del suministro de información a través de medios telemáticos por las administraciones públicas locales
3. Medios para el suministro de información telemática
4. Reflexiones sobre el suministro de información a través de internet redes sociales por las entidades locales de población inferior a 5.000 habitantes
5. Bibliografía

### **1. INTRODUCCIÓN**

Cuando hablamos de la palabra publicidad nos sugiere a anuncios en modo de imágenes, videos o sonoros que nos encontramos al salir a la calle, en establecimientos comerciales, en internet, redes sociales y principalmente, nos lleva a pensar a los que se emiten a través de los medios de comunicación, como la televisión o radio. Nuestro día a día, se encuentra rodeado de publicidad.

Pero en el ámbito de la administración pública, también existe publicidad, ésta es generalmente de carácter garantista, en cumplimiento del principio de legalidad, pues su objetivo es dar a conocer a los ciudadanos o a determinados interesados un acuerdo, acto o procedimiento administrativo que les pueda afectar para que ejerciten, en su caso, las acciones que la ley pone a su disposición en defensa de sus intereses, o simplemente porque como ciudadanos, tienen derecho a conocer la actuación administrativa. Hablamos en el primer caso de anuncios de publicidad tales como las notificaciones en los boletines o diarios oficiales, publicidad de licitaciones, subvenciones, etc. y en el segundo caso, anuncios como los acuerdos adoptados por los órganos colegiados, bandos, así como actividades y eventos culturales. De modo similar al día a día de un ciudadano, el de la administración se encuentra cargado de publicidad.

De ahí la importancia de su relación con el tipo de lenguaje que utilicemos y cómo se refleje, pues una expresión inadecuada, algún aforismo o palabras “excesivamente técnicas” puede llevarnos al objetivo contrario que tal como yo entiendo, es el que recoge el espíritu general de la normativa que en materia de publicidad y transparencia se ha dictado en los últimos años: que todos los ciudadanos que así lo deseen puedan conocer y entender la actividad que realiza la administración pública. Además del ejercicio de otro tipo de acciones, tales como la de defensa o audiencia.

Si bien, es preciso reconocer que se trata de cuestión compleja de abordar, de emprender e incluso de aprender en ciertas ocasiones, especialmente en los municipios de menor población, debido a la limitación de medios personales y económicos de los que disponen y en los que no existen organismos especializados de publicidad, por lo que se hace muy necesario contar con el apoyo externo de especialistas de la comunicación y el lenguaje (verbal y no verbal, una imagen dice más que mil palabras) para una adecuada difusión de los datos de la administración pública.

De modo que ante la limitaciones personales y presupuestarias de determinadas administraciones, a medida que evolucionan las exigencias legales, que ocasiones obligan a éstas a la adopción de competencias o prestación de servicios que se encuentran con un bloqueo presupuestario, deberá evolucionar la normativa presupuestaria, que dote, o al menos permita dotarse, valga la redundancia de recursos suficientes a todas las administraciones para la correcta ejecución de su actividad para la consecución de la eficacia y eficiencia en beneficio de los intereses generales.

*“Hablar un lenguaje que solo entienden los selectos quiere decir selección. Hablar un lenguaje que solo entienden los no selectos se llama falta de selección. Hablar un lenguaje que entienden los selectos y los no selectos solo tienen un nombre: genialidad.”*(Enrique Jardiel Poncela. Máximas Mínimas)<sup>1</sup>.

En este sentido es destacable la labor que se ha desarrollado desde algunos organismos públicos como la Policía Nacional que, a través de sus conocidos perfiles en redes sociales ejercitan un diálogo casi perfecto con los ciudadanos, al utilizar un lenguaje sencillo y comprensible.

## **2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS TELEMÁTICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES**

La evolución de la sociedad ha marcado el ritmo del cambio normativo de las administraciones públicas en materia de publicidad y transparencia, de modo que ésta ha ido evolucionando desde las previsiones que se contenían en el Texto Constitucional de 1978 hasta nuestros días adaptándose a las necesidades de la población.

<sup>1</sup> Fuente: Máximas mínimas y otros aforismos. Autor: Jardiel Poncela, Enrique. Editorial Edhasa.

*“El mejor servicio al ciudadano constituye la razón de la reformas que tras la aprobación de la Constitución se han ido realizando en España para configurar una Administración moderna que haga del principio de eficacia y eficiencia su eje vertebrador siempre con la mira puesta en los ciudadanos. Ese servicio constituye también la principal razón de ser de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que trata, además, de estar a la altura de la época actual. “(Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos).*

El cambio social que se refleja en los textos legales ha transformado también la actividad administrativa, lo que ha obligado a ésta a modificar determinados modos de su actividad con el ciudadano y ha supuesto en algunos casos, un reto para los empleados públicos que han debido de adaptar sus conocimientos y formación para la correcta ejecución de la norma.

Por lo que a los medios telemáticos se refiere, para llevar a cabo el suministro de información a los ciudadanos, textos legales como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy derogada), tuvieron la necesidad de incorporar artículos con esta previsión, así el artículo 45 disponía:

***“Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.***

*1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.*

*2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.*

*3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.*

*4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.*

*5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su*

*autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes”*

En conexión directa con el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) por derogar algunos apartados del mismo, se encuentra el siguiente texto legal, la **Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos** (también hoy derogada) y que puede ser considerada como la verdadera primera apuesta normativa para implantar las tecnologías de la información en la actividad administrativa, tanto para sus relaciones internas como para relacionarse con el ciudadano, tal y como definió su artículo primero:

**“Artículo 1 Objeto de la Ley.**

*La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.”*

Con independencia de las opiniones que puedan reconocérsele o no al éxito de implantación ya la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAECSP), acoge a lo largo de su articulado una serie de cuestiones tan actuales como:

- Los Derechos de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones
- Sede electrónica.
- Identificación y autenticación.
- Registros, las comunicaciones y las notificaciones electrónicas.
- Gestión electrónica de los procedimientos.
- Cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica.

La entrada en vigor de esta norma puede considerarse como la respuesta del legislador a las necesidades de la población, que con cada más vez más frecuencia utilizaban las nuevas tecnologías.

También su entrada en vigor supuso una transformación importante en la actividad administrativa como hemos citado con anterioridad, pues además de las previsiones que dirigía la propia LAECSP varios fueron los textos legales que tuvieron

que adaptarse y por consiguiente se tradujo en cambios en el modo de funcionar de las administraciones.

Ejemplos de esta transformación pueden ser las sedes electrónicas de administraciones como la tributaria, educativa o de empleo:

- Sede electrónica del Ministerio de Educación: <https://sede.educacion.gob.es/><sup>2</sup>
- Sede Electrónica de la Seguridad Social: <https://sede.seg-social.gob.es/><sup>3</sup>
- Sede Electrónica de la Agencia Tributaria: <https://www.agenciatributaria.gob.es/><sup>4</sup>
- Sede Electrónica del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal): <https://sede.sepe.gob.es/><sup>5</sup>

A través de la cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a una serie de trámites, que se traduciría en la reducción de cargas administrativas.

Las propias administraciones han visto modificada su manera de relacionarse y dotarse de información a través de estas sedes electrónicas o a través de aplicaciones informáticas que permiten poner en común datos.

Pero de igual modo que la LRJPAC y la LAECSP se dictaron en necesidad de respuesta al cambio social a consecuencia de la introducción de las tecnologías de la información, años más tarde, se hizo necesario adaptar la legislación a la situación y demanda de la población en la que el uso de las tecnologías había ido un paso más allá de manera que se había convertido en un medio imparable y en ocasiones preferente, de comunicación, por tanto, siguiendo este ejemplo la norma para los ciudadanos debía cambiar, introduciendo medios ágiles y fiables, así como que suministraran información a tiempo casi real de la actividad administrativa y política.

Con este objetivo y con respuesta de la mayoría de las Comunidades Autónomas que al amparo de esta norma e incluso con anterioridad, dictan sus propias normas en el ejercicio de su potestad legislativa, el Gobierno central dicta una ley sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Así con este objetivo de reforzar la publicidad que ya se establecía como obligatoria en otras normas de carácter sectorial, nace la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIP), que tal y como reza en su preámbulo tiene como objetivos principales los siguientes:

*“La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa*

<sup>2</sup> Fuente <https://sede.educacion.gob.es/>

<sup>3</sup> <https://sede.seg-social.gob.es/>

<sup>4</sup> Fuente: <https://www.agenciatributaria.gob.es/>

<sup>5</sup> Fuente: <https://sede.sepe.gob.es/>

*para todas las Administraciones y entidades públicas, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.”*

En el ámbito de la administración local, por ser el ámbito que aquí nos interesa y sin perjuicio de lo establecido para el resto de niveles de la administración pública, la LTAIP establece la obligación de publicar, de forma periódica y actualizada, aquella información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia en la actividad del Ayuntamiento relacionada con su funcionamiento y con el control de su actuación.

Para ello en el Capítulo II de su Título I, concreta cuál ha de ser esa información sujeta a las obligaciones de transparencia, que será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas Web, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Podemos estructurar esta información de la siguiente manera:

## **1. Información institucional, organizativa y de planificación**

### *1.1 Organigrama y Funciones.*

Artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Información relativa a las funciones que desarrolla el Ayuntamiento, la normativa de aplicación y su estructura organizativa. A estos efectos, incluirá un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.
- Planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

### *1.2 Altos Cargos*

Artículo 8.1.f) y g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Retribuciones percibidas anualmente
- Indemnizaciones recibidas por abandono del cargo
- Resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese.

Artículo 26.2.b) 6º de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Este artículo recoge un principio de actuación, según el cual podría establecerse como obligatoria, o al menos muy recomendable, la publicación de una relación de regalos y entrega de donaciones realizadas.

Artículo 8.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales

### *1.3 Personal*

Artículo 8.1 g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.

## **2. Información de relevancia jurídica.**

Artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre

- Publicar las Ordenanzas y Reglamentos en tramitación

## **3. Información económica, presupuestaria y estadística.**

### *3.1 Económica y presupuestaria.*

Artículo 8.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre

- Publicar el Presupuesto.
- Publicar la liquidación del Presupuesto.
- Publicar la ejecución trimestral de los Presupuestos.
- Publicar los acuerdos de modificación de créditos.
- Publicar informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y valoración de cumplimiento de la regla de gasto
- Publicar Informe del nivel de deuda viva

Artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre

- Publicar la Cuenta General una vez aprobada, incluyendo:
  - El balance.
  - La cuenta del resultado económico-financiero.
  - El estado de liquidación del presupuesto.
  - La memoria.
- Publicar los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización.

### *3.2 Estadística*

Artículo 8.1.i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre

- Publicar la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos municipales.

#### **4. Información sobre ayudas y subvenciones**

Artículo 8.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre

- Publicar la información relativa a las subvenciones y ayudas públicas concedidas.

#### **5. Información sobre patrimonio**

Artículo 8.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Publicar la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.
- Publicar su Inventario de Bienes y Derechos.

#### **6. Información sobre contratación**

Artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre

- Publicar todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato.
- Publicar las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.
- La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.
- Publicar datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos.
- Publicar los convenios y encomiendas de gestión
- Publicar las encomiendas de gestión.

#### **7. Información sobre urbanismo, obras públicas y medio ambiente**

Artículo 70.ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- Tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.
- Publicar el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes.
- Publicar memorias, planos y el resto de documentación técnica de los instrumentos de urbanísticos en vigor.

Artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- Publicar las Ordenanzas urbanísticas, instrucciones, directrices y otra información relativa a la gestión y ejecución urbanística.

## **8. Información y atención al ciudadano**

Artículo 8.1.i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Publicar la información estadística sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos municipales.

En aras a garantizar el correcto cumplimiento de norma y consciente el legislador que la aplicación de ésta por las administraciones públicas supondría un gran cambio, que iba a requerir de un proceso de reestructuración de sus sistemas, organizaciones y adaptación, hay que decir que la Disposición final novena de la LAITP concede un plazo máximo de dos años a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma.

Ello quiere decir que un Ayuntamiento tiene ese plazo máximo de 2 años -11 de diciembre de 2015 -, para adaptarse a la referida Ley.

**Los datos obligatorios de publicar son los contenidos en los artículos 7 y 8 de la referida norma que hemos mencionado en el apartado anterior.**

### **De relevancia Jurídica:**

- Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos Jurídicos.

- Los Anteproyectos de Ordenanzas y Reglamentos Municipales

- Los documentos que, conforme a la Legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación

### **Datos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria:**

- Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la Legislación de contratos del sector público.

- Relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

- Subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

- Presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

- Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

- Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

- Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

- Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse

públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

- La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

Estos son los datos a publicar.

De tal modo que aunque haya que reconocer que no todas las administraciones públicas son las que han aplicado de manera rigurosa la LTAIP, un número importante de ellas, hacen un cumplimiento bastante exhaustivo y a su luz se han creado portales de transparencia, adherido al Portal de Transparencia del Estado, creado páginas webs, sedes electrónicas y a casi ninguna administración le falta un perfil en las redes sociales en las que difunden su datos o acuerdos de mayor relevancia.

Huelga decir que en desarrollo de la LTAIP se han dictado una serie de disposiciones legales que la complementan o se fijan instrucciones de acceso a los actos o acuerdos de las administraciones públicas o reutilización de la información pública, etc., como por ejemplo Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, de tal modo que muchas son las administraciones locales que han creado sistemas de open data o datos abiertos como el Ayuntamiento de Madrid <http://datos.madrid.es/portal/site/egob><sup>6</sup> en los que no sólo se da publicidad a determinados actos y acuerdos, si no que ésta información puede ser utilizada por el ciudadano.

Con la entrada en vigor de dos normas sustanciales en el ámbito administrativo como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se refuerza la idea de tramitación electrónica de procedimientos, utilización de sedes electrónicas y por ende se refuerza la idea del papel que debe jugar la administración en internet.

### **3. MEDIOS PARA EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN DE MANERA TELEMÁTICA**

En cumplimiento de las previsiones normativas de dar publicidad de los actos y acuerdos que se dictan por las entidades locales que se contienen en los artículos 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como 196 y 197 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades

<sup>6</sup> Fuente: <http://datos.madrid.es/portal/site/egob>

Locales, a la luz de los cambios sociales y legislativos cada vez más son las administraciones públicas locales que utilizan sistemas telemáticos para la difusión de la información a través de sus portales Web o sedes electrónicas que a su vez, suelen estar conectadas con sus redes sociales.

Las herramientas más utilizadas serán los portales Web de carácter institucionales, que en muchos casos su creación y mantenimiento se lleva a cabo en colaboración con entidades de ámbito superior como la provincial y autonómica.

Junto a éstos los perfiles instituciones en redes sociales como Facebook o Twitter completan la acción de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos al ser fuentes de fácil acceso y en los que se da información de manera rápida, concreta y se puede logra en ocasiones un dialogo fluido con el ciudadano para la resolución de asuntos públicos, ejemplos de ello pueden ser entidades locales como la de Málaga <https://twitter.com/malaga?lang=es><sup>7</sup>, Cáceres [https://twitter.com/ayto\\_caceres?lang=es](https://twitter.com/ayto_caceres?lang=es)<sup>8</sup> en los que se da publicidad de actuaciones sobre obras en determinadas zonas, se retransmiten los plenos municipales, se publican los presupuestos, etc., pero no sólo en ciudades de un tamaño medio, si no, también en entidades locales de menor población como Moraleja de Enmedio (de 4.000 habitantes) <https://es-es.facebook.com/ayuntamientomoralejadeenmedio/><sup>9</sup>

#### 4. REFLEXIONES SOBRE EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE INTERNET REDES SOCIALES POR LAS ENTIDADES LOCALES DE POBLACIÓN INFERIOR A 5.000 HABITANTES

Tal y como se ha ido exponiendo a lo largo de las unidades didácticas de la actividad formativa, la utilización de redes sociales e internet como medios para la publicación de los actos y acuerdos por las entidades locales es cada vez más frecuente por las ventajas que ofrece, si bien se hace preciso pensar en qué tipo de información se publica y quién la pública.

