

Revista digital CEMCI

Número 46: abril a junio de 2020

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- La apertura de piscinas municipales en verano del año 2020. Francisco ÁVILA GARCÍA.
- Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento. Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA.
- Normas especiales sobre el pago de los contratos cuyo objeto pueda ser considerado medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al Covid-19. Antonio LINARES GARCÍA.
- La problemática de la inspección administrativa en las entidades locales. Máximo RODRÍGUEZ BARDAL.

3.- Trabajos de evaluación

- La tramitación de expedientes urbanísticos en estado de alarma. Consuelo DONCEL RODRÍGUEZ
- Aproximación a un modelo de evaluación de desempeño para la administración local. David HERNANDO IBAÑEZ
- Transformación del modelo de relación de Tesorería con las Entidades Financieras. Digitalización vs Burocracia. María Victoria JIMÉNEZ NAVARRO.
- Plan de optimización funcional Post COVID-19 en una Administración Local. Eduardo QUESADA MOLINA

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia



- 5.- Convocatorias
- 6.- Ahora en el CEMCI
- 7.- Novedades editoriales
- 8.- Novedades bibliográficas
- 9.- Ocio
- 10.- Actualidad Informativa



EDITORIAL

Con el Plan General de Acción 2020 el CEMCI inicia una nueva etapa, con un despliegue importante de actividades y servicios concretos, unos nuevos, acordes con los momentos actuales y por lo tanto modernos e innovadores, y otros ya existentes, al considerarlos componentes eficaces y efectivos respecto de la función que realizan y de los objetivos por los cuales fueron creados y que, por lo tanto, deben mantenerse. En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad, innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

El Programa de Documentación y Publicaciones seguirá manteniendo una estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de 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.

Tras la situación generada debido a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el CEMCI ha vuelto a abrir sus puertas estando disponible la atención presencial al público, adoptándose todas las medidas de prevención necesarias, tanto en la atención al público como en las actividades formativas presenciales que se llevarán a cabo a partir del próximo mes de septiembre.

Continuando con el impulso a las publicaciones on line, en esta ocasión hemos preparado un número de la Revista digital CEMCI cuyos contenidos creemos que son de gran interés para nuestros lectores dada su actualidad y la temática tratada.

Para iniciar la sección Tribuna, se ha seleccionado un artículo de Francisco ÁVILA GARCÍA, Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Ugíjar (Granada), sobre un tema de gran interés en este momento, “La apertura de piscinas municipales en verano del año 2020”, en el que analiza las actuaciones previas a la apertura de las piscinas, el protocolo de funcionamiento, así como la normativa específica y recomendaciones sanitarias.

A continuación, el trabajo titulado “Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento”, de Julio José ENRÍQUEZ

MOSQUERA, Interventor del Ayuntamiento de Cártama (Málaga), en el que lleva a cabo un estudio sobre la tramitación de los contratos menores.

En tercer lugar, dentro de esta sección, un artículo titulado “Normas especiales sobre el pago de los contratos cuyo objeto pueda ser considerado medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al Covid-19”, del que es autor Antonio LINARES GARCÍA, Secretario-Interventor del SAM de la Diputación de Granada, en el que expone las novedades que han tenido lugar en esta materia con motivo de la crisis del Covid-19.

Para terminar la sección Tribuna, se ha recogido un trabajo de Máximo RODRÍGUEZ BARDAL, Jefe de Administración Local en la Subdelegación del Gobierno en León, sobre “La problemática de la inspección administrativa en las entidades locales”, en el que resalta la importancia de recuperar la inspección “como una técnica no obsoleta dentro de los medios de los que disponen las entidades locales para garantizar la “eficacia” en el cumplimiento del derecho”.

La sección Trabajos de Evaluación se abre con un texto de Consuelo DONCEL RODRÍGUEZ, Oficial Mayor del Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla) sobre “La tramitación de expedientes urbanísticos en estado de alarma”, en el que se examina la implicación que ha tenido este nuevo ordenamiento jurídico de excepción en la tramitación de los expedientes urbanísticos en los Ayuntamientos.

En segundo lugar, un trabajo de David HERNANDO IBAÑEZ, Técnico de Recursos Humanos y Organización del Ayuntamiento de Tegui (Las Palmas), titulado “Aproximación a un modelo de evaluación de desempeño para la administración local”, sin duda, un trabajo de gran interés para los gestores de recursos humanos de las administraciones locales.

Seguidamente, María Victoria JIMÉNEZ NAVARRO, Técnico Superior Economista de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Málaga, con su trabajo sobre “Transformación del modelo de relación de Tesorería con las Entidades Financieras. Digitalización vs Burocracia”, hace un análisis sobre las relaciones de las Tesorerías Municipales con las entidades financieras, “herramienta fundamental sobre la que se asientan la mayor parte de las operaciones que se llevan a cabo diariamente”.

Por último, cerramos esta sección con un trabajo de Eduardo QUESADA MOLINA, Técnico de Planificación de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Elche (Alicante), titulado “Plan de optimización funcional Post COVID-19 en una Administración Local”. Como indica en su introducción, el objetivo de este trabajo es



“sentar las bases de un proceso de planificación estratégica, aplicado de forma directa a algunos elementos del ámbito de la gestión de los recursos humanos de un Ayuntamiento de tamaño mediano”, que se han visto afectados como consecuencia de la crisis global ocasionada por el COVID-19.

Confiamos en que este número de la Revista digital CEMCI tenga buena acogida, y agradecemos a los colaboradores el magnífico trabajo realizado, así como a todos los lectores el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI



LA APERTURA DE PISCINAS MUNICIPALES EN VERANO DEL AÑO 2020

D. Francisco ÁVILA GARCÍA

Secretario-Interventor del Ilmo. Ayuntamiento de Ugíjar (Granada)

SUMARIO:

1. Situación y problemática actual.
2. Actuaciones previas a la apertura de la piscina municipal.
 - 2.1. Accesibilidad y seguridad técnica de la piscina municipal.
 - 2.2. Remisión al Ministerio de Sanidad de información del año anterior.
 - 2.3. Almacén de productos químicos.
 - 2.4. Preparación de carteles informativos al usuario.
 - 2.5. Empleo de personal cualificado.
 - 2.6. Armario botiquín.
 - 2.7. Protocolo de limpieza y desinfección.
 - 2.8. Cálculo de la ocupación máxima de la instalación: aforo nuevo.
 - 2.9. Planificación del régimen de acceso a la recepción del servicio de piscina municipal durante la Covid-19.
 - 2.10. Control inicial previo de los vasos con análisis de laboratorio que utilice procedimientos validados o el normalizado.
 - 2.11. Protocolo de Autocontrol.
3. Funcionamiento de la piscina municipal abierta al público.
 - 3.1. Protocolo de autocontrol; control de la calidad del agua del vaso.
 - 3.2. Control de los accesos y del aforo nuevo.
 - 3.3. Usos pormenorizados y prevenciones de los usuarios.
 - 3.4. Limpieza y desinfección.
 - 3.5. Notificación de incidencias.
4. Corolario.
5. Normativa sectorial y Recomendaciones sanitarias.
 - 5.1. Real Decreto 742/2013, de 23 de septiembre.
 - 5.2. Decreto 485/2019, de 4 de junio.
 - 5.3. Orden de 19 de junio del Consejero de Salud y Familias de la Junta de Andalucía.
 - 5.4. Recomendaciones sanitarias del Ministerio de Sanidad.
 - 5.5. Recomendaciones sanitarias de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía.
 - 5.6. Guía para la elaboración del protocolo de autocontrol de piscinas, de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía de 2016.

1. SITUACIÓN Y PROBLEMÁTICA ACTUAL.

El coronavirus nuevo, SARS-CoV-2, su propagación rápida por todo el territorio español dada su gran capacidad de transmisión e infección entre humanos, y el consiguiente riesgo (tristemente, luego, realidad) de desbordamiento de los recursos sanitarios disponibles, obligó a España a declarar el estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020.

Ello ha desencadenado una actividad normativa ingente de los poderes ejecutivos mediante numerosos decretos-leyes, reales decretos, decretos y órdenes ministeriales y autonómicas que han afectado todas las ramas de actividad social, económica y cultural, estableciendo fuertes restricciones que van siendo flexibilizadas según la evolución favorable de la crisis sanitaria y de los casos activos por coronavirus estén aconsejando, en conjunción con el principio de prudencia y con la necesidad de reactivar la economía y la vida social en el espacio de tiempo más breve posible.

La provincia de Granada, donde presto servicios para el Ilmo. Ayuntamiento de Ugíjar, entró en la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, el día 01 de junio de 2020. Todo proceso de desescalada conlleva la flexibilización, gradual y bajo condiciones, de restricciones previamente establecidas. A pesar de ello, no se produjo desescalada entre la fase 2 y la fase 3 en materia de piscinas recreativas; fase 3 que entró en vigor en todas las provincias andaluzas el día 08 de junio.

La entrada en la fase 3 en nada afectó a la regulación de las piscinas de carácter recreativo (definidas por exclusión de las deportivas) ya prevista para la fase 2, por remisión del art. 21.5. párr.2.º de la Orden SND/458/2020 (reguladora de la Fase 3) a lo previsto en el capítulo X de la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo (reguladora de la Fase 2), sin ninguna novedad respecto a las piscinas recreativas. La Comunidad Autónoma de Andalucía no emitió normativa en materia de piscinas que ampliara la norma estatal, por lo que rigió en territorio andaluz el mismo 30% de aforo permitido desde la fase 2 inclusive hasta la nueva normalidad, mientras que el País Vasco permitió un 65% del aforo (art. 9 del Decreto 13/2020, de 07 de junio), y la Comunidad Valenciana permitió un 75% del aforo (art. 50 Decreto 8/2020, de 13 de junio), ambos porcentajes aplicables durante la vigencia de la fase 3. En Andalucía se ha permitido solo una ocupación del 30% del aforo durante las fases 2 y 3, condición que haría muy deficitaria la prestación de este servicio público y que ha obligado a las Corporaciones a ni plantearse la posibilidad de apertura de sus piscinas municipales durante estas fases 2 y 3.

La nueva normalidad entrante el día 21 de junio conlleva que cada Comunidad Autónoma establezca las condiciones en que pueda prestarse el servicio de piscina municipal. Hasta la fecha de redacción del presente artículo (21 de junio), han emitido normas en materia de piscinas públicas de uso colectivo, aplicables durante esta larga etapa de nueva normalidad, las siguientes Comunidades, permitiendo el siguiente porcentaje de ocupación del aforo anteriormente vigente (si bien hay que tener en cuenta que cada Comunidad tiene su propio concepto de cálculo del aforo total; es decir, una idea distinta sobre la superficie de agua imputable a cada usuario, sobre la cual hay que aplicar estos porcentajes):

- Comunidad de Madrid: 50% del aforo anterior, conforme a la Orden 668/2020, de 19 de junio, de la Consejería de Sanidad.
- País Vasco: 60% de aforo, conforme a la Orden de 18 de junio de 2020, de la Consejera de Salud.
- Comunidad de Asturias: 75% de aforo, conforme a la Resolución de 19 de junio de 2020, de la Consejería de Salud
- Comunidad de Cantabria: 75% de aforo, conforme a la Resolución por la que se establecen las medidas sanitarias aplicables en la Comunidad Autónoma de Cantabria durante el período de nueva normalidad publicada con fecha 18 de junio de 2020 en su Boletín Oficial.
- Comunidad de Castilla-La Mancha: 75% de aforo, conforme al Decreto 24/2020, de 19 de junio.
- Comunidad de Castilla y León: 75% de aforo, conforme al Acuerdo 29/2020, de 19 de junio, de la Junta de Castilla y León.
- Comunidad de Galicia: 75% del aforo antiguo, conforme establece el Acuerdo del Consello de la Xunta, de 12 de junio de 2020.
- Comunidad de Islas Baleares: 75% del aforo, conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de junio de 2020.
- Comunidad de La Rioja: 75% de aforo, conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de junio de 2020.
- Comunidad de Murcia: 75%, conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno publicado por Resolución de la Secretaría General de Presidencia y Hacienda de 19 de junio de 2020.
- Comunidad foral de Navarra: 75% del aforo, conforme al Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 19 de junio de 2020.
- Comunidad Valenciana: 75% de aforo, conforme al Acuerdo de 19 de junio, del Consell.
- Comunidad de Aragón: 100% del aforo, conforme a la Orden SAN/474/2020, de 19 de junio.
- Comunidad de Extremadura: 100% del aforo antiguo, ya que la guía sobre piscinas publicada por Resolución de 15 de junio de 2020, del Vicepresidente Segundo y Consejero en el Diario Oficial de Extremadura, remite para calcular el aforo del vaso de la piscina remite al Decreto extremeño 102/2012 (3 m² de lámina de agua), por lo que no establece ninguna limitación del aforo desde el punto de vista del bañista que ocupa la piscina.
- Comunidad de Cataluña: no ha regulado la materia de piscinas, entendiéndose aplicable al recinto como espacio al aire libre el cálculo del aforo que realiza

la Resolución SLT/1429/2020, de 18 de junio (2,5 metros cuadrados por persona).

Elaboraremos este artículo partiendo del caso de Andalucía, que ha establecido la ocupación máxima permitida en un 75% del aforo (o el resultante de aplicar medidas para asegurar el 1,5 metros de distancia interpersonal), de acuerdo con la Disposición Quinta.2.2º de la Orden de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma.

Estas limitaciones del aforo u ocupación máxima permitida, junto con mayores obligaciones municipales sobre controles y limpieza, tendrían repercusiones incluso en las Ordenanzas reguladoras de los precios públicos (en los municipios en que éstos sean exigibles en lugar de las tasas), dado que se aumentan los costes y se minoran los ingresos de Derecho público percibidos por la prestación del servicio, debiendo nivelar gastos e ingresos para, al menos, cubrir los costes del servicio y cumplir plenamente el art. 44.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba la Ley de Haciendas Locales. Acaso el aumento del desempleo en nuestra sociedad que sufrimos intensamente podría fundamentar la aplicación del art. 44.2 de la Ley de Haciendas Locales cuando se refiere a razones sociales, benéficas y de interés público, que aconsejarían a los ayuntamientos aprobar (en este caso, mantener) unos precios públicos que no cubren los costes del servicio de la piscina, si bien consideramos necesaria una modificación de la Ordenanza reguladora de estos precios públicos deficitarios para dotar de fundamento legal esta situación. En el caso de municipios donde la prestación del servicio se sujetase a tasa, no tendríamos “más problema” que el servicio será aún más deficitario este verano de 2020.

Numerosos Ayuntamientos han tomado la decisión (incluso mediante comunicados de prensa conjuntos) de no abrir sus piscinas municipales durante este verano de 2020. Podemos analizar grosso modo las siguientes razones que los responsables políticos han seguido para adoptar sus decisiones:

- Razones políticas de coste-beneficio, ya que por cada usuario de la piscina podría haber varios vecinos disconformes o incómodos con la apertura desde el punto de vista psicológico, ya que podrían entender que se introduce un “factor de riesgo” en cuanto al coronavirus; a magnificar esta razón contribuye el grado avanzado de envejecimiento de la población, más grave en municipios pequeños.
- Razones económicas y presupuestarias, porque la apertura en verano de 2020 haría más deficitario el servicio por el máximo celo en la higiene y el control que debe aplicarse; y porque los regidores municipales entienden que esos gastos no realizados les da un margen para aplicar gastos pertenecientes a otras políticas de gasto en que ya han incurrido;
- Razones técnicas y de recursos humanos, relacionadas con las económicas: muchos municipios no encuentran los medios suficientes para cumplir y hacer cumplir las normas sobre aforo y las recomendaciones higiénico-sanitarias, a la vista de los usos recreativos intensos que suelen recibir las piscinas públicas

de uso colectivo, y temiendo una posible demanda masiva del servicio procedente de municipios circundantes;

- Y acaso por un “compañerismo” entre municipios: grupos de municipios que apostaron desde el principio por el cierre han ido captando municipios de alrededor por su causa para verse justificados, sumando un gran número de ellos que, por otra parte y en última instancia, puede pesar demasiado en aquellos ayuntamientos que han decidido (en un ejercicio de responsabilidad) apurar todas las opciones para abrir, porque una eventual decisión de éstos favorable a la apertura repercutiría políticamente sobre los que decidieron en contra de la apertura.