En las entidades locales de menor población y que a partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local han visto mermadas algunas de sus competencias, y en las que quizá sea cuestión más de poder que de querer, el ejercicio de esta tarea de publicación en condiciones de calidad y profesionalidad se hace más ardua por dos motivos principales y que se exponen a continuación

- Sobre el modo de llevar a cabo las acciones de publicidad de modo correcto desde el punto de vista legal para que conjuguen con lo previsto en la normativa y especialmente para evitar posibles vulneraciones de la Ley Orgánica de Protección de Datos o de Propiedad Intelectual, por lo que se hace muy necesario que la preparación

<sup>7</sup> Fuente: <https://twitter.com/malaga>

<sup>8</sup> Fuente: [https://twitter.com/ayto\\_caceres](https://twitter.com/ayto_caceres)

<sup>9</sup> Fuente: <https://es-es.facebook.com/ayuntamientomoralejadeenmedio/>

de la información que va a ser objeto de difusión sea elaborada con especialistas formados en el ámbito de la informática, la comunicación y el derecho para que los datos publicados tengan un contenido de carácter profesional. Cuestión que en entidades locales de menor población en las que sus recursos económicos y personales son limitados, se plantea algo complicada.

- Por lo que respecta al perfil profesional del personal encargado de gestionar estas herramientas, no todas las entidades cuentan con el apoyo de las Diputaciones en estas materia, por lo que en ocasiones y debido a las limitaciones mencionadas, se encarga al propio personal del Ayuntamiento, que de buena voluntad suele aceptar y llevar a cabo las tareas de gestionar Web o redes sociales, pero la normativa que regula su categoría no recoge que éstas se encuentren dentro de sus funciones, ni tampoco están especialmente formados para ello, por lo que se haría preciso que la legislación sobre función pública se adaptara a estas situaciones, o en su defecto, en los reglamentos de funcionamiento de administración electrónica de las entidades locales se harían conveniente hacer mención a los encargados de gestión de las redes sociales.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogada).
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

JARDIEL PONCELA, ENRIQUE 'Máximas mínimas y otros aforismos'... *Edición de Fernando Valls y David Roas. Editorial Edhasa 2000.*



## LA COMUNICACIÓN INTERNA EN LAS ORGANIZACIONES

Javier VALVERDE ABRIL

*Arquitecto del Servicio de Proyectos. Gerencia municipal de Urbanismo de Córdoba.*

*Trabajo presentado para la obtención del certificado del Curso: Planificación estratégica y habilidades directivas. CEMCI. Mayo 2017.*

### SUMARIO:

1. La comunicación interna. Conceptos previos
2. Evolución histórica de la comunicación interna
3. La comunicación interna en las organizaciones
4. Desafíos de la comunicación interna
  - Desafío 1: convertir la *comunicación interna* en una verdadera herramienta de gestión
  - Desafío 2: establecer una relación directa entre La *comunicación interna* y la cuenta de resultados
  - Desafío 3: aplicar adecuadamente las nuevas Tecnologías de la información y la comunicación a la gestión de la *comunicación interna*
  - Desafío 4: afianzar la *comunicación interna* como herramienta de innovación
5. Bibliografía.

### 1. LA COMUNICACIÓN INTERNA. CONCEPTOS PREVIOS

Un primer concepto básico que se comienza a manejar es el que entiende que la *comunicación interna* consiste en *contar a la organización lo que la organización está haciendo*. Pero, si la definición de cualquier concepto debe reflejar su auténtica esencia, debemos profundizar algo más en la filosofía de este concepto.

Y es que la definición expuesta parece apuntar más a la idea de mantener informado al personal de la empresa sobre las cosas que ocurren en ella. Es decir, más que de comunicación habría que hablar de *traslado de información*, en este caso en *sentido descendente*, desde los puestos directivos hacia los trabajadores.

Para que se produzca verdaderamente una comunicación debe existir un trasvase recíproco de información e ideas, tanto en *sentido descendente* (de la dirección a la plantilla) como en *sentido ascendente* (desde la plantilla a la dirección). Incluso resulta necesaria en las organizaciones la existencia de un flujo de información e ideas en *sentido transversal u horizontal* (entre personal del mismo nivel o equipo).

A partir de la inclusión de la idea de participación de todos los miembros de la organización, llegamos a considerar la *comunicación interna*, no ya como el proceso que consiste en contar algo a la organización, sino en *contar desde la organización a la propia organización*. Es decir, se traduce la Comunicación Interna en *un intercambio fluido de información entre todos los niveles de la organización*.

Sin embargo, este concepto, algo más complejo y evolucionado que el expuesto inicialmente, conlleva el reconocimiento de la importancia de la comunicación directa entre los miembros de una organización y la posibilidad de participación de los trabajadores en la puesta en marcha de iniciativas relacionadas con la comunicación interna.

Por tanto, las organizaciones deberán ser capaces de prepararse para su adecuada puesta en funcionamiento. En primer lugar, las propias organizaciones (sus directivos) han de tomar conciencia del enorme valor de su *comunicación interna*, debiendo incorporar este concepto en sus líneas estratégicas. En segundo lugar, han de ser capaces de involucrar a los miembros de la organización y, para ello, se requiere:

- Que los empleados confíen en sus directivos;
- Que los empleados tengan capacidad de tomar decisiones, cada uno en su nivel de responsabilidad;
- Y que los empleados estén convencidos de que sus opiniones e ideas serán escuchadas.

Si se añaden la intención y las condiciones, la *comunicación interna* pasará a ser una parte inherente de la organización, más allá de un mero instrumento de información. Todo ello se traduce en la obtención de diversas ventajas específicas:

- Se favorece la circulación de información interna de manera rápida y fluida;
- Se facilita la coordinación de las tareas;
- Se estimula la cohesión entre los miembros de equipos y con el resto de la compañía;
- Se estimula la identificación de los trabajadores con la organización.

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COMUNICACIÓN INTERNA

Podríamos decir que, aunque se han utilizado distintos nombres en diferentes épocas para este concepto, lo cierto es que las buenas empresas siempre han recurrido a procedimientos de *comunicación interna* para aplicarlos a sus procesos de trabajo, porque la esencia de esa función siempre será la de establecer una relación fluida entre los distintos miembros de una organización, tanto en sentido *descendente*, como en sentidos *ascendente* y *transversal*.

Pero para mostrar cómo ha ido evolucionando con el tiempo la *comunicación interna* en las organizaciones, daremos un pequeño repaso desde mediados del pasado siglo, con una exposición muy sintetizada por décadas.

- **Años cincuenta del siglo XX**

Muchas grandes empresas vienen haciendo *comunicación interna* desde sus inicios, aunque no le otorgaran este nombre o no lo hicieran de manera consciente. Simplemente los directivos mantenían esa actitud de forma natural, era una de sus funciones asumidas el mantener el contacto periódico con sus empleados.

Pero siguen siendo muchos los casos en que no se trata tanto de *comunicación interna*, sino de traspaso de información centrado en los aspectos sociales de la plantilla, mediante la emisión de boletines y el fomento de premios o reconocimientos a los empleados de mayor experiencia.

- **Años sesenta del siglo XX**

Fuera de España, las grandes empresas complejizan su estructura interna por diferentes motivos (mayor tamaño de la compañía; crecimiento geográfico; diferenciación más acentuada entre tareas administrativas y productivas; diversificación de actividades...). Ello conlleva que muchos directivos se van alejando del contacto directo con sus subordinados, lo que se acentúa con el auge del sindicalismo. Así, comienzan a surgir los primeros *Departamentos de Comunicación Interna*, que asumen esta función de contacto con los grupos de mayor influencia de la organización.

- **Años setenta del siglo XX**

En los años setenta entra en España la tendencia ya iniciada en el resto de Europa y en Estados Unidos, dejando atrás anticuadas actitudes paternalistas de los directivos, que hasta entonces habían generado unas empresas poco competitivas y muy cerradas en sí mismas.

Sin embargo, el trasvase de información y el ámbito de la comunicación seguiría siendo muy reducido, limitándose a los aspectos sociales directamente relacionados con la plantilla, pero dejando sin posibilidad de participación en los temas importantes para la compañía.

- **Años ochenta del siglo XX**

En 1980 el *Estatuto de los Trabajadores* reconoce, en su artículo 64, el derecho a que sus representantes recibieran información sobre la marcha de la empresa, pero las organizaciones seguían sin estar obligadas a favorecer la transparencia hacia sus empleados.

Sin embargo, a finales de la década esta tendencia terminará por cambiar su naturaleza radicalmente. En 1988 se aprueba la *Ley del Mercado de valores*, que impone a las empresas que cotizaban en bolsa el deber de remitir trimestralmente sus estados financieros a la *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, para lograr una mayor limpieza en sus operaciones. Y en 1989 aparece la *Ley de Sociedades Anónimas*, que obligaba a estas sociedades a depositar sus cuentas anuales en el *Registro Mercantil*, para favorecer su difusión y publicidad y someterlas a la opinión de un

auditor externo. Esto sí propició la verdadera transparencia de las cuentas de resultados de las empresas.

Desde este momento, las cuentas de las compañías se abrían y quedaban expuestas a la opinión pública, las empresas desvelaban así algunos de sus secretos mejor guardados: cifras de negocio; ingresos atípicos; beneficios antes y después de impuestos; amortizaciones; flujos de caja; situaciones de activo y pasivo; gastos de personal... Entonces, cualquier economista, periodista o empleado podía acceder a información considerada por la empresa, hasta ese momento, como confidencial.

Por eso, en muchas empresas se prefiere tomar la iniciativa y comenzar a informar directamente a sus plantillas, antes que esperar a que sus empleados reciban la información a través de la interpretación, en ocasiones interesada, de otras fuentes externas (prensa, competidores, grupos de influencia...).

- **Años noventa del siglo XX**

Así, a principios de los noventa comienza a incluirse en los boletines informativos de muchas empresas, junto a la ya tradicional información de tipo social, la referente a resultados de ejercicios, a la evolución del negocio y del mercado o a los nuevos productos que se lanzan. Es decir, información relacionada con aspectos estratégicos de la organización.

A mediados de los noventa, la mayoría de las empresas considera ya la *comunicación interna*, entendida en sus diferentes sentidos (*ascendente, descendente y transversal*) como una función con entidad propia, porque ayuda en aspectos fundamentales de la organización: transmite su cultura, su misión, sus valores y sus objetivos generales; e implica a la plantilla en muchos aspectos esenciales de la empresa.

En esta etapa las grandes empresas españolas y multinacionales asentadas en nuestro país crean gabinetes o departamentos dedicados en exclusiva a la *comunicación interna*, reconociendo su existencia en su organigrama, lo que denota la importancia que adquiere esta función.

- **Comienzo del siglo XXI**

A comienzos del presente siglo ya puede considerarse la *comunicación interna* como una línea estratégica más de las organizaciones, que asume la necesidad de atender, no tanto a *qué se cuenta*, sino a *cómo se cuenta*. Se entiende plenamente vigente el principio de eficacia de la información y la comunicación, que no depende tanto de *lo que se transmite*, sino de *cómo se transmite*.

Si tradicionalmente era más natural buscar el contacto directo con los empleados, ahora, con las empresas más grandes, más divididas en departamentos, más sectorizadas y con funciones más diversas, no se quiere dejar a la improvisación esa búsqueda de procesos de *comunicación interna*. De ahí que comiencen a incluirse, en los *Planes de Comunicación* de las empresas, un apartado específico referido al *Plan de Comunicación Interna*.

### 3. LA COMUNICACIÓN INTERNA EN LAS ORGANIZACIONES

Con la Comunicación Interna, las organizaciones persiguen diversos **objetivos globales** a distintos niveles:

- **A nivel de relaciones:** establecer una relación fluida entre los empleados.
- **A nivel operativo:** facilitar la circulación de información entre todos los niveles de la empresa, logrando un funcionamiento más ágil, dinámico y coordinado.
- **A nivel de motivación:** crear un clima de trabajo adecuado, procurando la motivación del trabajador, para incidir en su calidad y en su productividad, lo que redundará en la competitividad de la compañía.
- **A nivel de actitud:** obtener la integración de los empleados y la aceptación, por su parte, de la filosofía, los valores y los fines de la organización.

Actualmente, los directivos de las organizaciones han consolidado el salto dado en los últimos años, en el sentido de pasar de desempeñar la *comunicación interna* de manera improvisada y artesanal a *planificar la gestión de la comunicación interna* y desarrollarla de forma profesional, a cargo de personas con las competencias y capacidades adecuadas.

Así pues, comienzan a planificarse *estrategias de comunicación interna*, programando las maneras en que se ha de intercambiar determinada información: qué, quién, cómo, cuándo, a quién... Para ello comienzan a implementarse herramientas como éstas:

- El plan estratégico de imagen corporativa;
- La implantación de una Dirección de Comunicaciones;
- Las normas de comunicación;
- Los mapas de públicos;
- Los planes de comunicación.

La *gestión de la comunicación interna* engloba todas las acciones y procedimientos aplicados a y por el personal encargado de la comunicación para la planificación de todas las reuniones posibles que mejoren el desarrollo de la empresa. Y para su adecuado desempeño se requiere:

- El apoyo firme de la dirección, ya que toma las decisiones estratégicas de la organización;
- La profesionalización de las funciones relacionadas con la comunicación, lo que requiere capacidad técnica y liderazgo;
- Unos recursos económicos apropiados;
- Y la promoción de espacios de participación de todos los miembros de la organización, garantizando la retroalimentación y el intercambio de opiniones.

Finalmente, se termina considerando la gran trascendencia del papel de la *comunicación interna*, ya que se convierte en un eje transversal que intercepta diferentes aspectos estratégicos (objetivos, estructura organizacional, resultados económicos...). De ahí que se acometa la redacción específica de *Planes de Comunicación Interna*, que se centran en los siguientes ámbitos:

- **Información:** normas de trasvases internos de información para mejorar la organización.
- **Divulgación:** medios para captar, persuadir y convencer a agentes que pudieran beneficiar a la organización.
- **Formación y socialización:** fomento de la cultura de la organización, incluyendo actividades de capacitación, formativas, recreativas y de celebración.
- **Participación:** integración de todos los miembros de la organización, incluyendo el trabajo en equipo, los actos de reconocimiento y otras propuestas y sugerencias.

Para el diseño y la implantación de un buen *Plan de Comunicación Interna* se han de tener presentes dos aspectos de vital importancia: por un lado, la existencia de una serie de barreras limitantes de la comunicación, que habrán de salvarse; y por otro lado, la dificultad de justificar la inversión necesaria que se ha de prever.

En cuanto a las barreras que existen como elementos limitantes de la comunicación, que en el interior de una organización es, si cabe, más frágil y vulnerable que en otros ámbitos, cabría destacar:

- Barreras físicas, por deficiencias técnicas de los canales o medios.
- Barreras fisiológicas, por determinadas limitaciones orgánicas de los receptores.
- Barreras sociológicas, por la existencia de disputas y enfrentamientos previos entre los comunicantes.
- Barreras culturales, derivadas de la intelectualidad o la mentalidad propia de cada persona.
- Barreras administrativas, si son inadecuados los procedimientos internos de la organización.
- Barreras lingüísticas, por el desconocimiento de códigos y signos que se emplean en la comunicación.
- Barreras psicológicas, por trastornos personales o problemas de carácter, que pudieran deberse, o no, a circunstancias temporales, como la depresión, la ansiedad, la frustración...

Y en lo referente a la justificación de la inversión requerida, está clara su dificultad, ya que se trata de un coste relativamente elevado que no tiene un efecto claro y visible con carácter inmediato.

Si bien apuntamos ahora que ese coste para implantar acciones de *comunicación interna* pudiera justificarse vinculándolo directamente al coste que implicaría la no implantación de esas acciones de comunicación, lo abordaremos más detalladamente en

el siguiente apartado del presente trabajo, por tratarse, en realidad, de uno de los retos que hay que afrontar en la actualidad.

#### 4. DESAFÍOS DE LA COMUNICACIÓN INTERNA

En efecto, una vez alcanzado el grado de desarrollo de la función de la *comunicación interna* en las actuales organizaciones, resulta imprescindible afrontar cuatro grandes desafíos:

- Convertir la *comunicación interna* en una verdadera herramienta de gestión;
- Establecer una relación directa entre la *comunicación interna* y la cuenta de resultados de la empresa;
- Aplicar adecuadamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la gestión de la *comunicación interna*.
- Afianzar la *comunicación interna* como herramienta de innovación.

A continuación, nos acercaremos a cada uno de estos desafíos con más detenimiento.

##### - **Desafío 1: Convertir la *comunicación interna* en una verdadera herramienta de gestión.**

Este desafío consiste, realmente, en terminar de consolidar la *comunicación interna* como una auténtica función estratégica de la organización, por lo que termina convirtiéndose en una útil herramienta de gestión. Una herramienta poderosa de gestión, que ha de atender a varios aspectos fundamentales: la implicación de los directivos; la implantación de la *comunicación interna de 360º*; y la auditoría de la *comunicación interna*.

La implicación de los directivos en la implantación efectiva de la *comunicación interna* es el paso fundamental para su conversión en herramienta de gestión. Se trata de retornar esta función a su carácter primigenio: *que el jefe hable con los empleados*. Para conseguir que estas acciones de comunicación se asuman como parte de las funciones de gestión y dirección existen posibles medidas ya puestas en prácticas.

Algunas van encaminadas a asignar a cargos concretos, dentro de un manual de funciones, determinadas responsabilidades en materia de comunicación interna, para lo que habrá que definir un reparto de competencias con el Departamento de Comunicación Interna, si lo hubiera. Pero otras van dirigidas a fomentar, más que a imponer, el deseo y convencimiento personal de que la comunicación es un elemento decisivo para que los directivos se ganen la lealtad y la confianza de su equipo de trabajo.

La implantación de la *comunicación interna de 360º* ha de hacerse mediante la inclusión del *Plan de Comunicación Interna* en el propio *Plan Estratégico de Comunicación* de la organización. Se busca aplicar en el interior de la empresa el mismo concepto de *comunicación integral* que se viene aplicando desde hace años para

la comunicación exterior (publicidad, relaciones públicas, *marketing*...). Así, el concepto de integralidad se considera tanto para los mensajes e información que se transmiten como para los canales de comunicación empleados.

Para ello, resulta imprescindible el conocimiento de los medios a los que están expuestos los empleados y de las oportunidades que ofrecen, para adecuar su uso e, incluso, diseñar nuevos canales que se entiendan apropiados. Si los empleados reciben del exterior información atractiva sobre su empresa, pero desde su interior la comunicación es insuficiente, difusa o contradictoria, se produce una pérdida de identificación de la plantilla con la organización.

Así pues, la *comunicación interna* debe ser de 360°, es decir, *integral*: integral desde el emisor (emisión de mensajes unificados y coherentes); integral desde los medios (soportes e intercambios personales); e integral desde sus efectos (generación de actividades de comunicación que brinden la posibilidad de desarrollar capacidades).

Pero, para poder verificar la verdadera utilidad de una herramienta de gestión, ésta tiene que ser auditable. La auditoría de la *comunicación interna* ha de apoyarse en mediciones cualitativas (que expresan tendencias y sus resultados generan información de interés para el futuro) y cuantitativas (que permiten definir el nivel de eficacia de las acciones de comunicación llevadas a cabo). Con el análisis del resultado de estas mediciones se busca detectar:

- La calidad de los contenidos;
- La calidad de los canales de comunicación y su eficacia;
- La adecuación de los medios empleados para la comunicación interna a la estrategia de la organización;
- Las necesidades de información, en cuanto a calidad y cantidad, en los distintos niveles de la organización;
- La satisfacción de los empleados y la calidad del clima laboral;
- La percepción de la organización que tiene el *público interno*;
- Los estados de opinión sobre temas importantes.

Y con todo ello se consigue:

- La radiografía del estado de las comunicaciones internas;
- La revisión de las prácticas de comunicación, identificando y/o verificando qué y cómo hay que comunicar;
- La detección de las necesidades informativas y de los problemas de comunicación existentes;
- La mejora y simplificación de procedimientos, corrigiendo las desviaciones observadas;
- La movilización de los directivos implicados, como influyentes emisores y receptores de información, para incrementar la calidad y eficacia de sus comunicaciones;
- La comparación con resultados de otras auditorías anteriores.

– **Desafío 2: Establecer una relación directa entre la *comunicación interna* y la cuenta de resultados de la empresa.**

La justificación del coste de la *comunicación interna*, como ya se apuntaba antes, debe permitir establecer una clara relación entre esta función y la cuenta de resultados de la empresa. Si resulta fácil cuantificar el coste del personal dedicado a esta función y de las acciones que se pongan en marcha para su desarrollo, más difícil resulta ponderar su efecto inmediato sobre la cuenta de resultados.

Sin duda, podría argumentarse en este sentido la importancia de la motivación de las personas o el valor de la identificación de los individuos con la cultura y los objetivos de la organización. Pero lo que ya se exige es saber, realmente, *cuánto se gana de más con la comunicación interna*.

El primer criterio para medir la rentabilidad de las acciones de la *comunicación interna* está relacionado con el concepto de *calidad*. Más arriba se apuntaba la posibilidad de argumentación del coste de la no comunicación o de la comunicación deficiente. Pues bien, se trataría de recurrir a técnicas similares a las que ya se han desarrollado para identificar el coste que supone a la compañía la existencia de fallos en la producción o en el servicio, presentándolo en forma de porcentaje sobre determinadas partidas de la cuenta de resultados. Esos costes derivados de una mala *comunicación interna* podrían ser los siguientes:

- **Costes de prevención:** en los que se incurre para evitar que se cometan errores en las unidades de producción.
- **Costes de evaluación:** los destinados a evaluar el producto terminado y las auditorías que permiten medir la conformidad con todos los criterios de funcionalidad y procedimentales establecidos en cada fase.
- **Costes de errores internos:** los detectados antes de que el producto o servicio sea ofrecido y aceptado por el cliente.
- **Costes de errores externos:** los producidos por el suministro de productos o servicios inaceptables para el cliente.

Todo ello no sólo está relacionado con el referido concepto de *calidad*, sino también con el de *productividad*, que se entienden claramente ligados a la cuenta de resultados.

El segundo criterio, que parece algo más confuso y difícil de concretar en sus valoraciones, está relacionado con la aportación que la *comunicación interna* genera en cada una de las fases de la cadena de valor de la organización. En primer lugar, hay que identificar con claridad cada una de esas fases de la cadena de valor. En segundo lugar, hay que definir en qué consiste la intervención concreta de la *comunicación interna* en cada una de esas fases. Y, por último, hay que ser capaz de cuantificar lo que supone esa aportación determinada en cada fase de la cadena de valor. Se llegará así a la conclusión de que la aportación de la *comunicación interna* a la cadena de valor de la organización se traduce en una reducción de costes, en la generación de valor y en el refuerzo de la capacidad competitiva.

No obstante, no será igual la aportación que se genere en una empresa de carácter industrial, enfocada a la producción, normalmente basada en una adecuada gestión de las tecnologías, que, en una compañía de servicios, que suelen tener un carácter intangible y están basados en la calidad de los recursos humanos. Algunos elementos que sirvan para generar aportaciones a la cadena de valor mediante acciones de *comunicación interna* pueden ser:

- En la infraestructura de la empresa: creación de un centro de servicios corporativos de comunicación y divulgación de la cultura de la compañía.
  - En la gestión de recursos humanos: promoción de la carrera profesional y afianzamiento de la cultura y los valores de la organización.
  - En el desarrollo de tecnologías: creación de un sistema interno de información y comunicación.
  - En las adquisiciones desde diferentes departamentos: creación de un banco de datos (normas, procedimientos, proveedores, productos, distribuidores, atención al cliente, estudios de mercado...).
  - En las actividades de producción: implantación de procedimientos y manuales de actuación, en los que debe recogerse la necesaria retroalimentación de información y la mejora de los procesos.
- **Desafío 3: Aplicar adecuadamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la gestión de la *comunicación interna*.**

El tercer desafío al que se enfrenta la *comunicación interna* en las organizaciones es su adaptación al enorme desarrollo que están alcanzando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

Si antes se aceptaba que la información es poder, ahora lo que se busca es garantizar la adecuada gestión de esa información, de manera que resulta imprescindible la integración de esta función en las estrategias de gestión de la compañía.

Las autopistas de la información, como Internet, permiten que la *comunicación interna* se convierta, además, en un complemento que sirve de apoyo a las acciones de la *comunicación externa* (publicidad, relaciones institucionales, contactos con entidades financieras y accionistas...).

Los responsables de la comunicación interna de una empresa poseerán una potente herramienta de gestión de la organización si son capaces de diseñar y crear un ***Sistema de Información de Comunicación Interna (SICI)*** que gestione de forma global la información más importante de la cadena de valor, que resulte accesible y se ponga al servicio de la plantilla y que transmita todos los mensajes relacionados con la misión y los objetivos generales de la compañía.

Para la implantación de un *SICI* es necesario el desarrollo de estas fases:

- Definición de temas relevantes: sobre qué se va a comunicar.
- Captura de datos: asignación de responsabilidades por áreas funcionales (quién va a comunicar sobre cada tema).

- Análisis de subsistemas: estudio de los bancos de datos generados; adecuación de la información disponible; y corrección de bancos de datos o creación de otros nuevos (qué se va a comunicar).
- Diseño del *SICI*: integración de todos los bancos de datos y definición de su sistema de utilización (cómo y a quién se va a comunicar).
- Implantación del sistema: definición de niveles de acceso interno, en función del sistema de jerarquía, así como del grado de acceso externo (a quién y cuándo se comunica).
- Monitorización: realización de auditorías sobre la operatividad y la eficacia del *SICI* (cómo se ha comunicado).

- **Desafío 4: Afianzar la *comunicación interna* como herramienta de innovación.**

El último y más actual desafío de la *comunicación interna* es lograr su **afianzamiento como herramienta de innovación**. Las TICs han cobrado tanta importancia que se han convertido en uno de los mejores y mayores facilitadores de los procesos de innovación, ya que con ellas se consigue una mejor y más eficiente gestión de la información.

La *comunicación interna* se presenta, así, como una llave que abre los procesos de innovación en las organizaciones. Si el principal objetivo de esta función ya decíamos que era “*que mi jefe hable conmigo*”, ahora este objetivo se reformula de la siguiente manera: “*que mi jefe hable conmigo y yo pueda hablar con él, para aportar ideas sobre posibles mejoras en el rendimiento*”.

Esta propuesta/necesidad de que el empleado sea escuchado, de poder aportar ideas, se traduce en la posibilidad de sentirse parte de la organización y de considerarse valorado en la compañía. Por eso es imprescindible que la *comunicación interna* permita establecer una relación fluida entre directivos y plantilla, con el objetivo de que ninguna idea se pierda, ya sea por falta de medios de comunicación o por la deficiencia del proceso de comunicación.

Esto nos devuelve, de nuevo, a la obligación que tienen las organizaciones de incorporar, dentro del conjunto de los canales de *comunicación interna* que se han de planificar y gestionar, los conocidos como *canales personales o directos*. No olvidemos que, si importa más el *cómo* se cuenta que *lo que* se cuenta, entonces es el contacto personal el que genera mayor capacidad de comunicación. Y ello por varios motivos:

- Porque la comunicación personal directa es la forma que permite una mayor y mejor retroalimentación de información;
- Porque la comunicación no verbal adquiere una mayor carga de importancia y de grado de transmisión de información;
- Porque la comunicación personal directa es la única herramienta efectiva en la resolución de conflictos.

Así, el verdadero reto de las organizaciones consiste en la implementación coordinada de las acciones de *comunicación interna* enfocadas al aprovechamiento de

las posibilidades que ofrecen las TICs sin dejar de perder el contacto directo entre las personas, que, en definitiva, es la base de una comunicación realmente efectiva y enriquecedora.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ANDREU PINILLOS, A.: “Comunicación interna, un paseo por el tiempo”, en *Harvard DEUSTO Business Review*, nº70, España, 1996, págs. 48-63.
- CAPRIOTTI, P.: “La comunicación interna”, en *Reporte C&D – Capacitación y Desarrollo*, nº13, Argentina, 1998, págs. 5-7.
- CUERVO, M.: “El desafío de la comunicación interna en las organizaciones”, en *Cuaderno nº 27*, del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación, Universidad de Palermo, Buenos Aires (Argentina), 2009, págs. 61-70.
- GARCÍA, J.: *Comunicación interna*, Editorial Díaz de Santos, Madrid (España), 1998.
- MERIANO MEDRANO, S.: “La comunicación interna en las organizaciones”, en *Contribuciones a la Economía*. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2012>.
- MUÑIZ GONZÁLEZ, R.: “La comunicación interna”, en *Marketing en el siglo XXI*, 5ª edición. Disponible en: <http://www.marketing-xxi.com/la-comunicacion-interna-119.htm>.
- PIZZOLANTE, I.: *El poder de la comunicación estratégica*, Editorial Pontificia, Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia), 2004.
- RIVERO, M.: “Medios de comunicación interna”, en *Red Inside Online*, nº21. Disponible en: <http://www.inside.com.ar/opinion.html>.
- ROBBINS, S.: *Comportamiento organizacional*, 8ª edición, Editorial Prentice Hall, México, 1999.
- ROMEO, M. y ROCA, X.: *Comunicación interna*. Editorial UOC, Colombia, 2005.
- TESSI PARISI, M.: “Qué hacemos cuando hacemos comunicación interna”, en *Red Inside Online*, nº31. Disponible en: <http://www.inside.com.ar/opinion.html>.

## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

### CALENDARIO LABORAL

#### **CALENDARIO LABORAL: 2018**

*Resolución de 9 de octubre de 2017, de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2018 (BOE de 11 de octubre de 2017, número 245).*

Corrección de errores, BOE de 19 de octubre de 2017, número 252.

Nueva corrección de errores: BOE de 25 de octubre de 2017, número 257.

#### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DÍAS INHÁBILES PARA 2018**

*Resolución de 1 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se establece a efectos de cómputo de plazos, el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2018 (BOE de 18 de diciembre de 2017, número 306).*

### CONSUMO

#### **CONSUMO: RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LITIGIOS: DIRECTIVA EUROPEA: INCORPORACIÓN AL DERECHO ESPAÑOL**

*Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (BOE de 4 de noviembre de 2017, número 268).*

La finalidad de la ley tiene como finalidad garantizar a los consumidores residentes en la Unión Europea el acceso a mecanismos de resolución alternativa de litigios en materia de consumo que sean de alta calidad por ser independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos.

La ley es de aplicación a las entidades de resolución alternativa establecidas en España, tanto públicas como privadas, que propongan, impongan o faciliten una solución entre las partes en el ámbito de la resolución alternativa de litigios de consumo, nacionales o transfronterizos, relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios, y que voluntariamente soliciten su acreditación para ser incluidas en el listado nacional de entidades acreditadas que

elabore la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, que es la autoridad competente para la acreditación de las entidades, sin perjuicio de la facultades que al respecto la propia Ley atribuye a las Comunidades Autónomas. El procedimiento de acreditación de las entidades de resolución alternativa se iniciará a solicitud del interesado. La Presidencia de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición elaborará el listado nacional de entidades acreditadas por las diferentes autoridades competentes y lo notificará a la Comisión Europea.

Estas entidades de resolución alternativa tienen que estar establecidas en España, y deberán disponer de un estatuto o reglamento de funcionamiento que conste en soporte duradero y sea fácilmente accesible para todos los ciudadanos, y deben resolver litigios en materia de consumo de carácter nacional y transfronterizo, incluidos los regulados por el Reglamento 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

Además, las entidades incluidas en el listado, deberán cumplir las obligaciones que la Ley establece, y si en caso de incumplimiento de alguna de ellas o si deja de reunir alguno de los requisitos establecidos en la Ley, la autoridad competente la requerirá para que sea subsanado y si transcurre un plazo de tres meses sin haber procedido a su subsanación, será excluida del listado de entidades acreditadas.

La ley no regula ni desarrolla procedimientos de resolución alternativa de litigios, sino que se limita a establecer los requisitos que buscan la armonización de la calidad de las entidades de resolución alternativa a las que pueden recurrir los consumidores y los empresarios para la solución de sus litigios; si bien, la notificación de la resolución del procedimiento se debe notificar a las partes en el plazo máximo de noventa días naturales a contar desde la fecha de la presentación de la reclamación, y a tal efecto modifica el artículo 37 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo; de la misma manera se modifica el artículo 21 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, en el sentido de que si el empresario no resuelve satisfactoriamente una reclamación interpuesta ante el mismo por un consumidor en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación, éste podrá acudir a una entidad de resolución alternativa notificada a la Comisión Europea.

## CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

### **CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: LEY**

*Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, de 26 de febrero (BOE de 9 de noviembre de 2017, número 272).*

A) Finalidad de la ley.

La nueva norma, tiene como objetivos lograr mayor transparencia en la contratación pública y conseguir una mejor relación calidad-precio. Pero además, ha tratado de diseñar un sistema de contratación pública basado en la eficiencia, la transparencia y la integridad, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos, y, por supuesto, a través de la prestación de mejores servicios a los usuarios de los mismos.

**B) Entrada en vigor.**

De conformidad con la Disposición final decimosexta, la Ley entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el BOE (9 de marzo de 2018).

No obstante, existen excepciones respecto a determinadas disposiciones:

- Entrarán en vigor a los diez meses de la publicación de la norma la letra a) del apartado 4 del artículo 159 y la letra d) del apartado 2 del artículo 32

- Los artículos 328 a 334 y la Disposición final décima, lo harán al día siguiente de la referida publicación.