Es propósito del presente artículo ofrecer toda la información posible y todos los elementos de juicio a los ayuntamientos para que puedan replantearse sus ideas iniciales y decidan sobre la apertura o cierre de piscinas municipales conociendo las obligaciones mínimas que deben cumplir durante la etapa de nueva normalidad, superado el estado de alarma; sirviendo de pequeña guía práctica a los cargos y empleados públicos. Tendremos en cuenta la regulación andaluza y las recomendaciones sanitarias que ya han sido emitidas; Recomendaciones del Ministerio de Sanidad para la apertura de la actividad en las piscinas tras la crisis de la COVID-19 (14 de mayo de 2020), y las Recomendaciones de protección de la salud para la apertura de piscinas en Andalucía – COVID-19, de la Junta de Andalucía (documento técnico de 09 de mayo de 2020). Ambas Recomendaciones, junto al Real Decreto 742/2013, al Decreto 485/2019 y a la Orden de 19 de junio de 2020, se enlazarán al final de este artículo, para que el lector tenga a mano las remisiones realizadas a dichos documentos. Siendo muy probable que se vean actualizadas tanto las Recomendaciones como alguna disposición en materia de piscinas durante el verano, hacemos notar al lector la oportuna reserva al respecto, solicitándole que confirme la vigencia de las mismas respecto de las recogidas en este estudio.

Se aconseja a los ayuntamientos que quieran tener alguna posibilidad de abrir en algún momento de este atípico verano de 2020, que deben comenzar ya a planificar y a preparar protocolos de funcionamiento que permitan la apertura de sus piscinas públicas en condiciones óptimas de seguridad. Aun cuando la Corporación municipal haya decidido mantener cerrada la piscina, un buen asesor jurídico debe saber anticiparse y permanecer preparado en caso de cambio de opinión al respecto (por ejemplo, porque termine existiendo una fuerte demanda del servicio y una presión social para que se abra la piscina; ya se sabe: el calor aprieta); por lo que pretendemos resumir ordenadamente la información disponible hasta la fecha, para que los municipios no arrojen la toalla con premura, traten de adelantar el trabajo y sepan el camino, en caso de tener que recorrerlo. Más vale anticiparse con criterio a una posible apertura que precipitarse con ella.

De igual modo, en caso de que la piscina se encuentre abierta y la evolución de la pandemia en nuestro territorio empeore, debemos estar preparados y ser ágiles para dar pasos atrás y aplicar medidas más restrictivas y preventivas en la gestión de la piscina público de uso colectivo, en concordancia con lo que aconsejen u obliguen las circunstancias y las autoridades competentes, llegando si fuera necesario a la interrupción del servicio y a la clausura de la instalación.

Ha sido demostrado científicamente que el nuevo coronavirus no puede sobrevivir en el medio acuoso del vaso de la piscina, constituyendo por tanto riesgos reales las distancias interpersonales y las zonas comunes (en especial, los espacios cerrados) con que los usuarios y trabajadores están en contacto frecuente, que deben ser objeto de limpieza y desinfección reiterada. Así pues, se puede aseverar que el agua de la piscina no introduce un factor de riesgo.

Desde la temporada de verano de 2014, es obligación de los ayuntamientos elaborar y completar el Protocolo de Autocontrol para la gestión del riesgo para la salud y para garantizar la salubridad de las instalaciones, previsto en el Real Decreto 742/2013, de 23 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas. Si ya no era sencillo para los ayuntamientos de menor capacidad técnica y económica llevar adecuadamente este Protocolo de Autocontrol de la piscina municipal, se le suma la nueva regulación andaluza, el Decreto 485/2019, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Técnico-Sanitario de las Piscinas en Andalucía, que adapta la norma andaluza al recién mencionado Real Decreto 742/2013, ampliando obligaciones para los municipios, y deroga el anterior Decreto 23/1999.

Siendo las fechas usuales cuando se ponen en servicio público las piscinas municipales los últimos días de junio (alrededor del día de San Juan), la apertura de las que finalmente se abran este verano de 2020 probablemente espere a mediados de julio. Este momentum sui generis implica la vigencia de normas adicionales relacionadas con el distanciamiento social y la higiene, así como de recomendaciones sanitarias sobre la preparación y funcionamiento de piscinas de uso público; recomendaciones que, si bien no son normas, deberían tomarse como tales por los responsables públicos municipales, máxime si tenemos en cuenta la competencia de los municipios en materia de protección de la salubridad pública (artículo 25.2.j. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local); no debiendo por tanto inobservar aquéllas, sino aplicarlas previa adaptación a sus recintos.

Como hemos expuesto arriba, en este contexto muchas Corporaciones locales han decidido, acaso prematuramente, no prestar el servicio público de piscina municipal este verano de 2020, manteniendo cerrada esta instalación, siendo comprensible que muchos municipios no encuentren los medios suficientes para cumplir y hacer cumplir las normas y las recomendaciones higiénico-sanitarias, a la vista de los usos recreativos intensos que suelen recibir las piscinas públicas, presumiéndose la decisión de no abrirlas, en principio, como un ejercicio de responsabilidad.

Sin embargo, probablemente muchos olvidan los usos médico-terapéuticos y los usos deportivos y recreativos de carácter individual y no grupal, a que también sirven las piscinas municipales, y que no deberían ser sacrificados por un uso recreativo desmedido que debe ser evitado y controlado por cada Ayuntamiento empleando no solo medios personales in situ, sino estableciendo medidas organizativas de prevención y control a priori. Se enumeran algunas de ellas, que se desarrollarán luego: entradas al recinto por franjas horarias según grupos de población; distribución de la demanda a lo largo del día como control del aforo; métodos electrónicos de cita previa; toma de temperatura a los usuarios antes de acceder a la instalación; dotación de más medios humanos profesionales; y cualesquiera otras que contribuyan al interés público perseguido, que no

es sino prestar el servicio de piscina municipal en condiciones de seguridad, si no para que cumpla su finalidad más lúdica y desenfrenada, sí para que cumpla sus finalidades terapéuticas, deportivas y recreativas desde el punto de vista individual, que sin duda contribuyen a la salud de nuestros vecinos y a la Salud Pública.

Nos proponemos resumir las obligaciones que los ayuntamientos titulares de piscinas públicas de uso colectivo deben cumplir, tratando, en la medida de lo posible, que disminuya el miedo (producido también por el desconocimiento hacia la norma) del responsable político y le dé confianza para reunir todos los medios necesarios que permitan la apertura de las piscinas municipales en condiciones óptimas de seguridad.

Dada la velocidad vertiginosa de los acontecimientos, el escenario normativo cambia de acto muy rápidamente, como si de una obra teatral se tratase. La dotación, distribución y planificación de recursos municipales afectos a la piscina municipal va a ser más importante que nunca para dar respuesta a cualquier situación, a la vista de la envergadura de las nuevas circunstancias. Una planificación conforme a la normativa y recomendaciones sanitarias significará un funcionamiento correcto de la piscina municipal durante esta etapa de nueva normalidad, que coincidirá, si no sufrimos pasos atrás, con toda la temporada estival del año 2020.

2. ACTUACIONES PREVIAS A LA APERTURA DE LA PISCINA MUNICIPAL.

Como se comprenderá, tareas tradicionalmente previas a la apertura de una piscina municipal como realizar una limpieza superficial, contratar a los socorristas, llenar de agua el vaso de la piscina, y vender entradas o bonos, no van a ser en nada suficiente para cumplir la normativa aplicable, más en tiempos del coronavirus.

Realizar una planificación adecuada y completa de todos los aspectos, con antelación suficiente a la apertura de la piscina municipal, va a resultar esencial no solo para abrir la piscina municipal, sino para que pueda permanecer abierta hasta el final de la temporada estival. Como se explicó al principio, tomaremos las Recomendaciones sanitarias no como tales, sino como normas que debemos aplicar y adaptar a nuestros recintos municipales.

Se resumirán las actuaciones previas que los ayuntamientos interesados en abrir la piscina municipal deben realizar, señalando once ítems.

2.1. Accesibilidad y seguridad técnica de la piscina municipal.

Todo nuevo proyecto de construcción de una piscina o de modificación o reforma constructiva del vaso o de la playa que rodea el vaso, deberá cumplir los requisitos técnicos de accesibilidad y de seguridad que evite ahogamientos (Sección SUA 6 del Código Técnico de la Edificación), atrapamientos y succiones.

Hacemos especial énfasis en los requisitos de accesibilidad recogidos por el 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, la edificación y el

transporte en Andalucía, cuyos artículos 84 a 88 regulan las condiciones de accesibilidad de las piscinas de concurrencia pública. En su art. 84 establece una obligación general de accesibilidad que se concreta enumerando unos requisitos específicos establecidos en los artículos siguientes. De especial importancia es que al menos un aseo y una ducha esté adaptada para su uso por personas con discapacidad, y la dotación de una grúa o elevador, además de escaleras accesibles de entrada y salida al vaso de la piscina, y de rampas de acceso a las zonas de menor profundidad del vaso, con las dimensiones establecidas en el art. 86 del Decreto 293/2009.

Si bien resulta claro que para los municipios pequeños resulta muy complicado cumplir estas condiciones de accesibilidad (prácticamente imposible de cumplir con fondos propios si tenemos en cuenta las limitaciones impuestas por los principios de estabilidad presupuestaria y de regla de gasto, que rigen en cada ejercicio económico); sí resulta aconsejable que los gestores públicos incardinan estas inversiones en distintas convocatorias de subvenciones: Planes Provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal, subvenciones autonómicas para sedes de órganos de gobierno, Planes de Instalaciones Deportivas, y cualesquiera otras cuyos conceptos subvencionables incluyan estas obras de adaptación a la normativa sobre accesibilidad; de forma que en un período razonable de tiempo los municipios puedan ir cumpliendo estos objetivos en sus piscinas municipales.

2.2. Remisión al Ministerio de Sanidad de información del año anterior.

Se remitirá antes del 30 de abril de cada año la información del año anterior relativa a los datos que se describen en el Anexo IV del Real Decreto 742/2013 (datos de instalaciones y resultados anuales), al que nos remitimos. Para facilitar la remisión de los datos se ha establecido como mecanismo el Sistema de Información Nacional de piscinas SILOE, en la plataforma con dirección <https://siloe.msssi.es>

2.3. Almacén de productos químicos.

La Disposición transitoria única del Decreto 485/2019 establece un plazo de un año desde su vigencia para que los ayuntamientos realicen la adaptación de las piscinas para que dispongan de un almacén de productos químicos; por tanto, este plazo se prolonga hasta el 01 de octubre de 2020, no teniendo esta obligación incidencia para esta próxima temporada de verano de 2020, sino para la temporada de 2021. Por supuesto, se trata de una obligación en todas aquellas nuevas piscinas municipales cuya construcción o reforma se esté ejecutando.

Este almacén deberá cumplir los requisitos recogidos en el art. 7.4 del Decreto 485/2019 (cerramiento, superficie adecuada, ventilación), debiendo respetar su uso lo establecido en el Reglamento de almacenamiento de productos químicos, aprobado por Real Decreto 656/2017, de 23 de junio.

Por tanto, se trata de un aspecto que todas las Corporaciones municipales deben incluir en sus planificaciones (en su caso, en sus solicitudes de subvención), y tener en cuenta para adaptar sus instalaciones y dotarlas de este almacén de productos químicos, para cumplir la nueva normativa andaluza sobre piscinas de uso colectivo.

2.4. Preparación de carteles informativos al usuario.

Se debe confeccionar e instalar carteles tanto en la entrada como dentro del recinto, que contengan la información mínima del artículo 14 del Real Decreto 742/2013. Estos carteles deben incluir además las medidas generales y específicas de prevención y seguridad frente a la Covid que se recogen en las págs. 5 y 6 de las Recomendaciones sanitarias de la Junta de Andalucía, a las que nos remitimos. Expresamente indica la Disposición Quinta.2.8. de la Orden de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (Covid-19), una vez superado el estado de alarma, que estos carteles contendrán la necesidad de abandonar la instalación ante cualquier síntoma compatible con la Covid-19.

Es conveniente que la información contenida en estos carteles sea difundida a través de algún otro medio (locuciones grabadas y emitidas por megafonía), dada la poca atención que la población suele prestar a este tipo de cartelería general, para recordar a los usuarios el cumplimiento preceptivo del distanciamiento social y de las medidas de higiene pública, debiendo el Ayuntamiento asegurarse de su respeto y seguimiento por parte del ciudadano usuario.

Además de carteles informadores de las normas de higiene y prevención, sería necesario, desde el punto de vista de la normativa sobre protección de usuarios y consumidores, preparar carteles relativos a las normas internas de funcionamiento y venta de entradas, franjas horarias, limitaciones de aforo, etc., aplicables a la piscina municipal durante este verano de 2020.

2.5. Contratación de personal cualificado.

Para la puesta en funcionamiento, mantenimiento y limpieza de los equipos e instalaciones de las piscinas, el personal contratado debe contar con el certificado de profesionalidad o título académico que le capacite para el desempeño de esta actividad, o, en caso de no contar con él, deberá acreditar la superación de los contenidos formativos que a tal efecto establezca el Ministerio competente en materia de sanidad. Sin embargo, actualmente aún no existe un certificado o título que capacite para el desempeño de esta actividad (aunque la Disposición final tercera del Real Decreto 742/2013 fija un plazo máximo de dos años para establecer los contenidos formativos para la obtención del título, éstos no se han publicado hasta la fecha), por lo que hasta que no se desarrolle alguna de las vías citadas con anterioridad, no será exigible al personal de mantenimiento dicha capacitación.

Deberá estar presente un socorrista acuático titulado, al menos uno para piscinas cuya lámina de agua esté comprendida entre doscientos y quinientos metros cuadrados (sumando todos los vasos); mayor número mínimo de socorristas en caso de superficies mayores (art. 17.10 del Decreto 485/2019).

El personal que aplique biocidas se registrará por lo dispuesto en el Real Decreto 830/2010 de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar tratamientos con biocidas

Corresponde valorar a cada Corporación municipal si debe realizar un esfuerzo adicional para contratar personal suficiente encargado del control de acceso y aforo, del socorrismo, del funcionamiento técnico de la piscina, de la limpieza y desinfección de las instalaciones, etc. Ello se encontrará con las dificultades derivadas del Presupuesto municipal y su Anexo de Personal, por lo que se propone la adscripción temporal y parcial a la piscina del personal que está ya prestando servicios para el Ayuntamiento y cuyas funciones se han visto muy disminuidas a causa de las suspensiones y cancelaciones de competiciones deportivas y de acontecimientos culturales; se propondría entonces que el animador deportivo municipal, agente sociocultural, agente medioambiental, en su caso, colaborasen en el funcionamiento de la piscina municipal, en uso de las atribuciones de cada uno de ellos; así como los profesionales encargados de la limpieza de instalaciones docentes (Colegio Público, Escuela Infantil de titularidad municipal) se encargasen de la limpieza del recinto de la piscina municipal; previo acuerdo y consenso con el trabajador.

Sobre el personal encargado de la piscina municipal se ha de elaborar un protocolo con todas las medidas en materia de prevención de riesgos laborales, adaptándolo al riesgo de exposición al SARS-CoV-2. Se asegurará de que todos los trabajadores cuenten con equipos de protección individual adecuados al nivel de riesgo.

En caso de que el Ayuntamiento no cuente con medios propios suficientes que economicen la prestación de estos servicios, la otra opción al alcance de la persona titular de la Alcaldía es externalizar los servicios de mantenimiento y funcionamiento de la piscina municipal (incluyendo el socorrismo y el control del aforo), y someterlo a contratación administrativa, que podría configurarse en la gran mayoría de casos como un contrato de servicios a que hace referencia el artículo 17 de la Ley de Contratos del Sector Público, que se adjudicaría por el procedimiento de contrato menor si su valor estimado fuera inferior a 15.000 € más I.V.A., por lo que no requeriría de complejidad administrativa tal decisión gubernativa, desplazando a la empresa adjudicataria la responsabilidad del cumplimiento de todas estas obligaciones. Probablemente ésta sea una alternativa que muchas Corporaciones locales olvidan y no toman en consideración antes de tomar la decisión de no abrir sus piscinas municipales durante este verano de 2020; decisión que se suele amparar en la falta de medios y la complejidad de las medidas sanitarias. Creemos que deben agotarse todas las opciones antes de privar de este servicio a los vecinos y vecinas.

2.6. Armario botiquín

Todas las piscinas deberán disponer de un armario botiquín, dotado del material básico de cura recogido en el Anexo VIII del Decreto 485/2019: gasas, vendas elásticas, povidona yodada al 10%, agua oxigenada, guantes desechables, suero fisiológico y jeringas (para lavados), algodón (para almohadillado, no para curas), esparadrapo hipoalérgico, apósitos estériles de diferentes tamaños, tijera recta y pinzas de disección, manta térmica, y férulas de inmovilización para extremidades.

El armario botiquín deberá ventilarse, deberá revisarse su contenido, el acceso al mismo será individual y al final de la jornada siempre se limpiarán y desinfectarán sus elementos.