- Y por último, el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 150 entrará en vigor en el momento en que lo haga la disposición reglamentaria a la que se refiere el mismo.

**C) Contenido más relevante**

- Fomento del acceso de las Pequeña y Medianas Empresas (PYME) a la contratación pública. La nueva ley establece una serie de medidas destinadas a facilitar el acceso de las PYME a la contratación, lo que generará una competencia más intensa por la obtención de contratos públicos que permitirá a las PYME desarrollar su potencial de crecimiento e innovación, con el consiguiente efecto positivo sobre la economía. Se restringen los casos en los que se puede acudir a la ejecución de prestaciones por medios propios y también mediante encargo a medios propios personificados. La división en lotes será la regla, no la excepción, y, respecto a la subcontratación, se permite sin límites con carácter general y se establece la irrenunciabilidad de los derechos de cobro del subcontratista.

- Prevención de la corrupción. La Ley incorpora una serie de medidas para incrementar la transparencia y luchar contra el fraude y la corrupción:

a) Se impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. A estos efectos, se amplía el concepto de conflicto de intereses.

b) Se amplían las prohibiciones a contratar.

c) Nueva regulación de las Mesas de Contratación, que quedan definidas como un órgano de asistencia técnica especializada.

d) Se diseña un nuevo sistema de gobernanza pública orientado a la lucha contra el fraude y la corrupción a través de la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de Proyecto, la Oficina Nacional de Evaluación y la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado que adopta tareas de supervisión y coordinación.

- Nuevos procedimientos de contratación. Se crea, como gran novedad, un procedimiento abierto simplificado, en el que se reducen los plazos y se elimina la garantía provisional, el procedimiento de asociación para la innovación, previsto para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores. Por otra parte, se desaparece el procedimiento negociado con y sin publicidad por razón de la cuantía y el “procedimiento negociado” pasa a denominarse “procedimiento con negociación”.

- Ampliación del ámbito subjetivo de la Ley. Las grandes novedades son la inclusión, dentro del ámbito subjetivo de la ley, de los partidos políticos y diversas organizaciones (sindicales, empresariales y profesionales) y la desaparición de las instrucciones de contratación, lo que significa que los poderes adjudicadores no administración pública deberán seguir los mismos procedimientos que la Ley prevé para las Administraciones Públicas.

- Medios electrónicos. La LCSP establece la obligatoriedad de utilización de unos medios electrónicos en las notificaciones y comunicaciones en la tramitación de procedimientos de adjudicación y en la presentación de ofertas y solicitudes de participación, aunque también establece numerosas excepciones a dicha obligación.

- Reducción de cargas administrativas y simplificación del procedimiento. Este objetivo se promueve a través de la ampliación del uso de la declaración responsable, del procedimiento abierto simplificado y super simplificado, con los que se consigue agilidad y la reducción de plazos para la presentación de proposiciones y en el procedimiento abierto y de solicitudes de participación y de proposiciones en el procedimiento restringido.

- Publicidad y perfil del contratante. La LCSP introduce una nueva regulación de la figura del perfil de contratante, más exhaustiva que la anterior, que le otorga un papel principal como instrumento de publicidad de los distintos actos y fases de la tramitación de los contratos de cada entidad.

- Criterios de adjudicación. La principal novedad es que el precio deja de ser un criterio obligatorio; así, cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida. Además, los “Criterios de valoración de ofertas” pasan a denominarse “Criterios de adjudicación del contrato” y la “oferta económicamente más ventajosa” se sustituye por “mejor relación calidad precio”.

- Recurso especial y control jurisdiccional. Se amplía el objeto del Recurso Especial en materia de contratación y se reducen los umbrales, aunque no se dará este recurso frente a los procedimientos de adjudicación que sigan el trámite de emergencia. Además, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de todas las

controversias que se susciten en relación las actuaciones relativas a la preparación y adjudicación del contrato, al margen del importe y la naturaleza del poder adjudicador. También se suprime la cuestión de nulidad, si bien sus causas podrán hacerse valer a través del recurso especial.

D) Disposiciones Afectadas.

- Derogación. Queda derogado el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongán a lo dispuesto en la nueva Ley.

- Modificación.

Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos. Especialmente significativa es esta modificación, así como las dos siguientes que se indican a continuación, para los entes locales, pues añade una nueva letra, la c), al artículo 2, del siguiente tenor: *“Las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de la obra o por la prestación del servicio de concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público, que son prestaciones patrimoniales de carácter no tributarias”*.

Disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT). En consonancia con la anterior modificación, la referida disposición, define las prestaciones patrimoniales públicas como aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo, las cuales podrán tener carácter tributario o no tributario, teniendo la consideración de tributarias las que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a que se refiere el artículo 2 de la LGT, y son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas *que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión directa, y en concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de derecho privado*.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de las Haciendas Locales (TRLHL). En concordancia con las dos modificaciones anteriores, se añade un nuevo apartado, el 6, al artículo 20 del TRLHL, del siguiente tenor: *“Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución. En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la*

*Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas".* En consecuencia, se pone punto final a la polémica doctrinal y jurisprudencial sobre el carácter de tasa o precio privado de las contraprestaciones que perciben los concesionarios de los servicios públicos, así como las empresas públicas con personificación privada directamente de los usuarios por la prestación de dichos servicios públicos, con la atribución de la naturaleza de precio privado, y por ello, se exige que la entidad local titular del servicio haya de solicitar el informe preceptivo que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas en materia de intervención de precios.

Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Texto Refundido de la Ley General de las personas con discapacidad y de su inclusión social <sup>1</sup>, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## **CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: LÍMITES DE CONTRATACIÓN**

*Orden HFP/1298/2017, de 26 de diciembre del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2018 (BOE de 29 de diciembre de 2017, número 316).*

## **ENTIDADES LOCALES**

### **ENTIDADES LOCALES: HACIENDA: PRUDENCIA FINANCIERA**

*Resolución de 5 de octubre de 2017, de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamientos y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 7 de octubre de 2017, número 242).*

## **ENTIDADES LOCALES: HACIENDA: PRUDENCIA FINANCIERA**

*Resolución de 6 de noviembre de 2017, de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaria General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamientos y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 7 de noviembre de 2017, número 270).*

## **ENTIDADES LOCALES: HACIENDA: PRUDENCIA FINANCIERA**

*Resolución de 5 de diciembre de 2017, de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaria General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamientos y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 6 de diciembre de 2017, número 296).*

## **INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS**

### **INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS: REGULACIÓN**

*Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos (BOE de 8 de noviembre de 2017, número 271).*

## **FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL**

### **FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL: RELACIÓN INDIVIDUALIZADA DE MÉRITOS**

*Resolución de 24 de octubre de 2017, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se publica la relación individualizada de méritos generales de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 8 de noviembre de 2017, número 271).*

Corrección de errores, BOE de 1 de diciembre de 2017, número 292.

## **FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL: CLASIFICACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO**

*Resolución de 15 de noviembre de 2017, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 8 de noviembre de 2017, número 277).*

### **HACIENDA PÚBLICA**

#### **HACIENDA PÚBLICA: CÁLCULO DEL PERÍODO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES: MODIFICACIÓN**

*Real Decreto 1040/2017, de 22 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se modifica el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE de 23 de diciembre de 2017, número 311).*

### **MEDIO AMBIENTE**

#### **MEDIO AMBIENTE: SUELOS CONTAMINADOS: MODIFICACIÓN**

*Orden PRA/1080/2017, de 2 de noviembre, del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, por las que se modifica el anexo I del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (BOE de 9 de noviembre de 2017, número 272).*

#### **MEDIO AMBIENTE: CALIDAD DEL AIRE**

*Real Decreto 1042/2017, de 22 de diciembre, del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas y por el que se actualiza el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (BOE de 23 de diciembre de 2017, número 311).*

## OBRAS

### **OBRAS: UTILIZACIÓN DE MATERIALES EXCAVADOS EN RELLENO Y OBRAS DISTINTAS A AQUELLAS EN LAS QUE SE GENERARON**

*Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquellas en las que se generaron (BOE de 21 de octubre de 2017, número 254).*

La norma permite la utilización de residuos de obras de construcción y demolición consistentes en materiales naturales que se generen como excedentes de las excavaciones necesarias para la ejecución de las obras y que sean no peligrosos y no contaminados, tales como tierras, arcillas, limos, arenas, gravas o piedras.

Los materiales deberán cumplir los requisitos técnicos propios de la obra de destino en los términos en los que quede previsto en el Pliego de Condiciones Técnicas del proyecto de la mencionada obra de destino y en las previstas en la comunicación que se presente ante la comunidad autónoma, de manera que estas características técnicas de los materiales puedan estar adaptadas al tipo de obra de destino; y las obras pueden ser tanto de naturaleza pública como privada, de gran envergadura o de pequeña dimensión, de infraestructuras, de carácter residencial, industrial, portuario, comercial, etc.

El productor o poseedor inicial de los materiales deberá asegurar mediante declaración responsable al valorizador que éstos no están mezclados con otros materiales ni que han soportado alguna actividad potencialmente contaminante ni que existen indicios de que el suelo puede estar contaminado.

## SALARIO MÍNIMO

### **TRABAJO: SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL**

*Real Decreto 1077/2017, de 29 de diciembre, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2018 (BOE de 23 de diciembre de 2017, número 311).*

## TÉCNICA NORMATIVA

### **NORMAS GENERALES: TÉCNICA NORMATIVA: MEMORIA DE IMPACTO**

*Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE de 14 de noviembre de 2017, número 276).*

El Real Decreto es de aplicación a la Administración del Estado, pues su artículo 1 dice que su objeto es desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias.

No obstante, puesto que los principios de buena regulación normativa también son de aplicación al ejercicio de la potestad reglamentaria de los entes locales, de acuerdo con el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puede servir el Real Decreto de guía a éstos.

## TRIBUTOS

### **TRIBUTOS: PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS: MODIFICACIÓN**

*Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se modifica el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente (BOE de 30 de diciembre de 2017, número 317).*

### **TRIBUTOS: REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN: MODIFICACIÓN**

*Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se modifica el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio (BOE de 30 de diciembre de 2017, número 317).*

### **TRIBUTOS: RÉGIMEN SANCIONADOR: MODIFICACIÓN**

*Real Decreto 1072/2017, de 29 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se modifica el Reglamento general del régimen*



*sancionador tributario, aprobado por el Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre (BOE de 30 de diciembre de 2017, número 317).*

### **TRIBUTOS: REVISIÓN: MODIFICACIÓN**

*Real Decreto 1073/2017, de 29 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se modifica el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (BOE de 30 de diciembre de 2017, número 317).*



## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA**

### **AGRICULTURA**

#### **AGRICULTURA: PLAN ESTRATÉGICO 2020**

*Acuerdo de 12 de Diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico para la Agroindustria de Andalucía, horizonte 2020 (BOJA de 19 de diciembre de 2017, número 241).*

### **ANIMALES DE COMPAÑÍA**

#### **ANIMALES DE COMPAÑÍA: CONSEJO ANDALUZ DE PROTECCIÓN: MODIFICACIÓN**

*Decreto 169/2017 de 24 de octubre, por el que se modifica el Decreto 525/2012, de 27 de noviembre, por el que se crea y regula el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía (BOJA de 2 de noviembre de 2017, número 210).*

#### **ANIMALES DE COMPAÑÍA: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

*Decreto 174/2017 de 24 de octubre, por el que se establece el plazo máximo de resolución y notificación así como el porcentaje aplicable a las sanciones pecuniarias de los procedimientos sancionadores en materia de animales de compañía, incluidos los potencialmente peligrosos (BOJA de 2 de noviembre de 2017, número 210).*

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución expresa en los procedimientos sancionadores en materia de animales de compañía, incluidos los considerados potencialmente peligrosos, será de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador.

El porcentaje de reducción de la cuantía de las sanciones pecuniarias, en los supuestos previstos en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, será con carácter general del 20 por 100 sobre el importe de cada una de las sanciones propuestas, que se elevará al 40 por 100 cuando se trate de infracciones administrativas susceptibles de ser subsanadas y el presunto infractor proceda a la subsanación.

### **CAMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA**

#### **CÁMARA DE CUENTAS: SECTOR PÚBLICO ANDALUZ**

*Resolución de 16 de octubre de 2017, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del Informe Anual sobre la rendición de cuentas del*

*Sector Público Local Andaluz, correspondiente al ejercicio 2015 (BOJA de 8 de noviembre de 2017, número 214).*

## CENTROS DOCENTES PÚBLICOS

### **CENTROS DOCENTES PÚBLICOS: CONVENIOS PARA SU UTILIZACIÓN POR LOS ENTES LOCALES: MODELO DE DOCUMENTO**

*Orden de 28 de septiembre de 2017 de la Consejería de Educación, por la que se hace público el modelo de documento administrativo en el que se formalizarán los convenios con los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y otras Entidades Locales, para el uso de las instalaciones de los centros docentes públicos fuera del horario escolar (BOJA de 5 de octubre de 2017, número 192).*

## COMERCIO

### **COMERCIO: APERTURA EN FESTIVOS: PERMUTA**

*Resolución de 30 de noviembre de 2017, de la Dirección General de Comercio de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se autoriza a determinados municipios la permuta de un domingo o festivo del calendario en que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público durante el año 2018 (BOJA de 7 de diciembre de 2017, número 234).*

### **COMERCIO: PLAN DE INSPECCIÓN 2018**

*Resolución de 19 de diciembre de 2017, de la Dirección General de Comercio, por la que se aprueba el Plan de Inspección Comercial de Andalucía para el año 2018 (BOJA de 27 de diciembre de 2017, número 246).*

### **COMERCIO: RECONOCIMIENTO FERIAS COMERCIALES: CALENDARIO 2018**

*Orden de 19 de diciembre de 2017 de la Consejería de Empleo, Empresa 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 2018 (BOJA de 28 de diciembre de 2017, número 247).*

### **COMERCIO: COMERCIO AMBULANTE: PRÓRROGA DEL PLAN DE ACTIVACIÓN DEL COMERCIO AMBULANTE 2015/2017**

*Orden de 26 de diciembre de 2017 de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se prorrogan los efectos de la Orden de 23 de enero de 2015, por*

*la que se aprueba el Plan de Activación del Comercio Ambulante en Andalucía para el periodo 2015/2017 (BOJA de 29 de diciembre de 2017, número 248).*

## COMUNIDAD GITANA

### **COMUNIDAD GITANA: PLAN INTEGRAL 2017 - 2020**

*Acuerdo de 31 de octubre de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Integral para la inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía para el período 2017-2020 (BOJA de 7 de noviembre de 2017, número 213).*

## CONTRATACIÓN

### **PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE AYUDA A LA CONTRATACIÓN: RELACIÓN DE AYUNTAMIENTOS PARTICIPANTES Y CUANTÍA ASIGNADA A CADA UNO**

*Orden de 17 de septiembre de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, por la que se hace pública la relación de Ayuntamientos participantes en el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía regulado por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de Medidas Extraordinarias y Urgentes para la Inclusión Social a través del Empleo y el Fomento de la Solidaridad en Andalucía, y por la Orden de 22 de junio de 2017, así como las cuantías asignadas a cada uno de ellos (BOJA de 20 de octubre de 2017, número 202).*

## DEPORTE

### **DEPORTE: CONSEJO ANDALUZ DEL DEPORTE: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

*Decreto 184/2017 de 14 de noviembre de la Consejería de Turismo y Deporte, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Deporte (BOJA de 23 de noviembre de 2017, número 225).*

## DISCAPACIDAD

### **DISCAPACIDAD: DERECHOS Y ATENCIÓN**

*Ley 4/2017, 25 de septiembre, de 2017, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía (BOJA de 4 de octubre de 2017, número 191). Corrección de errores, BOJA de 9 de noviembre, número 215.*

El objeto de la Ley es promover y garantizar los derechos de las personas con discapacidad y de sus familias, impulsar el desarrollo de una sociedad inclusiva, asegurar el carácter transversal, participativo e intersectorial de las actuaciones públicas

de atención a las personas con discapacidad, así como establecer el régimen sancionador de Andalucía en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Todas las Administraciones Públicas andaluzas, y por tanto, los ayuntamientos, se regirán por los siguientes principios en el establecimiento de las políticas públicas dirigidas a la población con discapacidad:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas.

b) La promoción de la vida independiente.

c) La no discriminación. Para garantizar este derecho, así como el previsto en el apartado e), igualdad de oportunidades, todas las Administraciones Públicas de Andalucía, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar medidas contra la discriminación, de acción positiva, de igualdad de oportunidades y de fomento y defensa de las personas con discapacidad.

d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas.

e) La igualdad de oportunidades.

f) La igualdad entre mujeres y hombres.

g) La normalización.

h) La accesibilidad universal. Es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

i) Diseño universal o diseño para todas las personas.

j) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

k) El diálogo civil. Según este principio, las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participarán, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad, las cuales garantizarán, en todo caso, el derecho de los niños y las niñas con discapacidad a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho.

l) El respeto al desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad, y, en especial, de las niñas y los niños con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad. Concretamente, las políticas y los programas contra la violencia de género recogerán medidas específicas dirigidas a las mujeres y niñas con discapacidad

m) La transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.