2.7. Protocolo de limpieza y desinfección.

Se debe elaborar este plan o protocolo, que contendrá las operaciones recogidas en la página 9 de las Recomendaciones del Ministerio de Sanidad para la apertura de la actividad de piscinas tras la crisis de la Covid-19; en concreto, estas operaciones son las siguientes:

- Barrer y limpiar las zonas húmedas de baños, duchas, vestuarios, lavapiés y zonas de tránsito de los bañistas.
- Preparar y aplicar detergente para realizar lavado del mobiliario, duchas, barandillas, y zonas de tránsito de los bañistas.
- Limpiar y enjuagar con abundante agua los productos aplicados en el lavado.
- Preparar aplicar solución desinfectante de acuerdo a los productos virucidas autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad y según las especificaciones del fabricante.
- Limpiar y enjuagar la solución desinfectante aplicadas en la desinfección de las superficies.
- Inspección visual a cargo del responsable, para hacer la debida evaluación, control y seguimiento, comprobando que se ejecuten las anteriores actividades.
- Para las labores de limpieza y desinfección se utilizarán paños y materiales de un solo uso., o bien se procederá a la limpieza y desinfección adecuada de los mismos.
- Tras cada limpieza, los materiales empleados y los equipos de protección utilizados se desecharán de forma segura, procediéndose posteriormente al lavado de manos

Estas operaciones deben ser previamente adaptadas a las características de la instalación, identificando las superficies, mobiliario, materiales, partes de las instalaciones que deben ser limpiadas y desinfectadas con virucidas listados por el Ministerio de Sanidad (el más común: diluciones de lejía en agua 1:50 recién preparada), prestando atención a las zonas de uso común y a las superficies de contacto más frecuente como grifos, barandillas, pomos de puertas, etc.; desinfectando después de cada uso las mangueras, cepillos, fregonas que el personal utilice.

Los accesos a las instalaciones de las piscinas, en el caso de que cuenten con escaleras y barandillas, deberán limpiarse y desinfectarse al menos dos veces al día, una de ellas siempre por la mañana antes de su apertura.

Deben ser limpiadas y desinfectadas las zonas de estancia y de tránsito de los bañistas, al menos dos veces al día, haciendo especial hincapié en las zonas más frecuentadas, vestuarios, aseos, taquillas, duchas y lavabos. Por supuesto, tal y como menciona la Disposición Quinta.2.1 de la Orden de 19 de junio de 2020, se deberá llevarse a cabo la limpieza y desinfección de las instalaciones con especial atención a los espacios cerrados como vestuarios o baños con carácter previo a la apertura de cada jornada. La

Quinta.2.3 de la misma Orden incluye dentro de esta obligación de limpieza y desinfección todos los materiales que estén en contacto con los usuarios y formen parte del recinto: vasos, corcheras, material auxiliar de clases, reja perimetral, botiquín de primeros auxilios, taquillas, y cualquier otro.

Especial atención a los aseos, que deben limpiarse y desinfectarse tres veces al día, limpiando con mayor frecuencia las zonas de contacto corporal, deben contar con ventilación y un cartel informativo sobre limpieza de manos. Se dispondrá de jabón y papel desechable, con papeleras a pedal y bolsa interior. Se prohibirá al usuario el acceso a los aseos descalzo.

En cuanto a las duchas de la piscina, su uso debe ser individual, con carteles informativos sobre su uso y la distancia de seguridad; desinfectando frecuentemente los grifos o pulsadores a lo largo del día (al menos, antes de la apertura y después del cierre de la piscina).

Se deberá realizar una limpieza y desinfección de los puestos de trabajo en cada cambio de turno.

En el caso de que exista algún tipo de servicio de hostelería y restauración, la prestación del servicio se ajustará a lo previsto en las condiciones para la prestación del servicio en los establecimientos de hostelería y restauración, además del cumplimiento general de las medidas de higiene y prevención establecidas en la Orden andaluza de 19 de junio de 2020 y normas concordantes.

Como idea o iniciativa municipal que mejoraría drásticamente los protocolos de limpieza y desinfección, el Ayuntamiento podría establecer franjas horarias que comprendan dos horas y media, reservándose 30 minutos de rotación entre franja horaria para que el personal encargado (en número suficiente) proceda a realizar una limpieza y desinfección integral de la instalación sin usuarios dentro de la misma.

2.8. Cálculo de la ocupación máxima de la instalación: aforo nuevo.

La “nueva normalidad” está basada en el distanciamiento social y en la limpieza y desinfecciones frecuentes de los espacios de concurrencia pública. Para asegurar dicha distancia social se ha de dedicar mayor superficie del recinto a cada usuario, resultando un aforo menor en esta nueva etapa que en la anterior, al que llamaremos “aforo nuevo”, un concepto de aforo al que nos tenemos que acostumbrar, en lugar de utilizar porcentajes referidos a aforos anteriores, que puede llevar a equívocos, porque, en un momento dado, este porcentaje podría respetarse a la vez que incumplirse las distancias de seguridad por afluencia de gente a la instalación, teniendo siempre prioridad este segundo parámetro sobre el porcentual. Por eso es importante hablar del concepto de “aforo nuevo” durante este verano de 2020.

Se ha regulado el aforo máximo de las piscinas de uso colectivo para esta nueva normalidad en el punto Tercero.2.2 de la Orden andaluza de 19 de junio de 2020 como el que permita mantener una distancia de seguridad interpersonal de 1,5 metros (entre usuarios no convivientes), sin superar en ningún caso el 75% del aforo anteriormente permitido en el recinto, debiendo los ayuntamientos adoptar y aplicar las medidas

necesarias para el mantenimiento de la ocupación por debajo de estos límites, que veremos en el apartado 2.9 de este estudio. Es importante reseñar en este punto, como idea general que debe permanecer en el lector, que el número bonos o entradas puestas a la venta por el Ayuntamiento, que dan derecho a acceder a la piscina municipal, debe reducirse al menos en la misma proporción que el aforo nuevo ha sido reducido respecto al anterior, guardando en todo caso la debida proporción y relación entre el aforo y la cantidad de entradas o bonos disponibles para su adquisición.

Siguiendo las Recomendaciones de la Junta de Andalucía, el cálculo del aforo “nuevo” se efectuará teniendo en cuenta, para el aforo de la zona de descanso, la necesidad de guardar al menos dos metros entre unidades familiares; y para el aforo de zona de baño, se tomarán cuatro metros cuadrados de superficie de lámina, incluyendo en su caso la del vaso de chapoteo, por persona. A los efectos de establecer las áreas ocupadas por las unidades familiares que son necesarias para el cálculo del aforo en el área de descanso, se considerará la zona que puede ocupar aproximadamente un núcleo de 4 personas.

Vemos por tanto una pequeña diferencia entre los 1,5 metros previstos en la Orden andaluza de 19 de junio, en consonancia con la norma estatal, y los 2 metros previstos en las Recomendaciones sanitarias andaluzas, emitidas el día 09 de mayo, cuando la distancia de seguridad que todas las autoridades recomendaban mantener era de dos metros; discordancia que jurídicamente tiene solución clara a favor de los 1,5 metros; sin embargo, en cumplimiento del propio principio de prudencia que recogen las normas reguladoras de la nueva normalidad, y en ejercicio de la competencia municipal sobre protección de la salubridad pública, desde este modesto estudio recomendamos al gestor municipal que aplique siempre la norma o recomendación más restrictiva en cada momento; en este caso, los dos metros como distancia mínima interpersonal de seguridad.

También podrían los ayuntamientos establecer criterios más restrictivos que los permitidos por la recomendación o por la norma con carácter máximo, estableciendo por ejemplo como aforo el resultante de aplicar 2,5 metros como distancia interpersonal de seguridad, y 5 metros cuadrados por lámina de agua por cada bañista, resultando quizás un porcentaje mucho menor de aforo respecto al antiguo, siendo decisión de cada Ayuntamiento establecerlo mientras permanezca por debajo del límite máximo del 75% y por encima de los 1,5 metros de distancia interpersonal.

Recordemos que el art. 3 del ya derogado, pero vigente hasta el 30 de septiembre de 2019, y vigente por tanto durante todas estas anteriores temporadas estivales, Decreto andaluz 23/1999, establecía como criterio de cálculo del aforo de los vasos de las piscinas al aire libre, dos metros cuadrados de superficie de lámina de agua por persona usuaria. Por tanto, las Recomendaciones andaluzas de 09 de mayo fijan en un 50% el aforo del vaso cuando recomienda imputar a cada bañista cuatro metros cuadrados de lámina de agua, sobre los dos metros con que se ha calculado el aforo de todas las piscinas municipales andaluzas. El nuevo Decreto andaluz 485/2019 no regula el cálculo del aforo, lo cual hubiera sido necesario, mucho más en esta situación, no existiendo en principio norma al respecto; solo recomendación. Todas estas variables deben ser tenidas en cuenta por los ayuntamientos en orden a establecer un aforo seguro para todos, sin apurar hasta el 75% permitido por la Orden del Consejero de Salud andaluz de 19 de junio, lo cual en

teoría permitiría imputar 2,67 metros de lámina de agua a cada bañista (superficie que se presume inferior a la necesaria), en lugar de los 4 metros cuadrados por usuario recomendados por la propia Junta de Andalucía en el documento técnico de 09 de mayo (a salvo de una posible actualización de las Recomendaciones sanitarias). Por tanto, aconsejamos desde aquí seguir como criterio para calcular el “aforo nuevo” el previsto en las Recomendaciones de 09 de mayo, en lugar de aplicar el 75% del aforo antiguo permitido en la Orden del Consejero andaluz de Salud de 19 de junio publicado ese mismo día (pasadas las 22 horas) en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el Boletín extraordinario número 39.

En la zona de playa o de descanso que circunda el vaso de la piscina, el Ayuntamiento debe distribuir espacios y dibujar sobre el suelo las distancias de seguridad para que sean respetadas, manteniéndose todos los objetos personales de la unidad convivencial dentro del perímetro establecido y evitando el contacto con el resto de unidades convivenciales. No se recomienda la instalación de sombrillas, ni de tumbonas, colchones o colchonetas; por lo que el Ayuntamiento debería prohibirlas; así como debe prohibirse el descanso corporal directo sobre el suelo, instándose al usuario a utilizar su propia toalla o esterilla personal e intransferible.

No podrán acceder más personas de las que establece el aforo en cada una de las zonas especificadas. En las piscinas públicas, cuando el aforo de la zona de descanso supere a la zona de baño, deberá establecerse un control a la entrada de la zona de baño que verifique que éste no se supere.

De acuerdo con el punto Tercero.2 de la Orden de 19 de junio de 2020 del Consejero de Salud y Familias de la Junta de Andalucía, la ocupación máxima de aseos y vestuarios será de una persona para espacios de hasta cuatro metros cuadrados, salvo en aquellos supuestos de personas que puedan precisar asistencia; en ese caso, también se permitirá la utilización por su acompañante. Para aseos de más de cuatro metros cuadrados que cuenten con más de una cabina o urinario, la ocupación máxima será del cincuenta por ciento del número de cabinas y urinarios que tenga la estancia, debiendo mantenerse durante su uso la distancia de seguridad interpersonal, que en las Recomendaciones sanitarias emitidas hasta la fecha específicamente para piscinas de uso colectivo se cifra en dos metros. Se organizará la distribución de los vestuarios para que sea posible mantener esta distancia interpersonal mínima.

Se recomienda que no se pongan en servicio público las duchas de los vestuarios, siendo clausuradas.

2.9. Planificación del régimen de acceso a la recepción del servicio de piscina municipal durante la Covid-19.

Cada Ayuntamiento debe diseñar una estrategia que permita el uso de la piscina de uso colectivo por parte de los usuarios en condiciones óptimas de seguridad, durante este evento causado por la Covid-19. Si bien lo ideal fuera que las condiciones de acceso y utilización estuvieran contenidas en un Reglamento de funcionamiento interno del servicio de piscina municipal, por ser materia típica de regulación mediante Ordenanza municipal, resulta obvio que no va a ser posible establecer así las condiciones de

recepción de este servicio; por la naturaleza propia del procedimiento de aprobación de disposiciones reglamentarias municipales, su entrada en vigor no se produciría antes de la apertura de la piscina municipal. Por esta razón, parece apropiado que sea el Alcalde quien adopte estas medidas congruentes con los objetivos higiénico-sanitarios marcados por todas las Administraciones en esta crisis provocada por la Covid-19, en ejercicio de sus facultades de dirección de los servicios (art. 21.1.d. de la Ley 7/1985) y de adopción de medidas en caso de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos (art. 21.1.m. de la Ley 7/1985), en un marco de fuerza mayor, dando cuenta de ello al Pleno.

Así pues, se estima imprescindible para hacer segura la utilización de la piscina establecer limitaciones en cuanto al número (aforo, ya visto) y el tiempo de uso y disfrute de la instalación, permitiendo el acceso previa discriminación por edades y grupos poblacionales y previa asignación de franjas horarias, propiciando el uso de la piscina por parte de los mayores de 50 años en horarios menos calurosos, reservando el uso de la piscina en las horas centrales del día para los vecinos de 18 a 30 años; así como reservando unas horas del día para usos de carácter deportivo y otras para un uso de carácter médico-terapéutico (incluso, mediante clases dirigidas), en caso de que exista esa demanda.

Asimismo, podría establecerse un sistema de cita previa por horas, siendo especialmente útil a este efecto la utilización de los medios electrónicos, para prever y distribuir a priori la demanda ciudadana y tener controlado de esta forma el aforo máximo en todo momento, evitando así la insatisfacción del usuario y posibles colas en el exterior del recinto (que deben guardar la distancia de seguridad de dos metros).

Este sistema de cita previa podría sustituirse por la venta discriminada de entradas o bonos por horas o franjas horarias, que dieran derecho de acceso únicamente en las horas indicadas en las entradas o bonos. De esta forma el Ayuntamiento se aseguraría la equidistribución de una demanda constante a lo largo del día, vendiendo el mismo número de bonos para cada franja horaria reservada a cada grupo poblacional; número que se tendrá que establecer en función del aforo nuevo, así como puede modularse mientras funcione la piscina para introducir correcciones en el número de bonos o entradas vendidas, tanto a la baja como al alza.

Se seguiría en la venta de entradas el principio “first come, first served”; siendo quizás conveniente poner a la venta solamente las entradas correspondientes al período (semana o quincena) inmediatamente siguiente, y preinscripciones o prereservas para el resto del verano, con la finalidad de comprobar el grado de utilización de la piscina los primeros días e introducir correcciones sobre la gestión y la cantidad de entradas. Sin duda, sería perfecto para asegurarse el cumplimiento del aforo poner a la venta solamente una clase de abono, el de menor duración (semanales o quincenales), de forma que se pueda realizar una previsión sobre el número de bonos, puestos a la venta por franjas horarias, que coincida con el número de personas cuya permanencia en la instalación sea permitida (aforo nuevo), cumpliendo así, sin riesgo de situaciones desagradables, esta obligación municipal.

En el caso de abonos de mayor duración, o de concurrencia de varios tipos de abonos sin reserva por cita previa (lo cual debería evitarse, por la imprevisibilidad y por los claros riesgos tanto de aglomeraciones e incumplimientos de aforo como de

infrautilizaciones de la piscina durante determinadas horas al día), habría que tener en cuenta también el número o porcentaje de “no-shows”, o personas que no harán uso todos los días de su bono de entrada, pudiendo poner a la venta tantas tantos bonos para esa franja horaria como aforo permitido, más un pequeño porcentaje adicional del aforo que compense ese porcentaje de personas titulares del bono no usuarias ese día (para decidir este porcentaje se debe tener en cuenta cuánto tiempo comprende la franja horaria y cuál es el tiempo medio de permanencia en la instalación de cada usuario, resultando de ambos factores el mayor o menor grado de rotación de abonados).

En caso de que el bono sea válido durante toda la temporada estival, se podrá prever un número mucho mayor de “no-shows” diarios, pudiendo poner a la venta un mayor número de entradas (a modo de “overbooking” controlado), calculado según el aforo permitido, franjas horarias, concurrencia en esas franjas de otros tipos de bonos, tiempo medio de permanencia del usuario en la piscina municipal, en su caso, etc. Siendo estos factores de difícil predicción, dado que no se han tenido en cuenta en años anteriores, resulta esencial aplicar la prudencia en la venta de bonos y aplicar esta técnica del “overbooking” solo cuando la experiencia de este verano demuestre que la ocupación del recinto está muy por debajo del aforo permitido, y solo si, por supuesto, no se prohíbe por una norma. La finalidad de esta técnica sería evitar una infrautilización y fomentar un uso constante de la piscina hasta aproximarse a su aforo (75%, o uno inferior establecido por el Ayuntamiento) en todas las horas del día, para que se tengan que rechazar el menor número posible de solicitudes de los vecinos y vecinas interesadas en recibir el servicio de piscina municipal.