Además, y en la medida de sus competencias, las Administraciones Públicas promoverán y favorecerán el uso del sistema braille para garantizar la comunicación accesible de las personas ciegas o con discapacidad visual.

La Junta Arbitral de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de Andalucía es el órgano al que le corresponde la gestión y administración autonómica del sistema arbitral regulado en el artículo 74 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y su normativa de desarrollo, y es competente para resolver, con carácter ejecutivo y vinculante para ambas partes, las quejas o reclamaciones de las personas con discapacidad en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación que afecten al ámbito territorial de Andalucía y no sean competencia de la Junta Arbitral Central de ámbito estatal, y se adscribe a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

El Título IV de la Ley regula una serie de medidas relativas a la protección del derecho a la educación de las personas con discapacidad, normas que son de aplicación a los ayuntamientos en las medidas que ejerzan este servicio público, como por ejemplo, en la prestación del servicio de escuelas infantiles.

El Título V lleva por rúbrica, “De la formación y el empleo”. El Consejo de Gobierno formulará y aprobará periódicamente un plan de empleo de las personas con discapacidad en Andalucía, en cuya elaboración participará la Administración local. A parte de esto, en el acceso al empleo público, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas de Andalucía se garantizará el principio de igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad. A tales efectos, y de conformidad con el marco normativo estatal, se regularán las medidas de acción positiva que sean necesarias, entre las que se incluirán la exención de algunas de las pruebas y la aplicación del sistema de concurso como sistema de acceso a personal laboral, consistente en la valoración de los méritos, atendiendo a las características de la discapacidad, y la reserva de plazas en las ofertas de empleo público y en las bolsas de trabajo temporal de un cupo no inferior al 10% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, reservando dentro del mismo un porcentaje específico del 2% para personas con discapacidad intelectual y un 1% para personas con enfermedad mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33%; siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas. Asimismo, en caso de no cubrirse las plazas vacantes reservadas para el turno de discapacidad, se acumularán a posteriores ofertas hasta un límite del 10%. Además, se adoptarán las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables establecerán el tipo de sistema selectivo más adecuado en atención a la naturaleza de los diferentes tipos de discapacidad, garantizando de esta forma el principio de igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad. Y, una vez superado dicho proceso, adoptarán las medidas precisas para realizar las adaptaciones en el puesto de trabajo según las necesidades de las personas con discapacidad.

Se establecerán programas de especialización y actualización de carácter general y de aplicación especial para las diferentes discapacidades dirigidos a las personas empleadas públicas con discapacidad.

Se reservará al menos el 5% de plazas para personas con discapacidad en el conjunto del Programa de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo, o de cualquier otro programa que se desarrolle en el marco de las políticas activas de empleo.

Finalmente, en esta materia, las Administraciones Públicas de Andalucía promoverán, específicamente, la colaboración con entidades de personas con discapacidad, sin ánimo de lucro, para la realización de actividades formativas al objeto de posibilitar la plena integración de las personas con discapacidad, especialmente en habilidades prelaborales por parte de las personas con discapacidad con mayores necesidades de apoyo en la inserción laboral.

En materia de cultura, deporte, turismo y otras actividades de ocio la Ley impone a las Administraciones Públicas de Andalucía, la obligación de velar por el derecho de las personas con discapacidad a disfrutar en condiciones de igualdad y no discriminatorias, de bienes y servicios, debiendo incorporar los gestores de estas actividades los recursos humanos y materiales adecuados al efecto. Además, las actividades comprendidas en estas materias se llevarán a cabo atendiendo a las características individuales de las personas con discapacidad, y las Administraciones Públicas establecerán los cauces normativos, las medidas de fomento y las ayudas, contando con los representantes de las asociaciones de discapacidad.

El Título VII impone a las Administraciones Públicas que la planificación, el diseño y la urbanización de las vías y demás espacios públicos urbanizados, incluidos los de titularidad privada pero destinados al uso público, así como las edificaciones de uso público y privado, cumplan las condiciones de accesibilidad universal y diseño para las personas con discapacidad, condiciones que serán exigibles para el visado y supervisión de los proyectos y documentos técnicos cuando sean exigibles conforme a la normativa vigente, así como para la aprobación de los instrumentos de planeamiento, proyectos y documentos técnicos, para la concesión de las preceptivas licencias de edificación y uso del suelo, debiendo justificarse en los anteriores documentos el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad.

Los transportes públicos de viajeros de competencia autonómica y local, habrán de cumplir las condiciones de accesibilidad en los términos y plazos establecidos en la normativa aplicable.

La Administración de la Junta de Andalucía y las Administraciones locales deberán aprobar, en las condiciones y plazos que se determinen en la normativa aplicable, planes de accesibilidad para adecuar los entornos susceptibles de ajustes razonables a las exigencias normativas de accesibilidad.

Los espacios con asientos fijos para el público, tales como salones de actos, auditorios, cines u otros espectáculos públicos, dispondrán de plazas reservadas para el uso preferente de personas con discapacidad y sus acompañantes en el número y condiciones que se establezcan reglamentariamente.

En materia de estacionamiento, además del porcentaje de plazas de aparcamiento en las vías o espacios públicos, y edificaciones de usos públicas reservadas para personas titulares de tarjetas a estos efectos, 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 referida tarjeta de estacionamiento por cada cuarenta plazas o fracción, independientemente de las plazas destinadas a residencia o lugares de trabajo; a estos efectos, los ayuntamientos mediante ordenanza, determinarán las zonas del núcleo urbano que tienen la condición de centro de actividad. Además, los ayuntamientos facilitarán la reserva de plazas de aparcamiento junto al centro de trabajo o domicilio de las personas o entidades titulares de tarjeta de estacionamiento, regulando mediante ordenanza las condiciones y procedimiento de concesión de estas plazas. Finalmente, los ayuntamientos regularán el acceso gratuito, en las condiciones que se estipulen a las zonas de estacionamiento limitado.

La Junta de Andalucía en colaboración con los ayuntamientos andaluces de más de 20.000 habitantes, elaborará un programa de colaboración para establecer bonotaxis para aquellas personas que no puedan, por su discapacidad, utilizar el transporte público.

En los proyectos de viviendas protegidas, o que conforme a la normativa de aplicación puedan construirse sobre suelos destinados a vivienda protegida, así como de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones Públicas y demás entidades vinculadas o dependientes de estas, se reservará un mínimo del 4% de viviendas de las promociones referidas, en la forma y con los requisitos que se determinen reglamentariamente.

Toda persona con discapacidad tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado.

Las personas con discapacidad usuarias de centros residenciales y centros de día tendrán, además de los derechos reconocidos en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, el derecho a participar y a ser oídos, por sí o a través de sus representantes legales, en aquellas decisiones o medidas relacionadas con la atención y convivencia en ellos.

El Consejo de Gobierno formulará y aprobará el Plan de acción integral para las personas con discapacidad en Andalucía con la finalidad de coordinar las políticas y medidas previstas en la presente Ley, en cuya elaboración participará, además de otros entes, la Administración local.

El Título XIII regula el régimen sancionador en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, cuyas sanciones oscilan entre los 301 euro hasta 1.000.000 de euros, atribuyendo a los ayuntamientos la titularidad de la potestad sancionadora en los casos de infracciones por incumplimiento de las exigencias de accesibilidad en espacios públicos urbanizados y edificaciones.

Finalmente, la Ley deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la misma, y específicamente la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, el artículo 116 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que aprueban medidas fiscales y administrativas y la disposición adicional décima del Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo y la edificación en Andalucía.

## ESCUELAS TALLER Y CASAS DE OFICIOS

### **ESCUELAS TALLER, CASAS DE OFICIOS, TALLERES DE EMPLEO Y UNIDADES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO: MODIFICACIÓN NORMATIVA**

*Orden de 29 de septiembre de 2017 de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se modifica la Orden de 2 de junio de 2016, por la que se regulan los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo en la Junta de Andalucía, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas públicas en régimen de concurrencia competitiva a dichos programas (BOJA de 4 de octubre de 2017, número 191).*

La modificación afecta al régimen del pago de subvenciones por la Junta de Andalucía a las Corporaciones Locales de manera que, una vez dictada la resolución de concesión de la ayuda, se transfiera a dichas entidades locales promotoras de los proyectos hasta el 75% del coste incentivado, en concepto de anticipo y articulándose en la propia resolución de concesión de la ayuda la secuencia de justificación de dicha cantidad, y una vez alcanzada la ejecución del 50% del proyecto, y justificada mediante la aportación de la documentación acreditativa de dicho extremo, se libre el pago del 25% restante.

## FOMENTO DE EMPLEO

### **FOMENTO DEL EMPLEO**

*Decreto 192/2017, de 5 de diciembre de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por el que se aprueba el Programa de Fomento del Empleo Industrial y Medidas de Inserción Laboral en Andalucía (BOJA de 14 de diciembre de 2017, número 238).*

Las medidas de las que pueden ser beneficiarias las entidades locales son:

Desarrollo local, que comprende las siguientes:

- Iniciativa de diagnóstico y prospección de desarrollo local, que tiene por objeto conocer las posibilidades de desarrollo local de los municipios andaluces, atendiendo a su tejido productivo y a la actividad empresarial existente, así como a las oportunidades

de crecimiento de los mismos, prestando especial atención en el sector industrial. Podrán ser entidades beneficiarias los ayuntamientos, las diputaciones provinciales, las mancomunidades de municipios y otras entidades de desarrollo local de naturaleza pública.

- Iniciativa de cooperación local, que tiene por objeto promover la creación de empleo en el territorio de los municipios andaluces, fomentando la inserción laboral de personas desempleadas por parte de los ayuntamientos, a través de la realización de proyectos que permitan mejorar su empleabilidad con la adquisición de experiencia laboral vinculada a una ocupación. Pueden tener la condición de entidades beneficiarias los ayuntamientos.

Las normas de desarrollo regularán las bases, condiciones y requisitos para ser entidad beneficiaria.

## HACIENDAS LOCALES

### **HACIENDAS LOCALES: PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: MODIFICACIÓN**

*Orden de 15 de diciembre de 2017 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica la modificación del Anexo I y los valores de las variables establecidos 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 21 de diciembre de 2017, número 243).*

## MEDIO AMBIENTE

### **MEDIO AMBIENTE: PARQUE NATURAL SIERRAS DE CAZORLA, SEGURA Y LAS VILLAS: PLAN DE ORDENACIÓN Y PLAN RECTOR**

*Decreto 191/2017, de 28 de noviembre, por el que se declara la zona especial de conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES0000035) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (BOJA de 27 de diciembre de 2017, número 246).*

## OFICINA ANDALUZA DE EVALUACION FINANCIERA

### **OFICINA ANDALUZA DE EVALUACIÓN FINANCIERA: CREACIÓN**

*Decreto 168/2017 de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera (BOJA de 27 de octubre de 2017, número 207).*

El Decreto crea la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera, adscrita a la Viceconsejería competente en materia de Hacienda, con la finalidad de analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de gestión de servicios públicos de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional trigésimo sexta del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; asimismo, la Oficina será competente para informar los proyectos de inversión no incluidos en los contratos anteriores que se ejecuten a través de fórmulas de colaboración público-privada, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013.

## PRESUPUESTOS

### **PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 2018**

*Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018 (BOJA de 15 de diciembre de 2017, número 239).*

El Presupuesto dota con 480.000.000 euros el Fondo de Participación en los tributos de la Comunidad, regulado por la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad, asignándose de la siguiente manera.

- Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 1, se le asigna una dotación de 121.746.915,07 euros.
- Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 2, se le asigna una dotación de 105.344.317,75 euros.
- Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 3, se le asigna una dotación de 76.625.997,61 euros.
- Al conjunto de los municipios pertenecientes al grupo 4, se le asigna una dotación de 176.282.769,57 euros.

## RECURSOS NATURALES

### **RECURSOS NATURALES: PARQUE NATURAL LOS ALCORNOCALES: PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS**

*Decreto 150/2017, de 19 de septiembre de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito Los Alcornocales, se amplía el ámbito territorial del Parque Natural Los Alcornocales y de la Zona de Especial Protección para las Aves Los Alcornocales (ES0000049), y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales (BOJA de 9 de octubre de 2017, número 194).*

## SERVICIOS SOCIALES

### **SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: MUNICIPIOS: FINANCIACIÓN: MODIFICACIÓN**

*Orden de 4 de diciembre de 2017 de la Consejería de igualdad y Políticas Sociales, por la que se modifica la Orden de 22 de junio de 2017, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las entidades locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2017 (BOJA de 12 de diciembre de 2017, número 236).*

### **SERVICIOS SOCIALES: AYUDAS EXTRAORDINARIAS**

*Acuerdo de 19 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno, 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 2018 (BOJA de 22 de diciembre de 2017, número 244).*

### **SERVICIOS SOCIALES: DEPENDENCIA: AYUNTAMIENTOS: DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS**

*Acuerdo de 19 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales, al objeto de financiar el refuerzo de los servicios sociales comunitarios en el desarrollo de las competencias atribuidas en materia de dependencia (BOJA de 22 de diciembre de 2017, número 244).*

### **SERVICIOS SOCIALES: RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL**

*Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (BOJA de 26 de diciembre de 2017, número 245).*

## TRABAJO

### **TRABAJO: SEGURIDAD Y SALUD: ESTRATEGIA 2017 - 2022**

*Acuerdo de 14 de noviembre de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2022 (BOJA de 20 de noviembre de 2017, número 222).*

Consultar el texto de la Estrategia.

## URBANISMO

### **URBANISMO: CONSEJO ANDALUZ DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

*Orden de 29 de noviembre de 2017 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOJA de 5 de diciembre de 2017, número 233).*

## VOLUNTARIADO

### **VOLUNTARIADO: IV PLAN: APROBACIÓN**

*Acuerdo de 17 de octubre de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el IV Plan Andaluz del Voluntariado para el período 2017-2020 (BOJA de 25 de octubre de 2017, número 205).*

El Plan está disponible en la página web de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### II. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### **NUEVO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN DEFENSA DE LA AUTOMIA LOCAL, SIENDO EL PRIMER RECURSO FORMULADO, DE TAL NATURALEZA, RESPECTO DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y DE LAS HACIENDAS LOCALES.**

*Sentencia número 107/2017 de 20 de julio del Pleno del Tribunal Constitucional.*

*Conflicto Constitucional 4292/2014.*

*Ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón*

El TC resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local formulado por 2.393 municipios respecto del artículo 1, apartados 3, 8, 9, 16, 21, 25, 30, 31, 36 y 38, así como del artículo 2, apartados 2 y 3 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), por vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local.

Los referidos artículos vulnerarían los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, desarrollando el recurso tres bloques de impugnaciones:

a) Los artículos 25.2, 26.2 y 116 *ter* de la LRBRL, en la redacción dada por los apartados 8, 9 y 31, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013 producirían sobre los municipios un desapoderamiento competencial contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El artículo 25.2 LRBRL infringiría los artículos 137 y 140 CE por limitar el ámbito de las competencias propias municipales a una serie de materias tasadas. Los ayuntamientos no podrían ejercer competencias propias en otros ámbitos. Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus atribuciones sectoriales, no podrían asignárselas.

El artículo 26.2 LRBRL, aun interpretando que autoriza a la diputación a proponer la forma de prestación del servicio municipal correspondiente solo si cuenta con la anuencia de los ayuntamientos involucrados, incurriría en la

Dice el TC el presente recurso es hasta la fecha el primer conflicto en defensa de la autonomía local formulado respecto de bases del régimen local y legislación estatal sobre haciendas locales.

La LRSAL ha sido ya objeto de las SSTC 41/2016, de 3 de marzo (RTC 2016, 41), 111/2016, de 9 junio (RTC 2016, 111), 168/2016, de 6 de octubre (RTC 2016, 168), 180/2016, de 20 de octubre (RTC 2016, 180 ); 44/2017, de 17 de abril; 45/2017, de 17 de abril; 54/2017, de 11 de mayo (RTC 2017, 54), 93/2017, de 6 de julio (RTC 2017,

93) y 101/2017, de 20 de julio (RTC 2017, 101), resolutorias de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por la Asamblea de Extremadura, el Gobierno de Andalucía, el Gobierno del Principado de Asturias, el Parlamento de Navarra, diputados del Congreso, el Parlamento de Andalucía, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias, y de las que hemos dado cuenta en esta sección en números anteriores de la Revista.

El presente conflicto impugna previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por alguna de aquellas Sentencias, y por ello el punto 1 del fallo de la sentencia del TC declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del artículo 26.2 de la LRBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 de la LRSAL, en los incisos “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”; y de la disposición adicional decimosexta de la LRBRL, introducida por el artículo 1.38 de la LRSAL.

Por otra parte, la STC que comentamos, da por reproducida la doctrina de las SSTC citadas anteriormente sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local. Además, hay supuestos en que el presente conflicto y aquellos recursos vierten, respecto del mismo precepto, los mismos razonamientos impugnatorios, que la sentencia que comentamos desmenuza, por lo que el número 2 del fallo desestima el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

### **LAS NORMAS ESTABLECIDAS POR LA LRBRL PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS SON BÁSICAS Y NO PUEDEN SER ALTERADAS POR NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

*Sentencia número 108/2017 de 21 de septiembre del Pleno del Tribunal Constitucional.*

*Recurso de Inconstitucionalidad 1401/2016.*

*Ponente: Ricardo Enrique Sancho.*

El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà. El recurso considera que la constitución de ese nuevo municipio representa un régimen singular o especial para ese municipio no permitido por la legislación básica del Estado (artículo 9 de la LRBRL), en la medida en que el propio preámbulo de la ley recurrida reconoce que la normativa impide que Medinyà se constituya como municipio independiente, y vulnera asimismo el artículo 13.2 de la misma Ley reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, pues no cuenta tampoco con el mínimo de cinco mil habitantes exigido por el citado precepto para la creación de nuevos municipios, como igualmente reconoce el propio preámbulo de la Ley recurrida según el cual Medinyà cuenta con 866 habitantes.

El TC considera que la determinación de los requisitos necesarios para la constitución de un nuevo municipio, que es lo que hace la Ley recurrida, forma parte del contenido

de las bases del régimen local que corresponde establecer al Estado conforme al artículo 149.1.18. Por el contrario, la competencia «exclusiva» de la Generalitat de Cataluña sobre su “organización territorial”, y en particular sobre la creación de municipios que resulta del artículo 151 EAC, tiene un contenido distinto, y se refiere principalmente a la entidad que puede tomar esa decisión; decisión que no por ello deja de estar sujeta a los requisitos establecidos válidamente en la legislación básica del Estado dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE.

Este carácter básico no impediría, según los letrados del Gobierno y Parlamento autonómicos, la creación por Ley del municipio de Medinyà, a pesar de contar éste con menos de cinco mil habitantes. A su juicio, esa “base” del régimen local establecida por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE solamente sería oponible y vincularía al Gobierno de la Generalitat, órgano llamado a resolver ordinariamente los procedimientos administrativos de alteración de términos municipales de acuerdo con la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, arts. 17 y 18 de su texto refundido, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, pero no al legislador autonómico, bien por aplicación del título competencial sobre “organización territorial” del artículo 151 EAC, en combinación con las singularidades históricas de Medinyà, ya mencionadas, bien por haberse iniciado el procedimiento de alteración del término municipal con anterioridad al establecimiento de la citada base en la Ley reguladora de las bases de régimen local, que se produjo con la Ley 27/2013.

Sin embargo, ninguno de esos argumentos permite acomodar la ley recurrida al bloque de la constitucionalidad. De acuerdo con el principio de separación o competencia, las “bases” o normas «básicas» a que alude el artículo 149.1 CE en diversos apartados delimitan el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma y, por tanto, también de su legislador. En consecuencia, siendo este artículo 13.2 LBRL el precepto estatal de contraste *ex* artículo 149.1.18 CE, la insalvable contradicción entre ese precepto básico y la decisión tomada por la Comunidad Autónoma (al amparo del art. 151 EAC, ciertamente, pero sin respetar esa condición o requisito establecido válidamente por el Estado al amparo del citado art. 149.1.18 CE) debe conducir directamente a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà.

## II. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

**EL TSJA DECLARA NULO DE PLENO DERECHO EL DECRETO 141/2015, DE 26 DE MAYO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCÍA POR HABER SIDO DICTADO POR EL GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN FUNCIONES, CUANDO EN DICHA SITUACIÓN ÚNICAMENTE PUEDE EL GOBIERNO DESPACHAR ASUNTOS DE TRÁMITE, SALVO SUPUESTO DE URGENCIA O DE INTEREÉS GENERAL. EXAMEN DE LA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS “PER RELATIONEM” O “IN ALLIUNDE”, ES DECIR POR REMISIÓN A INFORMES EXISTENTES EN EL EXPEDIENTE. INAPLICACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DE CARÁCTER GENERAL DE LA INSTITUCIÓN DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SIÉNDOLES DE APLICACIÓN LOS EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

*Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) de 7 de septiembre de 2017.*

*Recurso contencioso administrativo número 721/2015.*

*Ponente: José Santos Gómez.*

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de fecha 26 de mayo de 2015 procedió a la aprobación del Decreto 141/2015, de 26 de mayo por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (en adelante, PPCLA), si bien fue publicado en el BOJA del 20 de julio. A la fecha de aprobación del Decreto, el Gobierno de la Junta de Andalucía se encontraba en funciones, pues el 22 de marzo anterior se habían celebrado elecciones autonómicas convocadas por Decreto 1/2015 de 26 de enero, y la constitución del Parlamento de Andalucía no se produciría hasta el 16 de abril, la investidura de la Presidente electa el 11 de junio, su toma de posesión el 14 de junio y la toma de posesión de los nuevos Consejeros el 18 de junio; de modo que cuando el Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el PPCLA, se encontraba en funciones, como se ha dicho.

El 25 de mayo de 2015, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático emite un informe en el que aduce razones de urgencia e interés general, que ponen de manifiesto el convencimiento de la Administración del carácter político de la aprobación definitiva del PPCLA, justificando la urgencia de su aprobación en que la disposición adicional única del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía establece el plazo de dos años y seis meses desde la entrada en vigor del Decreto-ley para la aprobación del PPCLA, fecha que concluía el 27 de mayo de 2015, con lo que se estaría incumpliendo una disposición legal con las consecuencias jurídicas que de ello pudieran

derivarse respecto de la nulidad del Plan en un posible recurso contencioso administrativo; motivaría el levantamiento de la suspensión cautelar establecida por el Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, respecto de la aprobación de instrumentos de planeamiento de desarrollo en zonas protegidas por el nuevo instrumento, lo que incrementaría los gastos derivados de posibles indemnizaciones en el caso de aprobarse el Plan con posterioridad, en los siguientes supuestos:

- Sectores de suelo urbanizable sin Plan Parcial aprobado que podrían iniciar su tramitación, con un total de 46 sectores (30 sectorizados y 16 no sectorizados), una superficie aproximada de 2000 hectáreas con capacidad para unas 31.000 viviendas.
- Sectores de suelo urbanizable con Plan Parcial aprobado, a los que si bien no les afecta la suspensión, podrían iniciar materialmente su ejecución. Esto sería el caso de los Planes Parciales de Valdevaqueros y Los Lances en Tarifa y El Cañar y el Camillar en Carboneras, próximos al "El Algarrobico", ubicados todos en zonas de gran valor ambiental;

y, en definitiva, dejaría sin efecto el objeto de salvaguardar intereses generales sujetos a la tutela de la Comunidad Autónoma presentes en este ámbito, ya que impediría la protección y puesta en valor de la franja costera e imposibilitaría un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio.

Contra el Decreto que aprueba el PPCLA interpone la Junta de Compensación del Sector SL-1 "Valdevaqueros" del Plan General de Tarifa recurso contencioso administrativo, alegando falta de competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para aprobar el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, por encontrarse el Gobierno en funciones.

El TSJA analiza en la sentencia que comentamos la competencia del Gobierno en funciones, las razones de urgencia y / o de interés general que permitan, en esta situación, al Gobierno despachar asuntos que vayan más allá del despacho de asuntos ordinarios, la necesidad de motivación de la existencia de dichas circunstancias y la posibilidad de que se admitan por referencia a informes obrantes en el expediente.

A la primera cuestión, competencia del Gobierno en funciones, el TSJA parte del artículo 101.2 de la Constitución, según el cual, el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, y el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, si bien estatal, dispone que el Gobierno en funciones limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas. Por su parte, el artículo 120 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dice que el gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno, y el artículo 37.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía, que el Gobierno cesante limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo urgencia o interés general debidamente acreditados.

El TSJA cita la sentencia del TS de 2 de diciembre de 2006 (recurso 161/2004), que declara que la dirección de la política general, que es la misión principal del Gobierno, trae causa del programa que el candidato a la Presidencia defiende en el momento de su investidura y que, en caso de ser elegido por la Cámara el candidato a presidente, queda refrendado su programa y la confianza de aquella a éste, permitiendo el sistema parlamentario una actualización permanente de la relación de confianza a través de su normal desenvolvimiento o con el recurso a algunas instituciones previstas en la Constitución como el referéndum consultivo (artículo 92 ) o la cuestión de confianza (artículo 112).

Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno.

Así, pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar.

Así, el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, prohíbe al Gobierno en funciones aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (a) y presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (b). Es decir, la Ley prohíbe al Gobierno en funciones utilizar los principales instrumentos de orientación política, pues los Presupuestos Generales del Estado no son sino la traducción en términos de ingresos y gastos de la dirección política que el Gobierno quiere llevar a la práctica en el ejercicio de que se trate. Asimismo, deja en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales.

En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse.

La anterior doctrina de la STS citada, continua diciendo el TSJA, ha sido ratificada por la de 28 de mayo de 2013 del TS (recurso de casación 231/2012).

Sentado lo anterior, el PPCLA constituye un ejercicio de la potestad normativa atribuida constitucional y estatutariamente al gobierno autonómico que implica de manera palmaria el establecimiento de una nueva orientación política, en la medida en que dicho plan se aparta consciente y públicamente de los planes de ordenación de ámbito

subregional ya existentes y en vigor e incluso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, alterando radicalmente los objetivos y la finalidad de la política territorial en el ámbito del litoral andaluz y, consecuentemente, modificando de manera sustancial las directrices y determinaciones de dichos instrumentos, como un auténtico cambio de modelo. Esta nueva orientación política implica un condicionamiento, compromiso o impedimento para la potestad de dirección política del nuevo Gobierno, desde el punto de vista estrictamente jurídico y objetivo, es decir, dejando al margen la consideración puramente fáctica y contingente de que el nuevo Gobierno está sustentado por el mismo partido político. En consecuencia, es forzoso concluir que la aprobación era una decisión que excedía del despacho ordinario de los asuntos públicos de competencia de un Gobierno en funciones.

Como quiera que las razones de urgencia constaban en un informe previo de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y del Cambio Climático, analiza el TSJA la validez de la motivación de los actos y resoluciones administrativas por remisión a informes y dictámenes, y declara que tal posibilidad estaba contemplada en el art. 89.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exigiéndose a la aceptación de informes o dictámenes para servir de motivación a la resolución la incorporación de aquellos al texto de la misma, en el sentido de que debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues solo si se conocen pueden impugnarse y evitar indefensión. No obstante, el Tribunal Supremo, ha establecido matices en la denominada motivación "in allunde", en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica "in aliunde" satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración". Ahora bien, el Tribunal Constitucional declara que esta forma de motivación será válida siempre y cuando dicha remisión se produzca de forma expresa e inequívoca y siempre que la cuestión sustancial de que se trate se hubiera resuelto en la resolución o documento al que la resolución se remite.

Ahora bien, continua diciendo el TSJA, el Decreto que aprueba el PPCLA no menciona ni justifica razón alguna de urgencia o de interés general que motivaran la aprobación por el Gobierno en Funciones, y no solo eso, sino que ni siquiera remite o reenvía al contenido del informe de 25 de mayo de 2015, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, aparte de que las razones de urgencia y de interés general que aprecia el referido informe no se sostienen jurídicamente.

No puede justificarse como razón de urgencia, aducida por la Secretaría General, para la aprobación del PPCLA, que ésta tuviese que hacerse antes del 27 de mayo de 2015, fecha límite del plazo fijado (2 años y 6 meses) por la disposición adicional única del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, ya que de otro modo se estaría incumpliendo una disposición legal con las consecuencias jurídicas que de ello pudieran derivarse respecto de la nulidad del Plan en un posible recurso contencioso administrativo.

Al respecto debe recordarse la doctrina del Tribunal Supremo atinente a que la institución de la caducidad del procedimiento administrativo no es aplicable a los instrumentos de ordenación que participan de la naturaleza de disposiciones de carácter general, contenida en la STS de 8 de marzo de 2012 (recurso de casación 2305/2008), que declaró haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía, contra sentencia de esta Sala y Sección de 6 de marzo de 2008, que estimó el recurso contencioso administrativo y declaró la nulidad del Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento. Lo que transcribimos a continuación en letra cursiva, es un resumen de la referida sentencia del TS, que recoge la que nos ocupa.

*La sentencia impugnada concluye que antes transcribimos, que el plazo de un año para la elaboración» del Plan de ordenación territorial del sector occidental de Huelva, establecido en el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 52/1999, de 2 de marzo, de incoación del expediente, tiene una naturaleza esencial. También que, al haberse aprobado definitivamente el Plan territorial en cuestión el día 27 de junio de 2006, se infringió el citado plazo. Y, en definitiva, que responde al mismo fundamento y naturaleza que la caducidad con la única peculiaridad del mecanismo en su establecimiento, en tanto que no lo impone directamente la ley, sino el Acuerdo de inicio del expediente. Y anula así el Plan por haberse aprobado en un procedimiento que había caducado.*

*La doctrina especializada y la jurisprudencia constante de esta Sala viene considerando que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general porque tras su aprobación se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo y se consolidan en cada acto de aplicación. También por su específica configuración legal, que expresamente les atribuye los principios de inderogabilidad singular, publicidad y jerarquía normativa, característicos de las disposiciones reglamentarias. Y como ha dicho el TS la institución de la caducidad del procedimiento administrativo se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general, y por esta razón y conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento, sino los del silencio administrativo positivo o negativo según los casos.*

*La anterior conclusión se refuerza si se considera la finalidad a la que responde el referido plazo de un año fijado en el Decreto de incoación del expediente, que no es otra que la de apremiar a los distintos órganos responsables de la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio, para que, con su rápida aprobación, los intereses públicos a los que da cobertura dicho Plan se vean satisfechos con prontitud. La anulación del Plan por la mera superación de ese plazo produciría precisamente el resultado contrario al que se pretendió con la fijación del plazo, generando un retraso*

aún mayor en la satisfacción de esos intereses públicos, lo que no dejaría de ser un absurdo.

*Por otra parte, se alcanzaría también idéntica conclusión -falta de caducidad del procedimiento en que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva- si se tiene en cuenta que atendiendo a la fecha de incoación del expediente (2 de marzo de 1999), aún en la hipótesis de que no se tratase de una disposición de carácter general, tampoco se le podría aplicar el régimen de la caducidad, por cuanto el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sólo se refería a los expedientes no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, como los sancionadores. En ningún caso se aplicaría a los instrumentos de ordenación del territorio, que se dirigen precisamente a producir efectos favorables para el bienestar de los ciudadanos, pero en ningún caso se aplicaría a los instrumentos de ordenación del territorio, que se dirigen precisamente a producir efectos favorables para el bienestar de los ciudadanos.*

*En consecuencia, la sentencia impugnada podía en su caso haber anulado el Plan Territorial en cuestión por infringir alguna norma concreta reguladora del contenido de sus distintos documentos, o los límites de la potestad discrecional de planeamiento, si comprobase la concurrencia de defectos y discordancias esenciales con la realidad que pretende ordenar. Pero lo que no podía hacer es -como sin embargo hizo- anularlo por el mero transcurso del plazo de un año establecido en la resolución de incoación del expediente para la elaboración del plan, porque dicho plazo no constituye un término de caducidad del procedimiento.*

*A mayor abundamiento, el mentado plazo de un año, se circunscribía en sus estrictos términos a la "elaboración" del proyecto del Plan, no a su aprobación definitiva. Y, en fin, el plazo se fija por el mismo órgano al que le corresponde la aprobación definitiva del Plan, disponiendo por ello de la posibilidad de apreciar, en el momento de dicha aprobación definitiva, si por el transcurso de ese término se han alterado o no en tal manera los presupuestos de partida hasta el punto de que el Plan proyectado haya perdido su objeto y carezca de sentido aprobarlo, lo que no ha ocurrido en el presente caso, sino al contrario".*

Tampoco puede encontrarse razón de urgencia, continua diciendo los fundamentos de la sentencia que comentamos, que se intenta justificar en que la no aprobación en el indicado plazo, determinaría el levantamiento de la suspensión de los planes de sectorización y de los planes parciales, que según el art. 2.3 del Decreto Ley, tenía una vigencia máxima de dos años y seis meses, pues obviamente en 15 días no era posible esperar un aluvión de aprobación de planes, de ahí, que era perfectamente posible y razonable esperar la constitución y posesión del nuevo Gobierno para la aprobación definitiva, sin que se acierte a comprender que ese mínimo retraso perjudicase la satisfacción de los intereses generales determinados y concretados en la protección del litoral.