En cuanto a la venta de entradas diarias por franjas horarias, no resulta de complicación especial, dado que se procedería a la venta en ese preciso instante solo en caso de disponibilidad suficiente de aforo, para el momento concreto en que el usuario desee acceder. Aunque, a este respecto, sería buena medida, desde el punto de vista de la seguridad, establecer la Casa Consistorial (u otro edificio municipal abierto en horario de oficina) como único lugar donde adquirir los bonos, para evitar posibles conflictos entre el personal de la piscina y los ciudadanos de otros municipios que acudan a la piscina municipal sin entrada esperando recibir el servicio; señalando en el cartel oportuno que no se venden entradas en esta instalación deportiva.

El sistema de cita previa utilizando medios electrónicos, no obstante, se erige como el más adecuado como medio para asegurarse el cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza municipal (no teniendo que limitar la venta de alguno de los bonos o entradas previstas en la disposición reglamentaria), así como sería un medio idóneo para que la ocupación del recinto permanezca por debajo del límite máximo; siendo compatible este sistema de cita previa con la distribución por franjas horarias y poblacionales.

Otra medida encaminada al control del aforo en el vaso de la piscina, especialmente útil y necesaria en las piscinas municipales de mayor tamaño, es la compartimentación o división de la piscina por calles y/o porciones de piscina, a las que se asignaría un aforo específico que no se pudiera superar en ningún caso.

Incluso podría aceptarse una decisión del Alcalde basada en dar preferencia de acceso a las personas solicitantes del servicio que se encuentren empadronadas en su municipio, no como cualidad subjetiva discriminatoria (vedada por nuestro Ordenamiento jurídico) del resto de la población, sino como medida objetiva para aplicar las restricciones de aforo en situación de pandemia mundial. Controlar la ocupación máxima debe ser la prioridad municipal, y a ello sin duda contribuiría dar preferencia a los empadronados en el proceso de venta de entradas, dada la masiva demanda que se produciría, máxime si las piscinas públicas de alrededor se encontraran cerradas y se produjera en consecuencia un efecto atractivo de la demanda del servicio, incompatible con las restricciones del aforo. Por ello, no sería contrario a Derecho establecer una preferencia de este tipo en verano de 2020 que además garantizaría el derecho de los vecinos previsto en el art. 18 de la Ley 7/1985, de utilización de los servicios públicos municipales, en relación con su art. 25.2.1); siempre que se fijen y publiquen, con toda exactitud y con carácter previo, los criterios concretos que deban seguirse durante todo el verano, evitando la arbitrariedad, la desigualdad y la inseguridad jurídica del administrado, algo que podría producirse en caso de que vendan entradas no solo a los empadronados sino también a un número indeterminado de no empadronados familiares de los empadronados (típicas visitas familiares al pueblo en verano). Así pues, sería necesario cumplir estrictamente unos criterios objetivos previamente establecidos y justificados en relación con los motivos de salud pública y la situación causada por la Covid-19, y su repercusión en la gestión municipal de la piscina.

Por otro lado, como medida preventiva de seguridad, debería tomarse la temperatura corporal de los usuarios antes de entrar al recinto de la piscina municipal, mediante el uso de un termómetro por infrarrojos “contactless”, siendo conscientes que éste suele tener un margen de error de unos 0,3 °C, debiendo dejar paso a quienes se les mida una temperatura de hasta 37,5 °C. No olvidemos que grupos poblaciones vulnerables, mayores de 60 años, pueden hacer uso de la piscina si su estado de salud lo permite, por lo que esta medida contribuiría a objetivar el único síntoma objetivable, y por tanto controlable, de Covid-19, la fiebre, siendo muy útil su medición, negando el acceso a personas con temperatura superior a 37,5 °C. Téngase en cuenta como un método no solo para prevenir el contagio del coronavirus, sino de cualquier otra enfermedad contagiosa manifestada a través de un estado febril. Estos termómetros “contact-less” podrían sustituirse, si fuera necesario en el futuro, por cámaras térmicas medidoras de la temperatura corporal a tiempo real, cuando la evolución tecnológica y su bajada de precio lo aconsejen, si bien las cámaras térmicas deben ser utilizados con respeto a la normativa sobre protección de datos, por su capacidad para grabar y conservar información biométrica.

En relación con la posible repercusión de la toma de temperatura como medida preventiva de la expansión de la Covid-19 en la protección de datos de carácter personal, debe tenerse en cuenta el Comunicado de la Agencia Española de Protección de Datos emitido a estos efectos con fecha 30 de abril de 2020, considerando la Agencia que cabría plantear la existencia de intereses generales en el terreno de la salud pública que deben ser protegidos. No obstante, esta posibilidad requeriría igualmente, como establece el artículo 9.2.i del Reglamento Europeo de Protección de Datos, de un soporte normativo

a través de leyes que establezcan ese interés y que aporten las garantías adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades de los interesados. Nos remitimos a dicho Comunicado de la Agencia Española de Protección de Datos para no hacer demasiado prolijo este estudio.

Para todas las piscinas municipales sería muy interesante la adquisición de alfombrillas y felpudos desinfectantes para su colocación en la entrada del recinto. No podemos descartar en las piscinas más grandes la instalación de un arco desinfectante o túnel biocida para personas, mediante el método, por ejemplo, de la nebulización o la atomización; si bien para adoptar esta decisión habría que esperar la evolución de un producto como éste en el mercado, así como asegurarse de la autorización del producto por las autoridades competentes, que pruebe su seguridad y eficacia, antes de comparar sus ventajas con su precio, para llegar a una conclusión sobre su adquisición.

Se debe dejar claro al ciudadano (verbalmente, y escrito en el propio bono) que el aforo y el distanciamiento social entre unidades convivenciales será el criterio e interés público objeto de protección número uno por parte del Ayuntamiento, pudiendo el usuario ser rechazado y desalojado en caso de incumplimiento de las normas, recurriendo si fuera necesario a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Sin ánimo de ser más exhaustivo, se han expuesto solo algunas medidas que seguro serán adaptadas y completadas por cada gestor público a la realidad de su municipio y de su piscina municipal; todo con la finalidad de asegurar la distancia de seguridad entre unidades convivenciales, y la limpieza y desinfección de elementos de contacto común, que son los dos objetivos para cuya consecución el Ayuntamiento debe emplear toda su diligencia y medios a su disposición.

2.10. Control inicial previo de los vasos con análisis de laboratorio que utilice procedimientos validados o el normalizado.

Se debe realizar y publicar un análisis de la calidad del agua de los vasos de la piscina con carácter previo a la apertura de la misma, que será encargado a un laboratorio que utilice métodos de análisis acreditados por la norma UNE-EN ISO/IEC 17025, o que cuente con procedimientos validados de cada método de análisis utilizado (art. 9 del Decreto 485/2019).

Es frecuente el incumplimiento de esta obligación en municipios pequeños, por lo que conviene tenerlo en mente dentro de la preparación de la piscina municipal.

Cuando el agua de llenado no proceda de la red pública de distribución será preceptivo un informe sanitario favorable de la Delegación Territorial competente en Salud sobre la calidad del agua utilizada.

2.11. Protocolo de Autocontrol.

Se configura como una herramienta integral y esencial de la llevanza higiénico-sanitaria de la piscina municipal que debe ser preparado con todo detalle, otorgándole la importancia máxima que tiene. El Protocolo de Autocontrol debe contener los siguientes apartados, que se mantendrán actualizados durante el funcionamiento de la piscina

municipal: tratamiento del agua de cada vaso; control de la calidad del agua y del aire de los vasos cubiertos y mixtos; mantenimiento de la piscina; limpieza y desinfección; seguridad y buenas prácticas; plan de control de plagas; gestión de personas y entidades proveedoras de servicios.

Realizo especial mención a la ficha técnica de datos de los productos químicos utilizados, que deben permanecer dentro de la documentación de la piscina, y cuyas instrucciones de seguridad y almacenaje deben seguirse; incluyendo además en los carteles anunciadores información al usuario sobre las sustancias químicas y mezclas realizadas.

Se puede utilizar para cumplir esta obligación la guía estatal y la autonómica, así como los formularios facilitados por la Junta de Andalucía; recurriendo a la Diputación Provincial en caso de necesidad de asistencia técnica (dentro de un Programa de Asesoramiento Ambiental, o como asistencias no programadas). El Protocolo de Autocontrol debe completarse en todos sus apartados y permanecer actualizado por el personal encargado de la piscina para que la inspección sanitaria que se reciba durante el funcionamiento de la piscina municipal sea favorable, y no existan riesgos de clausura de la misma por orden de la autoridad sanitaria tras un requerimiento no atendido de subsanación de deficiencias.

3. Funcionamiento de la piscina municipal abierta al público.

Una planificación adecuada y una adaptación correcta de las normas y recomendaciones a la instalación de la piscina municipal, identificando en cada medida el empleado municipal responsable de su ejecución, va a dar como resultado unos protocolos eficaces en la práctica diaria y un cumplimiento total y natural tanto de las obligaciones establecidas en la normativa aplicable como de las recomendaciones emitidas por las autoridades sanitarias.

Por esa razón, este apartado tercero va a ser mucho más reducido en extensión que el apartado de planificación, que es cuando se va a determinar si el Ayuntamiento va a abrir la piscina municipal en condiciones de seguridad. Aun así, la experiencia y práctica diaria será fundamental para introducir medidas correctoras necesarias para cumplir los objetivos de distancia interpersonal, control de la ocupación máxima de la piscina, de la calidad de su agua, y la limpieza y desinfección del recinto.

3.1. Protocolo de autocontrol; control de la calidad del agua del vaso

El Protocolo de Autocontrol debe permanecer a disposición de la autoridad sanitaria, y será examinado por ésta, siendo una fuente frecuente de subsanaciones que deban corregirse. Siendo conscientes de ello, el Ayuntamiento debe emplear todos sus recursos en su elaboración y adaptación a la piscina municipal.

Los controles de rutina van a erigirse este verano de 2020 como claves del buen funcionamiento de la piscina municipal, por su importante carácter preventivo. Deberían realizarse cada hora, y siempre antes de la apertura diaria, ya que una regulación del pH mantenida entre los valores 7,2 y 7,6 por medio de ácidos o de CO₂ serviría para

garantizar una desinfección eficaz frente al coronavirus; por ello, lo ideal sería instalar sistemas de dosificación automática de cloro y de pH, así como del resto de productos químicos.

En todo caso, los controles de rutina deben extremar la vigilancia sobre los niveles de cloro libre residual, que debe mantenerse por encima de 1 ppm (debiendo prohibir el baño en caso de concentración menor a 0,5 ppm.), control del pH, que debe mantenerse en el rango 7,2 -7,4 (ajustando en caso contrario la dosificación de ácido o Co2 hasta que se normalice su valor), y una turbidez del agua por debajo de 5 unidades nefelométricas de formacina, para asegurar la acción eficaz del desinfectante.

En caso de que la piscina no cuente con dosificación automática, se deberán comprobar estos parámetros con mayor frecuencia, al menos antes de su apertura diaria y cuando su ocupación se encuentre próximo al máximo permitido.

A estos controles de rutina se les suma el análisis mediante laboratorio de los parámetros establecidos en el Anexo I del RD 742/2013, con periodicidad mínima mensual, y tomando una muestra representativa (tomada durante el uso de la piscina). A estos parámetros del Anexo I hay que sumar los del Anexo I del Decreto 485/2019, que suma algunos valores paramétricos adicionales.

El Plan de Autocontrol preverá las medidas correctoras en caso de incidencia en los parámetros resultantes del análisis realizado por el laboratorio.

Además, de acuerdo con el artículo 17.8 del Decreto 485/2019, el Ayuntamiento deberá de registrar (preferentemente, con medios electrónicos, utilizando el Sistema de Información sobre piscinas, SILOE) los datos incluidos en el Anexo IV del nuevo Decreto andaluz, al que nos remitimos.

Todas las operaciones correspondientes que se lleven a cabo a causa de la Covid-19 deberán quedar anotadas y descritas en los registros correspondientes, como las operaciones ante situación excepcional de cierre por alerta sanitaria, dentro del Protocolo de Autocontrol.

3.2. Control de los accesos y del aforo nuevo.

El control del aforo se instrumentará a través del Protocolo de Autocontrol, mediante las hojas de registro de control de aforo, en que se registre la fecha y hora del control, número de bañistas presentes en el vaso, número de usuarios presentes en la zona de descanso, y firma de la persona responsable de esta verificación. Este control deberá realizarse en los momentos del día de mayor concurrencia pública.

El acceso de los usuarios se permitirá según la ocupación del recinto en relación con su aforo, asegurando en todo caso que exista una distancia social mínima de al menos un metro y medio (dos metros son los recomendados). Una vez completo el aforo, el usuario no podrá acceder a la instalación hasta que no salgan otros usuarios, debiendo guardar la distancia de seguridad en la cola de espera; se colocarán bandas en el suelo para marcar esta distancia mínima en los accesos. En efecto, se establecerán marcas indicadoras de la distancia de seguridad establecida por el Ayuntamiento para el recinto (mínimo de 1,5 metros, pero sería recomendable aumentarla a 2 metros). Si la instalación

lo permite, sería óptimo utilizar una puerta de entrada y otra de salida para evitar los cruces entre los usuarios entrantes y salientes; si no, se deberán establecer sentidos de circulación de los usuarios entrantes y salientes, cuantos más separados mejor.

Se recomienda establecer un sistema telemático o a distancia de venta de entradas o bonos. No tiene que ser un sistema sofisticado; en municipios pequeños podría ser suficiente en principio con una transferencia mediante banca electrónica o cajero realizada por el usuario en la cuenta de titularidad municipal, y una llevanza del control constante de los pagos realizados y la fecha de validez de su bono en una hoja de cálculo para permitir el acceso.

Respecto a la entrada del recinto, se dotará de gel hidroalcohólico de uso obligatorio, y, como ya indicamos, se recomienda incorporar un sistema de limpieza y desinfección de calzado a la entrada de la instalación, e incluso el uso de un calzado exclusivo dentro de la misma. También sería aconsejable instalar surtidores de gel o jabón dentro del recinto, para la desinfección urgente y frecuente de manos.

Como vimos en la fase de planificación, se recordará a los usuarios la necesidad de cumplir las medidas higiénicas mediante carteles informativos, mediante las instrucciones del personal controlador y usando locuciones grabadas.

Los residuos que cada usuario pudiese generar durante su estancia deberán ser recogidos por éste en una bolsa cerrada y depositada en contenedores que el Ayuntamiento habilite.

Por supuesto, se prohibirá el acceso a todo trabajador y usuario que tenga síntomas de Covid-19 (siendo el único síntoma objetivable la fiebre, cuya medición a la entrada es importante, como se expuso).

3.3. Usos pormenorizados y prevenciones de los usuarios.

Se permitirá el uso de la piscina con carácter individual y familiar, prohibiéndose la práctica de deportes colectivos, o reuniones de personas, y la utilización de balones o juegos dentro del recinto. No se deben compartir objetos entre las unidades de convivencia presentes en el recinto. Por unidad convivencial se entiende los residentes en un mismo domicilio. Se debe guardar estrictamente el distanciamiento social entre unidades familiares, bajo apercibimiento de expulsión de la piscina municipal en caso incumplimiento reiterado de las instrucciones internas de funcionamiento de la piscina.

El uso de mascarillas será obligatorio cuando no pueda garantizarse la distancia de seguridad interpersonal de dos metros entre el trabajador y los usuarios, así como entre los propios trabajadores. Se debe cubrir la nariz y la boca con un pañuelo al toser y estornudar, y desecharlo a un cubo de basura con tapa y pedal (en defecto de pañuelos, se debe emplear la parte interna del codo para no contaminar las manos); y se debe evitar tocarse los ojos, nariz y boca con las manos.

En cuanto a la impartición de clases colectivas para cumplir fines médico-terapéuticos, a no ser que expresamente se prohíba en una norma posterior a la fecha de redacción del presente estudio (20 de junio de 2020), no existe inconveniente a las mismas, siempre que se guarde la distancia mínima de seguridad entre bañistas, se

excluya el uso de la piscina por personas distintas de este grupo durante esas clases, y se desinfecten elementos que pudieran usarse. Se debe prohibir el uso de las zonas de juego acuático.

3.4. Limpieza y desinfección.

No es más que la ejecución material del previamente redactado Protocolo de limpieza y desinfección, implementando mejoras y correcciones si se demostraran en la práctica disfunciones u omisiones en el Protocolo.

El gel hidroalcohólico debe estar presente, como hemos dicho, en los accesos, así como en todos los puestos de trabajo; siendo recomendable que se habiliten varios surtidores de gel dentro del propio recinto.