Por tanto, concluye el TSJA que el Decreto, de aprobación definitiva del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, no puede considerarse despacho ordinario

de asuntos públicos, debido a que por su clara y meridiana orientación política y su vocación y proyección de futuro, excede del indicado concepto y condiciona y compromete al nuevo Gobierno, con independencia de que el nuevo Gobierno, estuviese sustentado por el mismo partido político, sin que pueda ampararse la aprobación en la naturaleza de disposición general del instrumento de ordenación y en el interés general que en abstracto ostentan las disposiciones generales, en la medida en que el indicado interés general no sufriría por demorarse la aprobación escasamente un mes, hasta la toma de posesión del nuevo gobierno, y declara, en consecuencia, nulo de pleno derecho el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, del Consejo de Gobierno que aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.



Orden de 21 de diciembre de 2017, de la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se conovoca para el ejercicio 2018, la concesión de subvenciones a entidades andaluzas sin ánimo de lucro, en régimen de concurrencia competitiva, para la realización de **actividades o actuaciones no inversoras relacionadas con la promoción de los valores e identidad andaluces, así como la proyección de la imagen de Andalucía.** [BOJA núm. 10 de 15 de enero de 2018.](#)

Orden de 21 de diciembre de 2017, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan las ayudas previstas en la Orden de 15 de diciembre de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a **ayudas a Entidades Locales-Inversiones para la mejora de caminos rurales** dentro del Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 4.3). [BOJA núm. 248 de 29 de diciembre de 2017](#)

Orden de 28 de noviembre de 2017, por la que se convocan para el año 2018 las ayudas previstas en la Orden de 27 de septiembre de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, al fomento de la comercialización y transformación de los productos de la pesca y la acuicultura en Andalucía, previstas en el **Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca** (2014-2020). [BOJA núm. 237 de 13 de diciembre de 2017.](#)

Orden de 11 de diciembre de 2017, por la que se convocan para el año 2018 las ayudas previstas en la Orden de 14 de noviembre de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva para el Desarrollo sostenible de la pesca en Andalucía, en el marco del **Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca** (2014-2020). [BOJA núm. 237 de 13 de diciembre de 2017.](#)



## AHORA EN EL CEMCI

### CONSEJO RECTOR

El día 4 de diciembre de 2017 se celebró sesión ordinaria del Consejo Rector del CEMCI para la aprobación de asuntos de su competencia, entre otros el [Plan General de Acción 2018](#), que concreta las actividades que se van a llevar a cabo a lo largo de este año, según las líneas de actuación previstas en el **Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua**, de carácter cuatrienal (2016-2019), en sus diferentes vertientes de [formación](#), [investigación](#), [documentación y publicaciones](#).

### MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

Exitosa acogida del nuevo [Máster Virtual en Dirección Pública Local](#) del CEMCI. Los Diplomas de Especialización son autónomos, por lo que si no desea completar el Máster, pero sí obtener una formación profunda y de calidad sobre dichas materias, puede matricularse en alguno/s de ellos de forma independiente.



### MIRADOR DE NECESIDADES FORMATIVAS



Hemos incorporado a nuestra web el servicio [Mirador de necesidades formativas](#), un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

---

## ENCUESTAS

El Mirador de Necesidades Formativas se complementa con las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa o de divulgación.

Tu opinión nos interesa: puedes evaluar nuestros servicios mediante unas breves encuestas que hemos puesto a disposición de nuestros usuarios: [Actualidad Informativa](#), [Centro de Documentación Virtual](#), [Revista CEMCI](#), [Premios CEMCI](#), [Observatorio de Bancos de Experiencias](#) y [Gobierno Local Abierto y Transparente](#).

---

## COMUNIDAD VIRTUAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES



La Comunidad de Directivos Públicos Locales es un espacio común para el intercambio de experiencias profesionales o de cualquier otra índole y para el debate en temas comunes relevantes, tanto en materia de competencias, funciones, habilidades profesionales como de cualquier otra cuestión que pueda coadyuvar en el exitoso desempeño de puestos de trabajo de especial responsabilidad y alto nivel profesional, como son las de los directivos públicos locales o puestos análogos. Estamos trabajando en un nuevo diseño de este espacio que esperamos que esté disponible próximamente.

---

## SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

A través del servicio **Consulta al CEMCI** este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI. ([Más información](#))



## GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o Gobierno Abierto en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.

[\(Más información\)](#)



## CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

## OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS

Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.



El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en [cemci@cemci.org](mailto:cemci@cemci.org).

([Más información](#))

---

## PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

---

## ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.





## ACTIVIDADES FORMATIVAS

Las próximas actividades formativas convocadas por el CEMCI son:

- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 LPACAP \(IV edición\)](#). Del 15 de enero al 11 de febrero de 2018
- [Jornada: responsabilidad civil, administrativa y penal de los empleados públicos locales \(II edición\)](#). 16 de enero de 2018
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [La Ley de Transparencia y su aplicación a las entidades locales \(publicidad activa y acceso a la información\) \(V edición\)](#). Del 23 de enero al 19 de febrero de 2018
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Endeudamiento, fondo de financiación y principio de prudencia financiera en las entidades locales \(III edición\)](#). Del 24 de enero al 20 de febrero de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Curso de Estudios Avanzados sobre contratación pública local \(II edición\)](#). Del 25 de enero al 4 de abril de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Administración electrónica en las entidades locales \(VII edición\)](#). Del 26 de enero al 22 de febrero de 2018
- [Jornada para entidades locales: la nueva Ley de Contratos del Sector Público](#). 29 de enero de 2018
- Máster en Dirección Pública Local 2018: [Diploma de Especialización en Régimen Jurídico del Empleado Público Local \(II Edición\)](#). Del 30 de enero al 23 de abril de 2018
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Las nuevas técnicas de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos: comunicaciones previas y declaraciones responsables \(IV edición\)](#). Del 31 de enero al 27 de febrero de 2018
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Derecho de la Unión Europea y efectos en las entidades locales](#). Del 1 de febrero al 14 de marzo de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Clasificación, calificación, situaciones básicas y valoración del suelo según el RDL 7/2015 y el Reglamento \(II edición\)](#). Del 2 de febrero al 15 de marzo de 2018
- [Encuentro: la utilización eficiente del presupuesto municipal y de los recursos públicos](#). Del 6 al 20 de febrero de 2018
- [Jornada: innovando y evaluando en las políticas públicas](#). 6 de febrero de 2018
- Máster en Dirección Pública Local 2018: [Diploma de Especialización en Gestión Financiera Local \(II Edición\)](#). Del 7 de febrero al 1 de mayo de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Responsabilidad patrimonial de la administración local \(VI edición\)](#). Del 8 de febrero al 7 de marzo de 2018

- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Responsabilidad patrimonial de la administración local \(VI edición\)](#). Del 8 de febrero al 7 de marzo de 2018
- [Taller: recaudación voluntaria y ejecutiva \(IV edición\)](#). Del 9 de febrero al 8 de marzo de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Eficacia, productividad y gestión del tiempo](#). Del 13 de febrero al 26 de marzo de 2018
- Máster en Dirección Pública Local 2018: [Diploma de Especialización en Planificación y Gestión Urbanística \(II Edición\)](#). Del 14 de febrero al 8 de mayo de 2018
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Publicidad de los actos y acuerdos de las entidades locales en internet y redes sociales \(III edición\)](#). Del 15 de febrero al 14 de marzo de 2018
- [Encuentro: conexiones entre equipo de gobierno y directivos públicos locales](#). 16 de febrero de 2018
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [La factura electrónica en la administración local \(IV edición\)](#). Del 21 de febrero al 20 de marzo de 2018
- [Taller: descripción, clasificación, análisis y valoración del puesto de trabajo: efectos en las retribuciones de los empleados públicos locales \(III edición\)](#). Del 21 al 23 de febrero de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [La potestad sancionadora local \(IV edición\)](#). Del 22 de febrero al 21 de marzo de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [La gestión y control de la tesorería municipal \(III edición\)](#). Del 23 de febrero al 22 de marzo de 2018
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Contaminación acústica](#). Del 1 al 28 de marzo de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Planificación estratégica y habilidades directivas \(II edición\)](#). Del 2 de marzo al 12 de abril de 2018
- [Jornada: contratación de la energía eléctrica por las entidades locales en el mercado mayorista](#). 6 de marzo de 2018
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 LPACAP \(V edición\)](#). Del 8 de marzo al 4 de abril de 2018
- [Taller: empleo temporal: funcionarios interinos, eventuales y trabajadores temporales e indefinidos. Proceso de consolidación \(III edición\)](#). Del 8 de marzo al 4 de abril de 2018
- [Encuentro: dirección, organización y funcionamiento del equipo de gobierno](#). Del 13 al 27 de marzo de 2018
- [Taller: análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de las relaciones de los puestos de trabajo \(RPT\) \(II edición\)](#). Del 15 de marzo al 11 de abril de 2018
- [Taller: inventario municipal \(VI Edición\)](#). Del 16 de marzo al 12 de abril de 2018
- [Taller: procedimiento de acceso a la información pública](#). 20 y 21 de marzo de 2018

## PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA



A través de la página web del CEMCI puede descargarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones. Están disponibles en [formato electrónico](#) las publicaciones realizadas hasta 2016. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#).

Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con [publicaciones@cemci.org](mailto:publicaciones@cemci.org)



Puedes ver las [últimas incorporaciones](#) a nuestro catálogo de biblioteca en el Opac de la Red de Información y Documentación Especializada de Andalucía (Red Idea).

## ULTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



## OTRAS PUBLICACIONES



## PRÓXIMAS PUBLICACIONES PREVISTAS

- Planificación y gestión de recursos humanos en las Entidades Locales. J. Javier Cuenca Cervera, Pilar Antón Crespo y Juan Fernando Fariña Guillén.
- La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local. Juana López Pagán.
- Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales. Valentín Merino Estrada y Pilar Ortega Jiménez.
- Situaciones administrativas, permisos y licencias de los empleados públicos locales. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Agustín Gil Franco.
- El procedimiento electrónico en las Administraciones locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación. Rubén Martínez Gutiérrez.

## CENTRO DE DOCUMENTACION VIRTUAL

Accede a nuestro [Centro de Documentación Virtual](#) para consultar los últimos documentos que se han incorporado en sus diferentes secciones:



---

## REDES SOCIALES

Síguenos a través de los medios sociales



Suscríbete en nuestra web a nuestros boletines [www.cemci.org](http://www.cemci.org)



## NOVEDADES EDITORIALES



### **Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades Locales**

María José Fernández Pavés (Dir.)

Año de publicación: 2017  
ISBN: 978-84-16219-19-3  
Depósito Legal: Gr-1491/2017  
424 págs.

#### Sinópsis

Con esta obra se pretende analizar en profundidad y de forma global, todas las diferencias que se plantean a la hora de que las Entidades Locales desarrollen su poder tributario local, de una parte; así como también de otra, el tratamiento que reciben en su caso como posibles sujetos pasivos de los tributos estatales e incluso locales, junto a los supuestos en que quedan excluidas de gravamen por los mismos de acuerdo a la normativa impositiva vigente. Ambos aspectos son complementarios, en tanto que necesariamente ocupan y seguramente también preocupan a sus respectivas Corporaciones, a la hora de su quehacer diario y cotidiano en materia tributaria y fiscal; puesto que tanto el correcto, ágil y tempestivo ingreso de sus diferentes recursos tributarios, como a su vez también, la delimitación concreta y con claridad de los supuestos en que han de quedar gravadas por los tributos de los otros entes públicos y, en su caso, en qué medida puedan verse favorecidas por beneficios fiscales que les resulten aplicables, inciden igualmente en su situación financiera y sostenibilidad económica.

Sin duda alguna, el establecimiento y regulación de los tributos locales implica toda una serie de cuestiones divergentes de las que marcan el ejercicio de su poder tributario tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, fundamentalmente por la ausencia de capacidad legislativa que, sin embargo, sí pueden ejercer las otras dos entidades públicas territoriales mencionadas; y ello no obstante, partiendo de que constitucionalmente sí tienen reconocido ese poder tributario local, en el marco de su autonomía y suficiencia financiera. Igualmente, en la aplicación y exigencia de sus tributos propios, las actuaciones y procedimientos a desarrollar por las

Administraciones tributarias locales tienen muchas veces un difícil encaje en el marco diseñado por la normativa estatal, básicamente la Ley General Tributaria y sus Reglamentos de desarrollo; marco general que, a su vez, no se corresponde tampoco en bastantes ocasiones, con la escasa regulación específica contenida en el texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales sobre cada uno de ellos, lo cual conlleva una complejidad añadida a la ya de por sí implícita en la gestión y recaudación tributarias, además de una cierta inseguridad en el actuar de los órganos que han de aplicar los tributos locales.

Y por otra parte, en segundo lugar, a nadie se le escapa la gran importancia que tiene la delimitación exacta y precisa de, en qué supuestos, una Entidad Local va a quedar gravada por el IVA o por el Impuestos sobre Sociedades y en cuáles otros no resultará sujeta; unido en el primer caso además, a las consecuencias que ello implica sobre la facultad de repercutir o no el IVA para, con ello, recuperar el impuesto soportado a su vez de sus proveedores y demás empresarios que le prestan servicios o, por el contrario, soportarlo como un consumidor final sin posibilidades de reembolso. Junto a los posibles beneficios fiscales de los que pueden disfrutar las Entidades Locales como tales entes públicos en otras figuras impositivas estatales como el ITPAJD, e incluso locales como el IAE o el Impuesto de Vehículos por ejemplo, y también en las tasas locales; además de las implicaciones en cuanto a la fijación de los sujetos pasivos o deudores del tributo y la posible repercusión de la deuda tributaria satisfecha, fundamentalmente ahora en el ámbito de los bienes inmuebles de características especiales a efectos del IBI.

### Contenido

#### PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

#### **PRIMERA PARTE:** Las peculiaridades del poder tributario local

- CAPÍTULO I. «Principio de legalidad y Haciendas municipales. Cuestiones conflictivas en materia de Ordenanzas fiscales».
- CAPÍTULO II. «Los procedimientos de aplicación de los tributos locales: LGT versus TRLHL. Novedades introducidas por la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común».

#### **SEGUNDA PARTE:** Las Entidades Locales ante la imposición estatal

- CAPÍTULO III. «Las Entidades Locales en el Impuesto sobre Sociedades».
- CAPÍTULO IV. «La no sujeción al IVA de las Administraciones públicas locales».
- CAPÍTULO V. «Las concesiones administrativas y el IVA: análisis de la doctrina de la Dirección General de Tributos».
- CAPÍTULO VI. «Alcance de las exenciones en el ITPAJD a favor de las Entidades Locales».

**TERCERA PARTE:** Las Entidades Locales ante la fiscalidad local

- CAPÍTULO VII. «La delimitación de los bienes inmuebles a efectos catastrales. Especial referencia a los bienes inmuebles de características especiales y su tributación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles».
- CAPÍTULO VIII. «Beneficios fiscales de las Entidades Locales en los impuestos municipales y tasas locales».



## NOVEDADES EDITORIALES



### **Compliance en la administración pública: dificultades y propuestas**

Concepción Campos Acuña

Año de publicación: 2017

978-84-16219-20-9

Depósito Legal: Gr-1521/2017

238 págs.

#### Sinópsis

El refuerzo de las políticas de integridad institucional constituye, en el contexto actual, una exigencia altamente demandada por la sociedad para superar la grave crisis de legitimidad que experimentan las instituciones públicas y la actividad de gestión asociadas a las mismas. Por ello, resulta necesario recurrir a nuevos mecanismos que tengan capacidad de adaptarse a las demandas que se formulan por los ciudadanos, exentos de la rigidez y falta de flexibilidad que ofrece el ordenamiento jurídico.

A tal fin, a lo largo del presente estudio se analizará la dimensión ética en la gestión pública, en un contexto fuertemente marcado por el ordenamiento jurídico y una administración basada en un esquema de organización y funcionamiento altamente normativo. Como un recurso a explorar se expondrá la hipótesis de la utilización de la integridad institucional como precursora de un modelo que permita trasladar las técnicas de compliance al ámbito de la administración pública, a través de los códigos éticos como instrumentos que permitan incorporar políticas de cumplimiento normativo.

Para ello, en el Capítulo I comenzamos con un examen a la ética contemporánea y su introducción en el ámbito del sector público y en el ordenamiento jurídico. Ordenamiento jurídico que se detallará con profundidad a través de las principales normas que contemplan este tipo de regulación, con especial protagonismo en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Continúa el Capítulo II, y con carácter previo a entrar con detalle en la configuración del Compliance, abordando la dicotomía entre el recurso a las normas o a los instrumentos de soft law como vías para facilitar la interiorización de la dimensión ética en la gestión pública, examinando las principales trazas normativas y las características de los códigos éticos, en sus diferentes modalidades y denominaciones.

En el Capítulo III y dado el amplio elenco de sujetos que integran la administración pública, actores fundamentales en todo el proceso de mejora e implantación de los sistemas de integridad institucional y partiendo de su distinción más primigenia, el plano político y el plano administrativo, se investigan los diferentes modelos adoptados desde el punto de vista del enfoque subjetivo, así como los distintos tipos de responsabilidad que pueden aplicarse desde el punto de vista de la actual configuración normativa, y extendida a sectores de diferente naturaleza, desde el puramente disciplinario, hasta el civil, pasando por el de mayor gravedad, el penal.

El Capítulo IV arranca con la evolución, en el sector privado, de la responsabilidad social corporativa hacia las políticas de compliance, desde sus orígenes y la introducción en nuestro modelo con el perfil dibujado por el Código penal, delimitando con claridad los requisitos legalmente exigidos, y los primeros pasos de la jurisprudencia en la materia. Asimismo, se profundiza en las aristas que conforman los modelos de compliance para posibilitar su traslación a los modelos de integridad institucional de la administración pública mediante una técnica en particular, los códigos éticos que, a tal fin, se presentan como las herramientas con mayor nivel de adaptación y ductilidad en su conversión.

Finalmente, en el Capítulo V, se analizan las principales dificultades existentes, y para su solución formulan una serie de propuestas de futuro que permitan la mejora del actual ecosistema normativo, en particular, a través de tres ejes, la modificación de la Ley de Transparencia, la nueva LCSP y la propuesta de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección del Denunciante, completado con el análisis detallado con los obstáculos que la configuración de la administración local plantea para trasladar esta técnica.

En definitiva, tal y como se expondrá en las conclusiones finales, se trata de avanzar en el análisis y estudio de los nuevos paradigmas en que se mueve una administración hasta ahora, fuertemente burocratizada y lastrada por posiciones de superioridad frente a una sociedad que demanda una mayor participación, la apertura de los procesos de decisión y una gestión transparente orientada hacia el buen gobierno, hacia una buena administración, y que debe encaminarse hacia las políticas de gobierno abierto, como exige una sociedad democrática avanzada.



## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Acín Ferrer, Ángela

“Recaudación de la tasa municipal por suministro de agua” en: *La Administración Práctica*, nº 7/2017, pp. 45-54.

Alonso Mas, María José

“De nuevo sobre la prevalencia del derecho estatal y la inaplicación judicial del derecho autonómico”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 203/2017, pp. 235-265.

Angulo, Garzaro, Noemí; Angulo Garzaro, Amaya

“Los efectos del requerimiento de subsanación a los obligados a comunicarse electrónicamente con las Administraciones Públicas”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 6/2017, pp. 85-91.

Bocos Redondo, Pedro

“Cambio jurisprudencial sobre personal laboral indefinido en la Administración. Nuevos criterios de valoración por indemnización por despido”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 15-16/2017, pp. 1966-1971.

Boltaina Bosch, Xavier

“La ejecución de la oferta de empleo público: del EBEP a la Ley de Presupuestos. ¿Caduca la oferta no ejecutada en el plazo de tres años?”, en: *La Administración Práctica*, nº 9/2017, pp. 53-71.

Calvo Vérguez, Juan

“El marco normativo comunitario de la energía diseñado por la Comisión Europea: situación actual y perspectivas de futuro”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 37/2017, pp. 99-130.

Campos Acuña, Concepción

“Agendas públicas en el ámbito local. Alcance de las obligaciones legales sobre transparencia”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2017, pp. 1367-1374.

Campos Acuña, Concepción

“Implantación de la administración electrónica. 5 lecciones que aprender de la experiencia FAcE”, en: *Administración Práctica*, nº 5/2017, pp. 83-91.

Chinchilla Marín, Carmen

“Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica privada y su personalidad jurídica diferenciada: ¿realidad o ficción?”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 203/2017, pp. 17-56.

Cominges Cáceres, Francisco de

“Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 314/2017, pp. 45-82.

Cordero García, José Antonio

“Las tasas: evolución del concepto y problemática de las tasas por telefonía móvil”, en: *Tributos Locales*, nº 131/2017, pp. 61-84.

Cubero Marcos, José Ignacio

“El derecho de acceso a la información ambiental y su adaptación a la normativa general sobre transparencia administrativa: algunos casos controvertidos”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 37/2017, pp. 131-161.

Davara Fernández de Marcos, Elena

“Los Smart contract”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 7/2017, pp. 48-52.

Davara Rodríguez, Miguel Ángel

“La seguridad y la Administración electrónica”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 13/2017, pp. 1743-1748.

Davara Rodríguez, Miguel Ángel

“Algunas consideraciones sobre el Reglamento europeo de protección de datos “, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 17/2017, pp. 2107-2112.

Díaz Murias, Ramón

“El recurso de casación y demoliciones urbanísticas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 13/2017, pp. 1737-1742.

Díaz Murias, Ramón

“La complicada integración de la normativa laboral y el régimen de los empleados públicos a los planes de corporaciones locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 17/2017, pp. 2089-2094.

Díaz-Tendero Pérez, Severiano

“La exclusión del licitador y su tratamiento por los tribunales de recursos contractuales”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 151/2017, pp. 42-51.

Escrihuela Morales, F. Javier

“Los intereses por demora en el pago de facturas de la Administración Pública”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 150/2017, pp. 52-55.

Espelosín Audera, José Luis

“Análisis de la base imponible del Impuesto sobre el incremento del valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana a la vista de las Sentencias del Tribunal Constitucional de 11 de mayo, de 1 de marzo y 16 de febrero de 2017”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12/2017, pp. 1592-1597.

Esteve Pardo, José

“El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 69/2017, pp. 4-11.

Fernández Burgueño, Borja

“El principio de responsabilidad en la potestad sancionadora de la Administración Pública bajo la Ley 40/2015: un retroceso en las garantías constitucionales ‘a título de dolo o culpa’ o quizá de ‘simple inobservancia’”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 186/2017, pp. 291-319.

Gallego Alcalá, José Domingo

“La moción de censura en el ámbito local tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 14/2017, pp. 1800-1815.

Gallego Córcoles, Isabel

“Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 150/2017, pp. 68-76.

Gallego Córcoles, Isabel

“La tramitación de emergencia”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 151/2017, pp. 52-57.

Gallego Córcoles, Isabel

“La utilización del procedimiento negociado sin publicidad por razones de exclusividad técnica”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 149/2017, pp. 52-59.

García Romero, Manuel

“La Dirección Pública Profesional desde la perspectiva local. Notas sobre su regulación, naturaleza, régimen y posibles vías de desarrollo”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 35/2017, pp. 1-22.

García Valderrey, Miguel Ángel

“Los recursos de alzada frente a los acuerdos adoptados por los tribunales calificadoros de las pruebas selectivas para la provisión de plazas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 14/2017, pp. 1862-1868.

Garrido López, Carlos

“Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110/2017, pp. 43-73.

Giménez Gluck, David

“El bloqueo, evitable, de la formación del Gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 99/2017, pp. 301-324.

Giménez Ontañón, Vicente

“Sobre el derecho de los empleados públicos interinos a recibir una indemnización a su cese” en: *Diario La Ley*, nº 9069/2017, pp. 1-9.

Gómez Otero, Carlos A.

“Emisión de resoluciones administrativas mediante documentos electrónicos”, en: *Diario La Ley*, nº 9070/2017, pp. 1-10.

González Pino, Apolonio

“La sostenibilidad financiera de las Grandes Ciudades”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 13/2017, pp. 1711-1720.

Guerrero Muñoz, M. <sup>a</sup> Dolores

“Influencia de la jurisprudencia comunitaria en la prestación de servicios públicos por sociedades mercantiles locales: encomiendas de gestión e IVA”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18/2017, pp. 2179-2191.

Laguna de Paz, José Carlos

“El control judicial de la discrecionalidad administrativa”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 186/2017, pp. 83-108.

Marco del Rincón, Jesús

“Preclusión del trámite, perención del procedimiento y acto ficticio en la LPACAP”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 13/2017, pp. 1682-1693.

Martínez Fernández, José Manuel

“La remunicipalización de servicios”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2017, pp. 1195-1212.

Meseguer Yebra, Joaquín

“La interacción entre el derecho de acceso a la información pública y el procedimiento de reutilización”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18/2017, pp. 2233-2237.

Moreno García, Juan Ignacio

“Elementos básicos en la confección de las valoraciones y catalogaciones de puestos de trabajo en la Administración Local”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2017, pp. 1213-1222.

Orón Moratal, Germán

“Financiación autonómica, incumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, responsabilidades y eventual derivación”, en: *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 61/2016, pp. 206-234.

Orrite Pinedo, Enrique

“Análisis de la legalidad del nombramiento interino de policías locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 13/2017, pp. 1725-1732.

Padilla Ruiz, Pedro

“La buena administración como fundamento de actuación del empleado público”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 108/2017, pp. 383-402.

Panizo García, Antonio

“La regulación de los consorcios, con especial consideración de los consorcios locales”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 44/2017, pp. 290-317.

Pérez Sáez, Rocío

“En materia de ruido se considera inactividad administrativa la adopción de medidas ineficaces para evitarlo”, en: *La Administración Práctica*, nº 9/2017, pp. 163-167.

Pericás Climent, Daniel

“Evolución de la implantación de la factura electrónica en España”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 35/2017, pp. 1-12.

Pleite Guadamillas, Francisco

“Las nuevas facultades del instructor en el procedimiento sancionador de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 5/2017, pp. 96-98.

Ramos Prieto, Jesús

“La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: algunas reflexiones sobre los recursos tributarios autonómicos”, en: *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 61/2016, pp. 150-204.

Ruiz Sánchez, José María

“Comentario de urgencia al Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 11/2017, pp. 1437-1442.

Ruiz-Rico Ruiz, Catalina

“La transparencia como límite de la autonomía parlamentaria en las Asambleas Legislativas autonómicas”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 99/2017, pp. 263-299.

Sanz Larruga, Francisco Javier

“La planificación ambiental se vuelca en el mar: la nueva ordenación del espacio marítimo”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 37/2017, pp. 13-17.

Sebastián, Carlos

“Reformar la Administración. A propósito de CORA”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 70/2017, pp. 28-33.

Serrano Sanz, José María

“El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 69/2017, pp. 36-43.

Teso Gamella, M.ª Pilar

“El nuevo régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Última jurisprudencia desde la perspectiva local”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 44/2017, pp. 324-348.

Uribe Otalora, Ainhoa

“El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa: el fenómeno ‘Podemos’ en España”, en: *Revista de Estudios Políticos*, nº 177/2017, pp. 213-255.

Valcárcel Fernández, Patricia

“El reconocimiento de legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación a los ‘licitadores excluidos’”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 150/2017, pp. 22-29.

Vilalta Reixach, Marc

“Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 44/2017, pp. 48-82.

Xiol Rios, Carlos

“Requisitos y procedimiento de la autorización judicial de entrada en domicilio. Relación con el procedimiento administrativo que le es precedente”, en: *La Administración Práctica*, nº 7/2017, pp. 107-111.



## Encanto y desesperación

Hay muchas o quizás pocas, aunque entre sus nombres hoy día destacan: Melbourne, Dublín, Praga o Cracovia. Todas ellas tienen su encanto, pero sintiéndolo mucho más por pesadez y por repetición, aunque no sin dejar de hacer honor a la verdad, Granada, que también está, tiene su encanto y también el de todas ellas.

En esta lista que parece cogida al azar, hay cierto criterio. Una resonancia que hace a estas ciudades únicas respecto al resto. Estas que señalo, son *Ciudades de Literatura* patrimonio de la humanidad, denominadas por la UNESCO. Nuestra ciudad fue añadida en 2014, siendo la primera española en ser galardonada.



La organización desarrolló una serie de distintivos con los que poder premiar a aquellas ciudades, que hubieran sido grandes por su larga producción creativa en una amalgama de ámbitos como: el cine, la música, las artes populares, el diseño, el arte digital, la gastronomía y la literatura.

Alguien que de lejos caiga en la sorpresa, podría preguntarse el porqué, aunque quien escuchara aquella interrogación, no tendría muy complicado dar una respuesta.

Eludiendo a aquel tema de la ensoñación, del canto de las sirenas, del crepúsculo y la aurora, del llanto, de la alegría, de la mentira y la mala *follá*, los tangibles serían casi tantos o más, que si una desgracia ocurriera y la producción decidiera pararse aquí, el camino ya recorrido sería más que suficiente como para hibernar durante el resto de los eones temporales. Así que como dijo un ilustre, vayamos por partes.

Sería difícil poner una estela de origen en este infinito universo que es nuestra ciudad, así que aupándonos en el colectivo común, el callejero y algunas de las efigies que nos pueblan las avenidas, trataremos de poner un cierto de sentido en este majestuoso caos.

Y es que nuestra Granada, se ha ido deshaciendo y metamorfoseando, carcomiéndose hasta elevarse a la décima potencia. En ella se comprueba un denominador común, la huida hacia ningún lugar, ese que siempre te lleva al punto de no de retorno, atrapándote hasta perder el norte. Por este motivo, la concatenación de figuras que engrandecieron la literatura, deben ir desde los nacidos, hasta los apesadumbrados, pasando por aquellos que quedaron esquilmados por un yo que sé, que qué se yo, que hace a esta ciudad de dos ríos y un reloj de sol de liviano carmesí, una rara avis.

La emulsión creada a raíz de las tres culturas, ha producido un esplendor difícil de imaginar por todo aquel que no ha perdido el juicio durante treinta segundos, mirando a esta nada que lo sacia todo. Eligiendo una x en el mapa de la historia, podríamos remontarnos al siglo XII, cuando Yehudá Ibn Tibón, comenzó a desplegar sus alas como un genio de algo que vendrá más tarde, el Renacimiento. Tibón acariciaba cualquier arte, estilo y síntoma de aquella persona embriagada por saber. Maestro de la traducción, la filosofía y la poesía, sembró en aquel periodo un surco atemporal con el que dar forma a un futuro no muy lejano.



De recibo es pensar que en el siglo XX, momento en el que Lorca acaba de colmarlo todo, se suceden distintas dotes que no solo sirven para rellenar leyendas inacabadas. Podríamos pensar en el XIV, cuando Ibn Zamrak ya imantaba poemas para el sultán Munammad V en la Alhambra. O en los principios del XVI, con Diego Hurtado de Mendoza -hijo de Íñigo López de Mendoza, capitán general del reciente reconquistado Reino de Granada- que ya dejaba a ilustres como Lope de Vega boquiabiertos, incluso por qué no pensar que como apuntan fuentes, sus letras se desparramaron por una de las mayores obras de la literatura hispanoamericana: *El lazarillo de Tormes*.

Como vemos el tiempo puede ser muy amplio, pero el espacio se colma tan reducido en un marco tan compacto e incomparable, que cuesta pensar que las rarezas varias, sean difíciles de aunar. Después de Mendoza vendrá San Juan de la



Cruz, y después Washington Irving, Pedro Antonio de Alarcón y Ángel Ganivet, así como ese siglo XX que nunca terminará por resarcir a nuestras letras más dulces, con nombres como Javier Egea, Antonio Muñoz Molina o Luis García Montero. Así que no creemos que sea falta de humildad, pero tal vez podríamos pensar que este premio se confeccionó pensando en una ciudad con la medida del patrón ya tomada.

Ignacio Jesús Serrano Contreras

## 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*