Antes de realizar la limpieza y desinfección, deben ventilarse los espacios cerrados, abriendo puertas y ventanas exteriores para aumentar la circulación de aire en el interior; así como debe mantenerse una ventilación continuada a lo largo del día de todos los espacios cerrados.

Limpieza y desinfección son complementarias y no pueden ser excluyentes. Limpiar significa eliminar gérmenes, suciedad e impurezas incrustadas; mientras que desinfectar significa matar los gérmenes en las superficies y objetos; en nuestro caso, con productos virucidas. Es necesario limpiar antes que desinfectar, para que la desinfección sea completa.

Como indican las Recomendaciones sanitarias de la Junta de Andalucía, para desinfectar debe usarse un paño húmedo con una solución de hipoclorito al 0,1%, peróxido de hidrógeno al 0,5% o etanol con una concentración mayor de 62 al 71% y mantener un tiempo de contacto mínimo de 1 minuto. Debe tenerse cuidado en no mezclar productos de limpieza con cloro.

Tal y como se propuso en el apartado 2.7. de este estudio, cuando tratamos la fase de planificación de la apertura de piscinas de uso colectivo, podría preverse el cierre de la piscina municipal después de cada franja horaria (si ésta durase por ejemplo tres horas) durante unos 30 minutos, con la asignación de un número de trabajadores suficiente, para realizar una limpieza y desinfección integral de esta instalación municipal. Daría confianza al ciudadano, que accedería al recinto recién limpiado tras la rotación entre sus usuarios; como también daría confianza a la población en general no usuaria.

Sería buena práctica municipal (acercándose al sector privado) exponer, a disposición del público, una hoja de control de servicios que personal encargado de la limpieza y desinfección deba firmar, junto con su nombre y fecha y hora de realización de la tarea, con la finalidad de que el propio Ayuntamiento se asegure la ejecución del trabajo y de que el público usuario tenga confianza y sea consciente del gran esfuerzo municipal empleado.

Se recuerda que las zonas de estancia y de tránsito de los bañistas deben ser objeto de limpieza y desinfección al menos dos veces al día, prestando la máxima atención a los elementos de contacto común (pomos de las puertas de vestuarios, de los aseos, de las

duchas, pasamanos, reposapiés o lavapiés, barandillas de la piscina, etc.); los aseos deben limpiarse y desinfectarse al menos tres veces al día, y en todo caso al final de la jornada.

En el caso de que exista algún tipo de servicio de hostelería y restauración, recordamos que la prestación del servicio se ajustará a lo previsto en las condiciones para la prestación del servicio en los establecimientos de hostelería y restauración, además del cumplimiento general de las medidas de higiene y prevención establecidas en la Orden andaluza de 19 de junio de 2020 y normas concordantes.

Resultará necesario realizar por el responsable público una asignación de turnos de limpieza y desinfección de entre los trabajadores disponibles, para cumplir y ejecutar el Protocolo municipal establecido al efecto, y dejar constancia en una hoja de servicios que se firmará por el trabajador que ha realizado la limpieza y desinfección de los espacios previstos en el Protocolo.

3.5 Notificación de incidencias.

De acuerdo con el artículo 17.9 del Decreto andaluz 485/2019, en relación con el artículo 13 del Real Decreto 742/2013, las situaciones de incidencias, así como las medidas correctoras y preventivas adoptadas, deberán notificarse a la Delegación Territorial de la Consejería con competencias sobre Sanidad, según modelo establecido en el Anexo VII del Decreto andaluz, a la mayor brevedad posible, y en todo caso antes de que transcurran cinco días, mediante correo electrónico enviado a la dirección habilitada para ello por la Delegación Territorial de cada una de las provincias; estas direcciones son las siguientes:

- **Almería:** ambiental.al.csalud@juntadeandalucia.es
- **Cádiz:** ambiental.ca.csalud@juntadeandalucia.es
- **Córdoba:** ambiental.co.csalud@juntadeandalucia.es
- **Granada:** ambiental.gr.csalud@juntadeandalucia.es
- **Huelva:** ambiental.hu.csalud@juntadeandalucia.es
- **Jaén:** ambiental.ja.csalud@juntadeandalucia.es
- **Málaga:** ambiental.ma.csalud@juntadeandalucia.es
- **Sevilla:** ambiental.se.csalud@juntadeandalucia.es

4. COROLARIO.

Se deduce de este trabajo que los ayuntamientos titulares de piscinas municipales deben agotar todos los medios a su disposición antes de decidir que estas instalaciones permanezcan cerradas durante toda la temporada de verano. Deben valorarse todas las opciones antes de adoptar una decisión prematura y precipitada que vede a los vecinos de disfrutar de su piscina pública municipal.

En primer lugar, deben valorar si disponen de los medios propios que permitan la apertura y el funcionamiento de la piscina en las condiciones de seguridad resumidas en este trabajo implementando sus propias medidas conducentes a garantizar el cumplimiento de normas y recomendaciones sanitarias, incluso más restrictivas que las mismas. Si la respuesta fuera negativa, deberían valorar la posibilidad de someter a contratación pública todas estas actividades, desplazando al empresario adjudicatario el cumplimiento de estas obligaciones, haciendo incluso una remisión genérica a la normativa reguladora y a las recomendaciones; nombrando a un responsable municipal del contrato que vele por su cumplimiento y compruebe que se respeta el aforo.

Es necesario que los ayuntamientos conozcan todas las obligaciones en materia de piscinas públicas de uso colectivo que deben cumplir en este difícil contexto, y se preparen a cumplirlas, para el caso de que la evolución de la pandemia en España sea favorable durante el verano y la demanda social de este servicio se fortaleciera. El ciudadano llamando a la puerta del despacho de Alcaldía tiene mucha fuerza cuando reclama la prestación de un servicio con buenas razones; por eso el cargo electo y el empleado municipal deben estar preparados y con las ideas claras sobre cómo deben gestionar la piscina municipal durante este verano de 2020, evitando toda respuesta y decisión basada en el impulso visceral, la subjetividad y la irracionalidad; por supuesto, en la decisión final de los municipios de menos de mil habitantes influirá, en esta materia igual que en tantas otras, el grado avanzado de envejecimiento de la población y la insuficiencia de recursos.

Este trabajo de planificación previa se basa en redactar autocontroles y protocolos de actuación eficaces, simples y compartimentados, para cada aspecto de la instalación y su funcionamiento, adaptados a las peculiaridades de cada recinto y de cada municipio, asignando responsables municipales a cada tarea en cada franja horaria, para que sea natural su cumplimiento, rindiendo cuentas del mismo. El Ayuntamiento podría aplicar restricciones y cuidados mucho mayores y reiterados respecto a las establecidas por la norma y las Recomendaciones sanitarias, favoreciendo que la población perciba el uso de sus piscinas municipales como una experiencia segura y sin riesgo especial, a la vez que saludable y confortable.

Animamos por tanto a los corporativos locales a que deliberen, intercambien argumentos y adopten una decisión fundamentada sobre la apertura o no de las piscinas municipales en verano de 2020, evaluando riesgos, atendiendo a las necesidades de los vecinos y vecinas, equilibrando ventajas e inconvenientes, y aplicando principios de prudencia y proporcionalidad, tanto en el sentido de la apertura como en el de cierre permanente durante esta atípica temporada estival; debiendo reaccionar con reflejos para proponer y adoptar los acuerdos y las medidas sobre esta materia que sean necesarias en sus municipios, de acuerdo con la evolución de la pandemia y la demanda social del servicio de piscina municipal.

5. NORMATIVA SECTORIAL Y RECOMENDACIONES SANITARIAS.

Se incluyen a continuación enlaces de descarga de los materiales con base en los cuales se ha redactado este modesto estudio, que esperamos pueda ser de alguna utilidad al responsable público, con el ánimo de reunir las fuentes principales:

- Normativa sectorial:

5.1. Real Decreto 742/2013, de 23 de septiembre, descargable aquí:

<https://www.boe.es/boe/dias/2013/10/11/pdfs/BOE-A-2013-10580.pdf>

5.2. Decreto andaluz 485/2019, de 4 de junio, y su corrección de errores, descargables aquí:

http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/decreto_485_2019_piscinas.pdf

https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/BOJA%20correcci%C3%B3n%20de%20errores_0.pdf

5.3. Orden de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (Covid-19), una vez superado el estado de alarma, descargable aquí:

https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/539/BOJA20-539-00052-6553-01_00173926.pdf

- Recomendaciones sanitarias:

5.4. Recomendaciones sanitarias emitidas por el Ministerio de Sanidad, descargables aquí:

<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/recomendacionesAperturaPiscinas.pdf>

5.5. Recomendaciones sanitarias emitidas por la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía, descargables aquí:

<https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/9%20mayo.%20RECOMENDACIONES%20PARA%20APERTURA%20PISCINAS%20ANDALUCIA%20COVID19.pdf>

- Guía para redactar el Protocolo de Autocontrol:

5.6. Guía para la elaboración del Protocolo de Autocontrol de piscinas, confeccionada por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía en 2016, descargable utilizando la siguiente dirección web:

<https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/guia-para-la-elaboracion-del-protocolo-de-autocontrol-de-piscinas-def.pdf>

FUNCIÓN INTERVENTORA EN LOS CONTRATOS MENORES. RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL, OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA O REVISIÓN DE OFICIO EN CASOS DE AUSENCIA DE PROCEDIMIENTO.

Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA

Interventor del Excmo. Ayuntamiento de Cártama

SUMARIO:

1. Función Interventora en los contratos menores
2. La omisión de la función interventora
3. Revisión de oficio o Reconocimiento extrajudicial de créditos
4. Revisión de oficio para el supuesto de nulidad por ausencia absoluta de procedimiento en la adjudicación de los contratos menores
 - 4.1. Concepto de revisión de oficio
 - 4.2. Ausencia de procedimiento como causa de nulidad en la adjudicación de los contratos menores
 - 4.3. Efectos de la revisión de oficio: Liquidación del contrato con exclusión del beneficio industrial
 - 4.3.1. Abono del valor de la prestación: el enriquecimiento sin causa
 - 4.3.2. Exclusión del beneficio industrial
 - 4.4. Aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido
 - 4.5. Inexistencia de los intereses de demora de las operaciones comerciales
5. Procedimiento para la revisión de oficio del acto administrativo y la declaración de nulidad de pleno derecho
6. Posibilidad de adopción de la medida cautelar de abono del valor de la prestación a los proveedores durante la sustanciación del procedimiento
7. Conclusiones

1. FUNCIÓN INTERVENTORA EN LOS CONTRATOS MENORES

La denominada “contratación menor” es un procedimiento de contratación que ha sido utilizado históricamente con mucha profusión. Su agilidad, la sencillez del expediente de contratación asociado al mismo y la innecesariedad de ningún conocimiento técnico hizo que fuese la forma de contratación favorita de los políticos y de muchos gestores. Así, históricamente y también en la actualidad una gran parte del

presupuesto de nuestras Administraciones Públicas se ejecutaba (se ejecuta) a través de los denominados contratos menores.

Sin embargo, llegada la crisis económica y con la salida a la luz de casos de corrupción y de despilfarros realizados durante la etapa del boom económico el punto de vista sobre el contrato menor cambió radicalmente y en la actualidad, por fin, simplemente se considera como una zona de opacidad de la contratación pública que permite “legalizar” corruptelas y despilfarros. “En un alto porcentaje, el uso de la contratación menor, y su apariencia de legalidad, constituye una vía habitual que se utiliza para incumplir los preceptos legales correspondientes sobre publicidad y concurrencia”¹.

Al hilo de esta nueva visión de los contratos menores se modificó la regulación contenida en la legislación de contratos exigiendo mayores requisitos formales a este tipo de contratación tratando de evitar las actuaciones del pasado. Del mismo modo, se han sucedido pronunciamientos jurisprudenciales y de órganos consultivos que han dejado claro que un contrato menor precisa, como el resto de los contratos, un expediente de contratación, so pena de incurrir en nulidad de pleno derecho y la correspondiente revisión de oficio.

El problema a la hora de ejercer la función interventora en dichos contratos es que se hallan expresamente exentos de fiscalización previa por lo que existen muchos requisitos exigidos por la normativa que no pueden ser objeto de control previo y sobre los que únicamente cabrá realizar un control a posteriori mediante el correspondiente control financiero. Así, por lo tanto, procede examinar qué supone la exención de la fiscalización previa y qué requisitos pueden ser objeto de control previo por el órgano de control interno vía Intervención del acto de reconocimiento de la obligación.

En primer lugar, tal y como se ha dicho anteriormente, los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa, tal y como se establece en los artículos 219.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y el 17.a) 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. Sin embargo, tal y como ya se ha apuntado anteriormente dicha exención no supone que no exista intervención de dichos gastos. Así la exención se refiere

¹Cristina Clementina Arenas Alegría (2019): “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50 (enero), pág.

a la fiscalización previa² pero no a las fases posteriores del gasto, señaladamente a la intervención previa del reconocimiento de la obligación³.

Las cuestiones que deben ser objeto de comprobación con motivo del reconocimiento de la obligación, también en el caso de los contratos menores, se establecen en el artículo 19 del Real Decreto 424/2017 y son las siguientes:

- *“a) Que las obligaciones responden a gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente.*
- *b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:*
 - *1.º Identificación del acreedor.*
 - *2.º Importe exacto de la obligación.*
 - *3.º Las prestaciones, servicios u otras causas de las que derive la obligación del pago.*
- *c) Que se ha comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro o gasto, y que ha sido realizada en su caso dicha comprobación”.*

Los requisitos exigibles para los contratos menores se hallan, básicamente, contenidos en los artículos 118 y 131.3 de la LCSP y podemos resumirlos del siguiente modo:

1.-En primer lugar, deberá examinarse el importe del contrato, así como su plazo para verificar que, efectivamente, se trata de un contrato menor (artículo 118.1 LCSP).

2.-Informe previo de necesidad del contrato suscrito por el órgano de contratación (artículo 118.2 LCSP).

²Conforme a lo establecido en el artículo 8.2. 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, “se entiende por fiscalización previa la facultad que compete al órgano interventor de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso. El ejercicio de la función interventora no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas”.

³Conforme a lo establecido en el artículo 8.3 del Real Decreto 424/2017: “La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad del órgano interventor para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación. (...)”

3.-Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente (artículo 118.3 LCSP).

4.-Justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de los umbrales previstos en el artículo 118.1 (artículo 118.2 LCSP)

5.-Capacidad de obrar o habilitación profesional del empresario para realizar la prestación.

6.-Para los contratos menores de obras, además de lo anterior, el presupuesto de las obras y el proyecto cuando las normas específicas así lo requieran y, finalmente, el correspondiente informe de las oficinas o unidades de supervisión en su caso.

Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se ha dicho, la existencia de los requisitos anteriores no supone que deban de ser objeto de control por la intervención dado que muchos de ellos se encuadrarían dentro de la fiscalización previa de la que están exentos los contratos menores tal y como se ha dicho con anterioridad. Así por lo tanto la pregunta que procede realizar es cuántos de los requisitos anteriores se pueden encuadrar dentro de la intervención previa del reconocimiento de la obligación y, por lo tanto, deben ser objeto de comprobación por la Intervención Municipal. Aplicando el anteriormente citado artículo 19 entendemos que son los siguientes⁴:

1.-En primer lugar será necesario determinar que nos hallamos realmente ante un contrato menor verificando que no supera los importes, plazos y otras circunstancias que determina la LCSP^{5 6}

2.-Que se ha realizado la previa aprobación del gasto

3.-Incorporación de la factura con los requisitos reglamentarios que proceda, así como en el caso de existencia de proyecto técnico en los contratos de obra la correspondiente certificación de obra.

En todo caso la factura deberá contener:

1º La identificación del acreedor.

⁴ Todo ello sin perjuicio de que por la vía del control financiero se compruebe el cumplimiento de todos los requisitos anteriores.

⁵ En este sentido se manifiesta también el Informe de la Intervención General del Estado de 26 de septiembre de 2016.

⁶ Resulta interesante traer aquí a colación, si bien supera los límites de este trabajo, los pronunciamientos de diversos órganos consultivos en el sentido de que los contratos menores deben utilizarse para necesidades puntuales y esporádicas no recurrentes. Así informes de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa de Aragón 3/2018, de 13 de febrero y de la Comunidad Valenciana 4/2018, de 15 de junio. Asimismo, la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sobre los contratos menores exige que se soliciten al menos tres ofertas para velar por la mayor concurrencia.

- 2º El importe exacto de la obligación.
- 3º Las prestaciones, servicios u otras causas de las que derive la obligación de pago.
- 4º Comprobación material de la inversión mediante la correspondiente recepción a conformidad del empleado público que recibe el material, servicio u obra⁷.

2. OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

Concretados los aspectos a verificar en la Intervención previa al reconocimiento de la obligación derivada de un contrato menor procede ahora referirse a qué sucede en aquellos casos en los que, como ocurre en más veces de lo que debería ocurrir en la Administración Local, en el expediente únicamente existe la factura debidamente conformada.

En estos supuestos se ha producido una adjudicación verbal, es decir, prescindiendo absolutamente del procedimiento establecido. Cabe plantearse en estos casos si sería factible o no acudir al procedimiento establecido en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017 (es decir, la llamada convalidación de gastos del ámbito estatal).

En todo caso se considera que no nos hallamos ante un supuesto de la omisión de la función interventora y esto es porque, tal y como se verá más abajo, se trata de actos que se han dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, no sólo se ha producido la omisión de la función interventora sino de todo el procedimiento, lo que es un supuesto de nulidad de pleno derecho conforme a lo establecido en el artículo 47.1.e) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Esta consideración ha sido realizada por la Sentencia de la Audiencia Nacional 2666/2018, de 6 de junio (nº recurso 1007/2016) que establecía en referencia a la convalidación de gastos (procedimiento idéntico en el ámbito estatal al establecido en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017):

“La omisión de trámites en los expedientes de contratación da lugar a infracciones del ordenamiento jurídico de diferente entidad, desde la total y absoluta omisión del expediente contractual (artículo 62 Ley 30/92, actual artículo 47 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), hasta la omisión de algún trámite que, aun tratándose de informes preceptivos, pudieran considerarse como anulables (artículo 63 Ley 30/92, artículo 68 Ley 39/2015).”

⁷ DA Tercera.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que establece que el órgano interventor no debe acudir a la recepción material de los contratos menores.

Sólo los actos anulables son convalidables (artículo 67 Ley 30/92, artículo 52 Ley 39/2015), no así los actos nulos de pleno derecho en los que sólo cabe la revisión de oficio para declarar su nulidad radical”.

Y más adelante:

“Hubo, obviamente, un encargo verbal. Los supuestos de contratación verbal sin procedimiento alguno no se pueden convalidar al ser nulos de pleno derecho”.

A mayor abundamiento la ausencia de fiscalización se habría producido con motivo de la aprobación y/o adjudicación del gasto, sin embargo, tal y como se establece en los artículos 219 del TRLRHL y 17.b) del Reglamento de Control Interno los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa. Efectivamente, dado que los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa (fases A y D), la función interventora se realiza con motivo del reconocimiento de la obligación (fase O) ¿cómo podría darse un supuesto de omisión de la función interventora si la fase O es la primera fase en la que interviene el órgano de control interno en esta clase de expedientes?

En definitiva, que no nos hallamos ante un supuesto de omisión de la función interventora que deba tramitarse conforme a lo establecido en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017.

3. REVISIÓN DE OFICIO O RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS.

Conforme a lo establecido en el artículo 60.2 del Real Decreto 500/90, de 20 de abril, de desarrollo de la Ley de Haciendas Locales en materia presupuestaria:

“Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria”

El Reconocimiento Extrajudicial de créditos fue (y es) una institución jurídica profusamente utilizada en la Administración Local como vía para “convalidar” aquellos gastos que incurrieran en flagrantes irregularidades como inexistencia de crédito, ausencia de procedimiento, excesos de obra, etcétera. En aquellos supuestos en los que se había producido una irregularidad que se entendía insubsanable (mayormente que suponía nulidad de pleno derecho) se acudía a al reconocimiento extrajudicial de crédito que permitía abonar los gastos al proveedor correspondiente por la vía del enriquecimiento injusto del servicio u obra recibido por la Administración cuando no se había seguido el procedimiento adecuado.

El reconocimiento extrajudicial de crédito ha permitido abonar los proveedores los gastos efectivamente realizados por los mismos, evitándoles a estos la costosa vía judicial, pero tampoco debe olvidarse que en múltiples ocasiones ha sido utilizado por los órganos gestores simplemente para no cumplir el procedimiento de gasto. Sin embargo, recientemente la jurisprudencia se ha pronunciado en contra de la utilización de este

instituto como cauce para la subsanación de irregularidades en el ámbito de los contratos administrativos.

Así tanto la sentencia 148/2017 de 12 de junio del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Oviedo, como la Sentencia 128/2017, de 27 de junio del Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 de Tarragona consideran improcedente la aplicación del instituto del reconocimiento extrajudicial de créditos en el ámbito de los contratos administrativos entendiendo que las irregularidades que se produzcan en su seno tienen una vía establecida en la propia legislación de contratos del sector público y que no es otra que la revisión de oficio. Así se establece en la actualidad en el artículo 42.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (en similares términos se pronunciaba el artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) que establece:

“La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”.

Todavía se pronuncia con mayor rotundidad la Cámara de Cuentas de la Comunidad Autónoma de Madrid en su informe de 16 de mayo de 2019 en la que establece:

“Cuando la Administración, por causas imputables a ella misma, incurre en una actuación en la que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y el vicio no puede subsanarse y por tanto no es posible su validación, procede la aplicación del artículo 41 de la LCSP en relación con el artículo 106 de la Ley 39/2015, sobre revisión de disposiciones y actos nulos (...)

El reconocimiento extrajudicial de créditos no es, por tanto, un procedimiento independiente y sumario para el abono de cantidades a particulares prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido que pretende validar actos invalidables, es parte de un procedimiento de mayor calado en el que se reconocen hechos, se valoran circunstancias, se cuantifican costes y se establecen responsabilidades.

Presentar una factura al Pleno del Ayuntamiento y abonarla sin más es de una irregularidad temeraria”.

Así por lo tanto parece que la vía a seguir en los casos de contratos menores adjudicados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido procede incoar un procedimiento de revisión de oficio y no el reconocimiento extrajudicial de créditos⁸.

⁸ En contra sin embargo se pronuncia Javier Martínez Hellín en su trabajo “Contratación verbal y enriquecimiento sin causa: posición crítica con respecto a la necesidad de acudir a la revisión de oficio”, El Consultor de los Ayuntamientos número 8, agosto 2019, pág. 113

4. REVISIÓN DE OFICIO POR EL SUPUESTO DE NULIDAD POR AUSENCIA ABSOLUTA DE PROCEDIMIENTO EN LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS MENORES

4.1. Concepto de Revisión de Oficio

Podemos definir la potestad de revisión de oficio como aquella potestad en virtud de la cual las Administraciones Públicas, haciendo uso de sus poderes de autotutela atribuidos por el ordenamiento jurídico, proceden a tramitar a nivel interno un procedimiento para proteger el interés público frente a los actos y disposiciones ilegales incurridos en alguno de los supuestos de nulidad o anulabilidad previstos legalmente, reconsiderando su actuación y tutelando los intereses individuales afectados.

Así, la Administración se halla sujeta al principio de legalidad y, por lo tanto, debe velar por que su actuación sea acorde con la misma en defensa del interés público y los intereses generales conforme a, entre otros el artículo 106 de la Constitución Española.

4.2. Ausencia de procedimiento como causa de nulidad en la adjudicación de los contratos menores

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el punto 1 la adjudicación de los contratos menores precisa de la existencia de un procedimiento, establecido en la propia LCSP, con una serie de requisitos que deben de ser cumplidos. Sin embargo, es muy común en la Administración Local que la innecesariedad de un procedimiento de licitación público haga entender que no es necesario ningún tipo de procedimiento. Tal y como hemos visto esto no es así y lo que corresponde ahora determinar es si nos hallamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho o no.

Tal y como ya se ha indicado con anterioridad los contratos menores precisan de la existencia de un expediente que cumpla los requisitos establecidos en la LCSP y en el caso de que dicho expediente no exista ocurriría lo mismo que en cualquier otro expediente de contratación: Que nos hallaríamos ante un acto dictado con ausencia absoluta de procedimiento y por lo tanto nulo de pleno derecho conforme a los artículos 39.1 de la LCSP que considera supuestos de nulidad de pleno derecho todos los así considerados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y el artículo 47.1.e) de dicha norma que establece:

“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

(...)

e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (...)*”.

Pero es que además, tal y como se ha dicho, la nueva Ley de Contratos del Sector Público establece una serie de requisitos administrativos previos y bastante gravosos para los contratos menores que se han enunciado con anterioridad por lo que, si hecho el encargo no se había cumplido ninguno de ellos, parece evidente que la contratación se realizó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.

Todas estas cuestiones, se han manifestado recientemente en la Jurisprudencia menor anteriormente citada. Así la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Oviedo que establecía:

“En efecto, la regulación legal no deja lugar a dudas de que si existen causas de nulidad de pleno derecho procede seguir la vía del artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 102 de la Ley de Procedimiento Común y sólo en otros casos, además de los supuestos en que no exista dotación presupuestaria procederá el reconocimiento extrajudicial de créditos por el Pleno Municipal””.

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia 128/2017, de 27 de junio (rec. 394/2016) del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Tarragona. Así decía:

“(Las facturas) “corresponden a trabajos y servicios realizados en el ejercicio 2015 sin contrato y que han sido presentadas durante este ejercicio 2016”, según se indica en el informe Número 001/2016 emitido por la Intervención Municipal de fecha 16/3/2016. Luego, siendo ello así, parece evidente que tales gastos no podían ser imputados directamente al presupuesto municipal vigente por haberse realizado bien sin dotación presupuestaria, bien por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en materia de contratación.”

Finalmente, la Sentencia de la Audiencia Nacional 2666/2018, de 6 de junio, antes citada, establece con meridiana claridad:

“Hubo, obviamente, un encargo verbal. Los supuestos de contratación verbal sin procedimiento alguno no se pueden convalidar al ser nulos de pleno derecho””.

En el mismo sentido se han pronunciado diferentes organismos consultivos en materia contractual. Así por ejemplo la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana en su informe 9/2014, de 24 de noviembre establecía que “La adjudicación de obras verbalmente o careciendo de crédito suficiente sin que medie declaración de emergencia, o por órgano sin competencia para ello, adolece de vicios de nulidad para cuya declaración y efectos debe seguirse el procedimiento establecido en la Ley 30/92 (...)

También el Dictamen 140/2004 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia establece que *“puede afirmarse que el acto verbal de adjudicación de los servicios, al margen del contrato en su día suscrito, es nulo de pleno derecho, por lo que no puede ser*

fuelle de obligaciones para la hacienda municipal, por ser insubsanable y no admitir convalidación”.

4.3. Efectos de la revisión de oficio: Liquidación del contrato con exclusión del beneficio industrial

Tal y como se ha dicho anteriormente, los efectos de la nulidad del contrato se prevén expresamente en la Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 42.1 que establece:

“La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”.

Así, por lo tanto, la propia LCSP establece en la actualidad la consecuencia de la nulidad del contrato que es, en la inmensa mayoría de los casos, dado que es imposible la devolución de las prestaciones, el abono del correspondiente valor. Tradicionalmente la doctrina se ha referido a dos institutos para hacer factible esta indemnización que son el enriquecimiento injusto y la responsabilidad patrimonial si bien en la actualidad es la propia Ley de Contratos la que establece en el artículo citado las consecuencias de la nulidad del contrato, tal y como establece la Sentencia antes citada del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Oviedo citando el Informe del Consejo de Estado de 21 de diciembre de 2011 (Expediente 1724/2011), de forma que a partir de la Ley 30/2007, de contratos del sector público, lo que se tramitaba como responsabilidad extracontractual en la actualidad no tiene porqué salir del ámbito de la Ley de Contratos del Sector Público.

Partiendo de lo anterior dentro del artículo 42.1 antes citado se diferencian dos cuestiones. En primer lugar, el abono de la prestación cuya devolución sea inviable, que estaría basada en la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto, y que abarcaría únicamente, tal y como se ha dicho el valor de la prestación o mejor dicho el coste de la prestación. En segundo lugar y diferenciado del valor de la prestación procedería, en su caso, el abono de los daños y perjuicios a la parte que no resulte culpable. Dentro de estos daños y perjuicios se incluiría, como se verá, el beneficio industrial del contratista.

4.3.1. Abono del valor de la prestación: El enriquecimiento sin causa.

El enriquecimiento injusto o sin causa es una doctrina construida por la jurisprudencia civil integrándose dentro de los principios generales del derecho y, por lo tanto, también aplicable en el ámbito del derecho administrativo conforme a la

reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo, positivizado en el ámbito de los contratos públicos en el artículo antes citado.

Así, en virtud del enriquecimiento injusto “nadie puede enriquecerse injustificadamente a costa de otro creándose, en caso de haber llegado a producirse así aquel beneficio, la obligación de restituir o reparar el patrimonio empobrecido por quien, a costa de él, ha enriquecido el suyo... (Sentencia del Tribunal Supremo número 1016/2006, de 6 de octubre). Sin perjuicio de ello, en la construcción Jurisprudencial que se cita, la aplicación del enriquecimiento sin causa tiene diversos requisitos que deben cumplirse y que son los siguientes (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1956 y, por citar otras más recientes, la de 15 de abril de 2002 (rec. 9281/1996)):

- a) El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos.
- b) El empobrecimiento de quien lo reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido, siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre.
- c) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea consecuencia de aquel. O, dicho en otros términos que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento.
- d) La falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

A estos presupuestos cabe añadir otro más que es la inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del enriquecimiento sin causa. En este apartado tiene especial importancia la buena fe, predicable de la Administración (artículo 3 de la Ley 30/92) pero también de los particulares o terceros (artículo 7 del Código Civil) (Sentencia Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 11 de Junio de 2012 (rec. 542/2010)).

Esto supone que, previsiblemente, en la revisión de oficio habrá de fijarse una indemnización a cada uno de los proveedores que alcanzará, al menos el total de las prestaciones efectivamente realizadas y percibidas por los mismos, con lo que su cuantía será similar al importe de la factura, pero habiendo de descontarse el beneficio industrial pues no forma parte del coste de la prestación.

4.3.2. Exclusión del beneficio industrial.

Tal y como se ha dicho con anterioridad el artículo 42.1 antes citado incluye únicamente el abono de las prestaciones efectivamente realizadas lo que no incluye el

beneficio industrial que es un 6%⁹ del dicho valor y que se abonaría únicamente en el caso de que fuese la Administración la que resultase culpable, tal y como se establece en la frase final de dicho artículo.

Así se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia 462/2013 (rec. 5082/2010) de 11 de enero de 2013 en la que se establece que el lucro cesante (beneficio industrial) debe ser objeto de la indemnización en caso de resolución del contrato por incumplimiento de obligaciones pero NO en el caso de nulidad del contrato, precisamente porque no debería desplegar ningún tipo de efecto y mucho menos los mismos que un contrato válido. Así establecía:

“Las normas citadas remiten a los preceptos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y en esta materia se debe partir de que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización (artículo 142.4º LRJAP) y que el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2º LRJAP).

(...)

Ahora bien, cuando el artículo 1106 CC regula la indemnización de perjuicios lo hace en relación con el incumplimiento de las obligaciones, regulado en el artículo 1101, y como se ha razonado antes, el efecto del incumplimiento de una obligación y el efecto de la nulidad de un contrato, del que, en su caso, pudiera nacer una obligación, no son equiparables. De lo contrario, se llegaría a la situación paradójica de que desde el punto de vista de las obligaciones nacidas del contrato la anulación de éste y su validez generarían iguales efectos, pues si la anulación del contrato y en consecuencia la de las obligaciones derivadas del mismo, produce en cuanto a estos el efecto de establecer como indemnización por su incumplimiento el deber de abono del lucro cesante que se hubiese obtenido del cumplimiento de la obligación, a la postre la parte perjudicada por la anulación del contrato percibiría de la contraria el mismo beneficio que si el contrato hubiese sido válido; y ello sin la carga sinalagmática que representa para ella el cumplimiento de las prestaciones del contrato.

Sin negar que el artículo 65 cuestionado determine el deber legal de indemnizar, no solo daños, sino también perjuicios, lo que no cabe es que, para la identificación de éstos, con todo el problematismo que ello pueda acarrear, dichos perjuicios puedan establecerse acudiendo al régimen legal de algo diferente a la nulidad de la obligación, como es su incumplimiento.

⁹Artículo 131.1.b) del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

La invalidez y la resolución del contrato son instituciones diferentes a las que no cabe duda que el legislador ha querido dar una regulación diferenciada. La invalidez del contrato supone que la obligación no ha llegado a nacer válidamente y la resolución del contrato supone privar de efectos a una obligación válidamente nacida al mundo del derecho.

De todo lo anterior se desprende que, sin negar que además del daño deban indemnizarse los perjuicios, y que estos sean diferenciables de aquellos, esa identificación y prueba no puede consistir en la de los perjuicios derivados del incumplimiento de una obligación existente, que es precisamente lo que se hace al considerar como tales perjuicios el lucro cesante ligado al incumplimiento de obligación”.

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 636/2013, de 15 de abril (rec. 796/2011).

A los razonamientos anteriores el Consejo Consultivo de Andalucía añade en dictámenes como el 270/2002, el 484/2006 o el 843/2016, la consideración de que realmente no se trata de un supuesto de culpa de la Administración, sino que se produce una concurrencia de culpas con el contratista dado que no puede desconocer el modo de contratar de la Administración, con lo que el beneficio industrial no debería incluirse en la indemnización. Así por ejemplo en el Dictamen 270/2002 establecía:

“En este caso, la exclusión del pago del beneficio industrial deriva del hecho de que también los contratistas deben reputarse cocausantes de la nulidad, pues resulta altamente improbable que contratistas de la Administración desconozcan, por mínima que sea su diligencia, que no existe contratación verbal cuando de establecer relaciones contractuales con la Administración se trata.

(...)

En estas condiciones, como afirma la jurisprudencia, es ociosa una mayor o menor gradación de las respectivas culpas desde el momento en que concurren de modo absolutamente determinante a la producción del resultado; y, siendo ello así, las culpas se compensan”.

En este sentido, con el tenor literal del artículo y los informes citados de los Consejos Consultivos parece que debería desterrarse la idea de una culpa automática de la Administración en estas situaciones que, en su caso, debería apreciarse previo expediente administrativo en el que se determinase las circunstancias que imputan la culpa a la Administración y más importante todavía eximen la del contratista dado que parece difícil que la aceptación por parte de un empresario de un encargo verbal por parte de una Administración sea considerada una actuación realizada con un adecuado nivel de diligencia, que debería ser la diligencia de un ordenado comerciante. Ésta exige una adecuada información previa a la realización de un negocio. En este sentido parece lógica la existencia de algún tipo de documento vinculante previo a la realización de los servicios, incluso aunque la contratación no se realizase con una Administración.

4.4. Aplicación de Impuesto sobre el Valor Añadido

En relación con el IVA en el ámbito tributario rige el principio de la exigibilidad del impuesto con independencia de los vicios de que adolezca el negocio jurídico (por ejemplo, el artículo 16 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria). Así, pese a que el contrato sea declarado nulo, los servicios/suministros efectivamente recibidos sí estarán sujetos a IVA por lo que la cantidad correspondiente habrá de ser abonada al contratista (así Informes del Consejo Consultivo de Andalucía 270/2002 ó 71/1997). En este sentido debe destacarse que, dado que se descuenta el importe correspondiente al beneficio industrial, el IVA también será menor.

En definitiva, la indemnización que procede es el coste del servicio y/o el suministro, pero descontándose el beneficio industrial que asciende al 6%. A esta cantidad se le debe aplicar el IVA correspondiente y ese sería el importe a abonar a cada contratista.

4.5. Inexistencia de Intereses de Demora

Finalmente, otra cuestión que cabe considerar es la posibilidad de que el contratista solicite los intereses de demora en relación con las prestaciones realizadas dado que, habitualmente, la tramitación de estos expedientes alargará el período de cobro más allá de lo establecido en la LCSP.

Sin embargo, no puede aplicarse a los casos de los contratos nulos los intereses moratorios establecidos por la LCSP dado que su aplicación precisa en todo caso la existencia de un previo contrato válido. En este sentido de pronuncia la Sentencia de la Audiencia Nacional 2666/2018, de 6 de junio, antes citada.

5. PROCEDIMIENTO PARA LA REVISIÓN DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA DECLARACIÓN DE NULIDAD.

Conforme a lo establecido en el artículo 41.1 de la LCSP la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará conforme a lo establecido en el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. El procedimiento establecido en dicha norma es, en síntesis, el siguiente:

- Incoación de oficio o a solicitud del interesado. En este caso podemos decir que se trata de una incoación de oficio.
- Informe de los servicios jurídicos del propio Ayuntamiento.
- Fiscalización de la Intervención¹⁰

¹⁰Conforme a lo establecido en el punto PRIMERO.2 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 respecto del ejercicio de la función interventora en su modalidad de requisitos básicos cuando un expediente precise dictamen previo

- Dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma
- Resolución del órgano competente.

En relación al órgano competente para declarar la nulidad. La Ley de Bases de Régimen Local no establece expresamente el órgano competente para la declaración de nulidad en casos diferentes al ámbito tributario. Sin perjuicio de ello es doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía y de otros órganos consultivos considerar como órgano competente al Pleno de la Corporación con carácter general.

Sin embargo, el ámbito de la contratación contiene normas específicas para la determinación de competencias. Concretamente el artículo 41.3 que establece:

“Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, (...)”

Asimismo, el apartado 4 de ese mismo artículo establece:

“Salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante; a estos efectos, si se estimase pertinente reconocer una indemnización, se elevará el expediente al órgano delegante, el cual, sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

En definitiva, el órgano competente para declarar la nulidad será el órgano de contratación, Pleno o Alcalde según la distribución competencial establecida en la LCSP o bien órgano en quien delegue. Sin embargo, no es delegable la competencia relativa a la declaración de la indemnización tal y como se establece en los artículos anteriores.

de un órgano consultivo habrá de fiscalizarse el expediente con anterioridad a la emisión de dicho informe y, con posterioridad únicamente se verificará la existencia del mismo.

6. POSIBILIDAD DE ADOPCIÓN DE MEDIDA CAUTELAR DE ABONO DE LAS FACTURAS A LOS PROVEEDORES DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL EXPEDIENTE

Uno de las peores consecuencias que se producen en los casos de inexistencia de procedimiento en los contratos menores es la demora en el abono de las cantidades que procedan (indemnización o precio). Esta eventualidad no le afecta a la Administración sobre la que, tal y como hemos dicho, no es posible exigir intereses de demora sobre indemnización que finalmente proceda. Sin embargo, en el caso de los proveedores puede suponer un perjuicio añadido y, en cierto modo inútil.

En relación con los plazos de pago en el caso de revisión de oficio de los contratos menores dicho período puede dilatarse todavía más dada la necesaria tramitación de un expediente que precisa de un informe de un órgano consultivo. No olvidemos que el plazo de caducidad del expediente es de 6 meses y que el órgano consultivo tiene un plazo de 3 meses para emitir su dictamen, plazo que, por cierto, suspende el plazo de caducidad anteriormente señalado.

En este sentido entendemos que existe la posibilidad de adoptar la medida cautelar de abono a los contratistas de las correspondientes prestaciones hasta que se resuelva el expediente en base a los siguientes fundamentos:

En primer lugar, se trataría de una de las medidas provisionales del artículo 56.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que establece:

“Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.”

En el apartado 3 de dicho artículo se establecen una serie de medidas provisionales no exhaustivas que se pueden adoptar por el órgano administrativo para asegurar la eficacia de la resolución y entre las que se halla el depósito o consignación de las cantidades que se reclamen, medida no idéntica a la que se propone, pero muy similar y que responde al mismo fundamento.

Tal y como ya se ha dicho la tramitación del expediente excederá con mucho el plazo usual en el que los proveedores perciben el pago de sus facturas en los contratos válidamente celebrados, lo cual puede causar un perjuicio a los contratistas. En este sentido debe considerarse que el expediente contempla en todo caso el abono a los contratistas del coste de la prestación efectuada por el mismo pero la eficacia de dicho abono puede verse frustrado en el supuesto de que el pago del mismo se demore excesivamente en el tiempo, dado el coste financiero añadido que pueden sufrir los proveedores.

Así por lo tanto, y según las circunstancias del caso concreto entendemos que es posible la adopción de la medida provisional del abono al contratista de los costes de la indemnización con carácter previo a la resolución del expediente.

7. CONCLUSIONES

Conforme a todo lo anteriormente expuesto se pueden sacar las siguientes conclusiones:

1.-Los contratos menores precisan de un expediente administrativo como cualquier tipo de contrato y han de incluir en el mismo las profusas exigencias de la LCSP. Sin perjuicio de ello no todos estos requisitos pueden ser objeto de comprobación previa por el órgano de control interno dado que se hallan exentos de fiscalización. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones de control financiero que se realicen con posterioridad.

2.-En aquellos casos en los que se haya presentado una factura sobre una prestación efectivamente realizada sin ningún tipo de procedimiento previo procede realizar una revisión de oficio dado que es la vía prevista por la LCSP, no cabiendo otras vías que como la omisión de la función interventora o el reconocimiento extrajudicial de créditos.

3.-Declarada la nulidad del contrato, en caso de resultar inviable la devolución de lo recibido, procede el abono por parte de la Administración del valor de la prestación efectivamente recibida por la vía del enriquecimiento injusto, no procediendo el abono del beneficio industrial por resultar este concepto ajeno al enriquecimiento de la administración y al empobrecimiento del proveedor. Si no se prueba la culpa de la Administración no se abonará dicho beneficio industrial por entenderse que existe concurrencia de culpas.

4.-Finalmente, y pese a que se han alzado voces en contra de esta construcción de la jurisprudencia y de la doctrina, que supone en la práctica la exclusión del beneficio industrial de lo que se le abona al proveedor, quiere destacarse que a muchos profesionales nos parecía absolutamente incoherente que tuviese el mismo efecto un contrato que cumpliese todos los requisitos establecidos y uno que fuese nulo de pleno derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GARCÍA, Sergio E. “Invalidez de los contratos y reconocimiento extrajudicial de créditos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2 Sección Presupuestos y Contabilidad, febrero 2019, pág. 42.

GARCÍA MACÍAS, José Luis: “Gastos Presupuestarios y Reconocimiento Extrajudicial de Créditos”, *Revista Auditoría Pública número 30*, pp. 59-65.2003.

GARCÍA MOLINERO, Álvaro: “La necesaria tramitación del procedimiento de revisión de oficio ante prestaciones realizadas sin la necesaria cobertura contractual.

Análisis jurisprudencial”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6, Sección *Gestión y problemática y pequeños municipios*, junio 2019, pág. 80.

MARTÍNEZ HELLÍN, Javier: “Contratación verbal y enriquecimiento sin causa: posición crítica con respecto a la necesidad de acudir a la revisión de oficio”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8 Sección *Contratación del Sector Público*, agosto 2019, pág. 113.

ORQUÍN SERRANO, Juan José: “Cuestiones a tener en cuenta ante la nulidad de los contratos administrativos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8 Sección *Contratación del Sector Público*, septiembre 2018, pág. 79.

PRADA RODRÍGUEZ, Alba y HERRERO GONZÁLEZ, Elena: “El Reconocimiento Extrajudicial de Crédito”, *Revista Auditoría Pública* número 66, PP. 119-126. 2015

SOLER MIFSUD, Eva: “La contratación verbal en la Administración Local: Efectos, procedimiento a seguir y responsabilidades que pueden derivarse” *Revista Auditoría Pública* número 70, pp. 127-134. 2017.

NORMAS ESPECIALES SOBRE EL PAGO DE LOS CONTRATOS CUYO OBJETO PUEDA SER CONSIDERADO MEDIDA DIRECTA O INDIRECTA POR PARTE DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO PARA HACER FRENTE AL COVID-19

Antonio LINARES GARCÍA

Secretario-Interventor del SAM de la Diputación de Granada.

SUMARIO:

1. Normas generales del pago de los contratos en la LCSP:
 - 1.1. pago de las prestaciones objeto de contrato;
 - 1.2. pago de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato.
2. Normas especiales de pago de los contratos en la LCSP:
 - 2.1. contratos bases de datos y suscripción a publicaciones;
 - 2.2. contratación de determinadas actividades docentes.
3. Normas especiales de pago de los contratos cuyo objeto pueda ser considerado medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19:
 - 3.1 pagos a justificar;
 - 3.2 abonos a cuenta de actuaciones preparatorias.

RESUMEN: Como norma general, el pago de las prestaciones objeto del contrato se efectúa conforme a la prestación ya realizada y recibida (pago total, o parcial-abono a cuenta); y en determinados supuestos se permite el pago por operaciones preparatorias de la ejecución del contrato. En los contratos cuyo objeto pueda ser considerado medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19, el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, contempla algunas novedades en el régimen de los pagos a justificar y en el de los abonos a cuenta por operaciones preparatorias.

1. NORMAS GENERALES DEL PAGO DE LOS CONTRATOS EN LA 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. (LCSP).

Las normas generales del pago de los contratos en la LCSP derivan de la regla conocida como “servicio hecho”. Esta regla está contenida en el art. 21-2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), según el cual “si dichas obligaciones -las de la Hacienda Pública estatal- tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.”

A su vez, la regla del “servicios hecho” se encuadra dentro del principio de legalidad financiera, consistente en el respeto a las normas del procedimiento financiero correspondiente- las de la normativa presupuestaria-.

Junto al principio de legalidad administrativa –que resumidamente estriba en el cumplimiento del procedimiento administrativo respectivo, específicamente en este ámbito, las de la normativa de contratación -, el principio de legalidad financiera, debe ser acatado por todos los actos que generen obligaciones económicas a cargo de la Administración General del Estado, según distintos informes de la Intervención General del Estado en distintos informes. Como señala la Abogacía General del Estado, en su informe de fecha 15 de octubre de 2003, aunque ambos principios “se sitúan en planos distintos deben concurrir para la validez del acto o negocio de que se trate”.

De forma sintética, conforme a lo dispuesto en la LCSP, resulta lo siguiente:

1.1. pago de las prestaciones objeto de contrato (artículo 198 de la LCSP): el pago del precio del contrato se hará por la **prestación ya realizada y recibida:**

-si la prestación ha sido ya ejecutada totalmente por el contratista y recibida por la Corporación Local, el pago del precio se hace de manera **total**. A tal efecto el artículo 210 de la LCSP establece que el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación;

-si la prestación ha sido ejecutada parcialmente por el contratista y recibida por la Corporación local, el pago del precio se hace de manera parcial mediante **abonos a cuenta**. Para el contrato de obras, el art. 240 de la LCSP considera pagos a cuenta los pagos periódicos de las certificaciones mensuales.

Además, según la **normativa presupuestaria** –artículo 189-1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL) y preceptos concordantes- previamente a la expedición

de las órdenes de pago de los contratos habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano que haya de reconocer las obligaciones la realización de la prestación por el contratista – normalmente la factura-. No obstante pueden existir órdenes de pago no acompañadas de dicha documentación acreditativa: si en el momento de la expedición de la orden de pago tales documentos acreditativos no se pueden acompañar, el órgano competente para autorizar el gasto puede, mediante una resolución, expedir una orden de **pago a justificar** conforme al art. 190 del TRLRHL y los arts. 69 a 72 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, de desarrollo reglamentario de la Ley de Haciendas Locales en materia presupuestaria (RD 500/1990). Para utilizar los pagos a justificar es requisito necesario que previamente la Corporación Local, bien mediante un reglamento, o bien mediante las bases de ejecución de su presupuesto, haya regulado las determinaciones de los pagos a justificar a las que se refieren el art. 190-2 del TRLRHL y el art. 72 del RD 500/1990.

1.2. pago de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato (artículo 198 de la LCSP): el contratista tiene derecho a percibir abonos **a cuenta** por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato y que estén comprendidas en el objeto del mismo, en las condiciones señaladas en los respectivos pliegos, debiéndose asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía. Concretamente para el contrato de obras, los artículos 155, 156 y 2402 de la LCSP contienen el régimen de los abonos a cuenta por materiales acopiados y el de los abonos a cuenta por instalaciones y equipos, exigiéndose en ambos casos la prestación de garantía.

Respeto a estos abonos a cuenta debe tenerse en cuenta que su finalidad no es dotar al contratista de financiación para realizar la obra, sino resarcirlo de los costes reales soportados por aportar materiales a la obra antes de que se hayan ejecutado las unidades en que deban ser incluidos y abonados, aun cuando con ello también se está favoreciendo la financiación del contratista.

2. NORMAS ESPECIALES DE PAGO DE LOS CONTRATOS EN LA LCSP:

2.1. Disposición adicional novena de la LCSP: se permite el pago con anterioridad a la entrega o realización de la prestación, en los **contratos bases de datos y suscripción a publicaciones**, y siempre que ello responda a los usos habituales del mercado.

2.2. Artículo 310 LCSP: en la **contratación de determinadas actividades docentes**, se permite que se establezca el pago parcial anticipado, previa constitución de garantía por parte del contratista.

3. NORMAS ESPECIALES DE PAGO DE LOS CONTRATOS CUYO OBJETO PUEDA SER CONSIDERADO MEDIDA DIRECTA O INDIRECTA POR PARTE DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO PARA HACER

FRENTE AL COVID-19: REAL DECRETO-LEY 9/2020, DE 27 DE MARZO (RD-LEY 9/2020) QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 16 DEL REAL DECRETO-LEY 7/2020 (RD-LEY 7/2020)

3.1. pagos a justificar: (prestación ya realizada por el contratista y recibida por la Administración, y aunque el contratista no puede entregar en ese momento el documento que acredita la realización de la prestación, la Administración le paga a través de “perceptor, un habilitado” que previamente ha recibido los fondos.): **(pago al contado)**

Se aplica el **art. 16 del RD-Ley 7/2020**, conforme a la redacción que le otorga la **Disposición final segunda del RD-Ley 9/2020**: “3. El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 podrá realizarse a justificar.”

Esto significa que los pagos a justificar son aplicables a los conceptos presupuestarios a los que se impute el precio de los contratos cuyo objeto se pueda considerar una medida directa o indirecta para hacer frente al COVID-19, **aunque la aplicación de los pagos a justificar a dichos conceptos presupuestarios no estuviese prevista en las bases de ejecución del presupuesto que regulan los pagos a justificar** (entre otras cosas porque cuando se aprobó el presupuesto nadie podía prever que habría un pandemia por COVID-19).

Dado que se trata de pagos a justificar de contratos cuyo objeto pueda considerarse medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19, y que al expediente de contratación de estos contratos le resultará de aplicación la tramitación de emergencia, conforme al art. 120 de la LCSP, el **plazo de justificación** de estos fondos no es el general contemplado en el art. 190-2 del TRLRHL y, posiblemente en las bases de ejecución del presupuesto, (máximo tres meses - desde la percepción de los correspondientes fondos, art. 70-1 RD 500/1990), sino el señalado en el art 120 c de la LCSP (máximo un mes contado desde la adopción del acuerdo por el que se ordena la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratando libremente su objeto).

Igualmente, a tenor del art. 69-3 del RD 500/1990, la expedición de órdenes de pago "a justificar" no **habrá de acomodarse al plan de disposición de Fondos de la Tesorería** en los contratos cuyo objeto pueda considerarse medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19.

3.2. Abonos a cuenta (la Administración, antes de recibir la prestación, paga al contratista antes de que éste haya realizado la prestación, y le paga en concepto de **actuaciones preparatorias** a realizar por el contratista): **(pago por adelantado)**

De la misma manera, se emplea el **art. 16 del RD-Ley 7/2020**, conforme a la redacción que le otorga la **Disposición final segunda del RD-Ley 9/2020**, “2. De acuerdo

con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la **tramitación de emergencia**. En estos casos, si fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, **no será de aplicación lo dispuesto respecto a las garantías** en la mencionada Ley 9/2017, siendo el órgano de contratación quien determinará tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías. De la justificación de la decisión adoptada deberá dejarse constancia en el expediente.”

Por tanto:

-**se suprime** el manejo de lo dispuesto en la LCSP respecto a las garantías de los abonos a cuenta por actuaciones preparatorias de la ejecución del contrato. Era necesario contemplar expresamente la no aplicación de estas garantías -que nos sitúan en la fase de ejecución del contrato-. **De no haberse dispuesto expresamente**, habría que exigir estas garantías, a pesar de que en la tramitación de emergencia el órgano de contratación, conforme al art. 120 de la Ley 9/2017, puede “contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley”, porque esta regla se refiere a la fase de preparación y adjudicación del contrato, y no la fase de ejecución, que es a la que pertenecen los abonos a cuenta por actuaciones preparatorias de la ejecución.

- **se mantienen** el resto de requisitos de 198 LCS para estos abonos: que las operaciones preparatorias de que se trate estén comprendidas en el objeto del contrato, que los pliegos prevean estos abonos y señalen las condiciones de los mismos;

- **se añade** que para la supresión de la aplicación lo dispuesto en la LCSP respecto a las garantías de los abonos a cuenta por actuaciones preparatorias de la ejecución del contrato, el expediente de contratación debe tramitarse de emergencia por atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19. **También se añade** que el órgano de contratación, debe, justificadamente, en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías, y dejando constancia en el expediente, adoptar la decisión, determinando la circunstancia de la necesidad de realizar abonos a cuenta, y de la no aplicación de lo dispuesto respecto a las garantías.

LA PROBLEMÁTICA DE LA INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ENTIDADES LOCALES

Máximo RODRÍGUEZ BARDAL.

*Jefe de Administración Local Subdelegación del Gobierno en León.
Funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional*

SUMARIO:

1. Epítome.
2. Contexto.
3. La inspección forzosa, y la obstrucción a la inspección como infracción administrativa.
4. Cuándo se considera necesario recabar autorización judicial.
5. La autorización como inspección previa o como resolución del procedimiento. La entrada en establecimientos y *la limpieza de fincas*.

1. EPÍTOME.

Este apartado pretende reseñar la importancia de recobrar la inspección como una técnica no obsoleta dentro de los medios de los que disponen las entidades locales para garantizar la “eficacia” en el cumplimiento del derecho. Es a través de esta nueva “potestad de intervención” cómo entendemos que debe garantizarse la aplicación del derecho administrativo sin tener que recurrir al poder judicial de manera sistemática.

Del mismo modo perpetra poner de manifiesto la importancia de dotar de un aparato inspector adecuado a las entidades locales habida cuenta de sus particularidades y de su problemática. La pérdida de peso que acompaña esta actividad al no tener la fuerza por sí misma de iniciar un procedimiento ante posibles incumplimientos normativos, la ausencia de regulación del estatuto del personal inspector, y la imposibilidad de llevar a cabo esta tarea de manera pacífica, dificultan el ejercicio de esta potestad-atribución

2. CONTEXTO

La razón de ser de esta inspección, pasa por encauzar las conductas de los sujetos al ordenamiento jurídico e intentando que el ser se convierta en el deber ser preestablecido, independientemente de las distintas fórmulas que adopte.^{1 2}

La inspección es el control de la aplicación y cumplimiento de la norma desde la prevención y la sanción desde la represión. Es pues definida la inspección administrativa por el grueso doctrinal como “*la actividad de la Administración en la que se examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten*”

De la anterior definición observamos que esta facultad o potestad de la administración, es el punto de arranque de la mayoría de los medios o manifestaciones que prevé la ley para el ejercicio de la actividad de policía. Ergo, no sólo es el presupuesto habilitante inicial para el ejercicio de tal forma de acción, sino que también actúa como control concomitante y posterior de la verificación del cumplimiento ante las órdenes o requerimientos ya emitidos³

La función inspectora, como medio para un fin más que un fin en sí mismo, es la que pone de manifiesto hechos o actuaciones antijurídicas para que se activen los oportunos procedimientos de control (Sanción, ejecución subsidiaria, requerimientos, contratación)⁴.

De igual modo que hemos distinguido la sanción de la coacción⁵, es dissociable la inspección, de las medidas forzosas encaminadas a la comprobación y verificación de los actos y actuaciones a la normativa vigente.

Si otrora ya analizáramos la extensión de ciertos derechos fundamentales al integrarse la inspección en el procedimiento sancionador, incluso, la extensión al margen

¹ RIVERO ORTEGA, R. (2000). Pág. 86. Obsérvese la similitud de esta definición con la expuesta por Rivero en la potestad de policía como “*reconducir la actividad de los particulares a fines previstos en el ordenamiento jurídico*” Pues la diferencia obstina en el fin de una u otra función, si para fines autoritarios o para la defensa de los derechos fundamentales. Alusión a lo establecido también por

² SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD (2003). Sobre las relaciones entre el derecho constitucional y el derecho administrativo. Pág. 15

³ REBOLLO PUIG, M Coord. DÍEZ SÁNCHEZ, JJ. (2013) Pág. 55 “*Queda dentro de esta materia, por el contrario, la vigilancia de cualesquiera deberes de los administrados, no sólo en los propios de la actividad administrativa de limitación (Policía o intervención, supervisión o regulación...).* Sino también los tributarios y los de beneficiarios de servicios públicos o de la acción de fomento o los de los titulares de aprovechamientos especiales del demanio o los contratistas y colaboradores de la administración”.

⁴ Ibidem. Como quiera que la finalidad de la inspección es preparar la reacción administrativa ante eventuales incumplimientos, puede decirse que la inspección- aunque por sí sola cumple una función de prevención general-es siempre auxiliar o instrumental de otras. Pero importa hacer desde ahora dos aclaraciones. La primera que esa **eventual reacción frente a los incumplimientos** (Potestad sancionadora) ya no forma parte de la inspección. Y es que, aunque auxiliar de otras, se presenta formalmente al margen de ellas y no incluida en el seno de los procedimientos encaminados al ejercicio de potestades de reacción; porque con la inspección la administración observa, examina, se informa, en suma, conoce la realidad, pero todavía no reacciona frente a eventuales ilegalidades. La segunda que la actividad de inspección no es sólo auxiliar de la sancionadora. Antes y más que para sancionar sirve a muy diversas potestades, de prevención de riesgos, de restablecimiento de la legalidad y de aseguramiento de los intereses generales...

⁵ La coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello, y la sanción es un medio represivo que se pone en marcha porque la obligación no se ha cumplido. STS 5 de junio de 2018 (Rec 1502/2017) que dedica un Fundamento de derecho a diferenciar la sanción de la multa coercitiva. “*Medidas encaminadas por la administración con el fin de vencer la resistencia del destinatario a cumplir una decisión administrativa*”

del mismo⁶; para el presente caso, la intimidad y la seguridad de todos van a operar como límite de límites, utilizando la ponderación como solución unívoca en los conflictos de derechos fundamentales al amparo del sistema de contrapesos que definen el derecho.

Pese a que ya hemos observado que en la legislación estatal se contempla el derecho y el deber del ciudadano a la colaboración⁷ ante esta potestad administrativa, el aparato organizativo local unido a las dificultades de la materia, hace que pocas veces pueda realizarse de forma voluntaria y sin que haya que recurrir a otras técnicas coercitivas.

3 LA INSPECCIÓN FORZOSA, Y LA OBSTRUCCIÓN A LA INSPECCIÓN COMO INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.

Una vez consiguieran salvarse los escollos relatados que permitieran llevar a cabo esta actividad inspectora, la misma pudiera no culminar con éxito por la “colaboración” o no del propio interesado.

Huelga decir que el principio de autotutela ejecutiva es predicable para todos los actos de la administración local, entre los que podemos incluir las actividades inspectoras. Sin embargo, esta “auto tutela” presenta ciertas reservas para el ejercicio en esta materia. Encontramos numerosa legislación sectorial donde en su parte relegada a la inspección suele tipificar infracciones administrativas de obstrucción⁸⁹, resistencia o simplemente la no colaboración o no atendimiento a la inspección, a riesgo de incluso constituir en algún caso, delito de desobediencia o de resistencia.

Además de las sanciones o penas correspondientes a esas conductas obstructoras, las negativas a cumplir los deberes con la inspección pueden dar lugar a otro género de efectos negativos. Por ejemplo, los arts. 37.1 e) y 46.2 LGS establecen como consecuencia de los incumplimientos de los deberes con la inspección, el reintegro de la subvención. En la Ley Orgánica 7/2006 derogada por Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva se reconocía el “derecho a no someterse a la prueba” de dopaje, pero de inmediato añade que esta negativa “constituirá prueba suficiente a efectos de reprimir la conducta del deportista”.¹⁰

A pesar de lo expuesto y de la “autotutela” precitada, la ejecución forzosa en los actos de inspección no cabe por cualquier medio y modo. Si la obstrucción y negativa persiste, el medio previsto en la norma de procedimiento para completar la inspección no es otro que la compulsión sobre las personas. Sin embargo, El TC ha discutido este medio en un supuesto como el anterior entre otras en su STC 107/1985: “Nadie puede ser coercitivamente compelido, con fuerza física a la verificación de este tipo de análisis”. En similares términos, el ATC 61/1983 admitió el “... derecho del ciudadano a rehusar

⁶ Legalidad, Proporcionalidad y Eficacia.

⁷ Sobre el deber de colaboración HUERGO LORA, A. (2018). Pág. 46.

⁸ TEJEDOR BIELSA, (2013) Pág. 146 y 147.

⁹ URETA GARCÍA, A (2006). Pág. 160.

¹⁰ Art. 6.

la sujeción a tal prueba... ”¹¹ invocando el derecho a la intimidad proveniente de un genérico de seguridad que ut supra tratamos de enunciar.

Por ende, autorización judicial y auxilio de fuerza pública son los dos conceptos claves que raramente no son necesarios para finalizar con éxito la actuación inspectora en las pequeñas entidades locales por dos principales motivos:

- En primer lugar, la autorización judicial parece necesaria para toda entrada en un domicilio sin consentimiento del titular a tenor de lo previsto en uno de los derechos fundamentales del Título I, Capítulo II, Sección I de la CE:

2. *“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”¹²”*

Esta premisa queda extendida por la actual LPAC a *“los restantes lugares que requieran autorización de su titular”*. Teniendo que practicarse en numerosas ocasiones las inspecciones en lugares o zonas que pudieran transgredir el derecho a la intimidad que venimos evocando:

3. *Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial*

A mayor abundamiento, artículo 8.6 de la LRJCA, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa concreta:

“Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso – Administrativos de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública”.

Éstas son las dos clases de circunstancias que pueden darse, no imputables por fin, al funcionamiento o estructura de la administración local que conseguirían frustrar la inspección administrativa.

- Que el lugar a inspeccionar pueda tener la condición de domicilio y el interesado no consienta la misma por lo que se requerirá autorización judicial y auxilio de fuerza pública en aras a garantizar la seguridad ciudadana.¹³

¹¹ No veo que exista ningún problema en el caso de la administración local. (Urbanismo, Medio Ambiente, Venta ambulante) son cosas que se pueden inspeccionar desde fuera y lo prevén las normativas sectoriales, no sería necesaria ninguna ejecución forzosa, distinto sería entrada a bares restaurantes o cosas de ese tipo donde se prevé el auxilio de fuerza pública.

¹² De igual modo desarrolla el art. 100.3 por reenvío del art. 18 LPACAP.

¹³ Véanse los arts. 18 y ss. de la LSC, que operan como un “cajón desastre” por parte de las FCSE en la figura de la inspección administrativa o como apoyo genérico a la administración local.

La caótica figura de la inspección a través de las FCSE.

Además de lo previsto en la LSC, la LFCSE detalla diversas funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado que pudieran operar como un deber genérico de inspección y en el que como sujeto pasivo aparecerían las menores entidades locales.

En primer lugar, como funciones de las mismas se prevé en su artículo 11, velar por el cumplimiento general de la ley, investigación y vigilancia de los edificios públicos, recabar información etc. Resolviendo la recurrente duda en el ámbito municipal entre policía y guardia civil respecto al ámbito territorial, y correspondiendo a la Guardia Civil esta competencia en los pequeños núcleos de población.

- Que sin ser domicilio no se nos permita la entrada, procediendo a su obstaculización por parte de los ciudadanos, para lo que se requerirá igualmente al auxilio y quedará igualmente tipificado como infracción grave del art. 36.13 de la LSC.¹⁴

4 CUÁNDO SE CONSIDERA NECESARIO RECABAR LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL.

Domicilio.

Al albor de estos dos supuestos problemáticos no cabe primero sino intentar precisar con cierto detalle aquellos supuestos donde es necesario el consentimiento o autorización judicial para practicar inspección. A tenor de la ley, el domicilio analizado con precisión por diversos autores¹⁵ y de otra parte “los restantes lugares que requieran autorización del titular”

En cuanto al alcance que debe darse al concepto constitucional de domicilio, se ha ido perfilando por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional declarando que, el concepto constitucional es más amplio que el utilizado por otras normas de derecho cuando lo vinculan al lugar en que han de ejercerse los derechos y cumplirse las obligaciones o incluso el lugar donde puede ser localizada una persona.

Se trata de una protección o extensión del derecho a la intimidad, de proteger una supuesta violación del espacio vital más íntimo de una persona¹⁶, como se dice en la sentencia citada¹⁷ *constituye "un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima"*.

Más específicamente, se ha delimitado progresivamente el concepto en casos puntuales, siendo de destacar las consideraciones que se hacen en el Auto del Tribunal Constitucional 290/2004, de 19 de julio que, examinando su propia Jurisprudencia y el alcance del domicilio a los efectos de la protección constitucional, se declara que, en principio, “*No cabe considerar como protegidos por el precepto fundamental los locales destinados a almacén de mercancías, los que estaban destinados a bar y un almacén, las*

En materia de tráfico, incluso careciendo de policía local es posible llevar a término esta potestad a través de las denuncias formuladas por cualquier funcionario municipal o incluso por efectivos de la Guardia Civil, previo convenio administrativo de colaboración suscrito con el Ministerio del Interior a través de la Delegación Provincial de Tráfico, a quien competirá la potestad sancionadora, es más en el caso de carecer de Ordenanza municipal no es inconveniente para instruir y tramitar el oportuno expediente sancionador al aplicarse directamente el RD 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación (RGC).

¹⁴ 13. *La negativa de acceso o la obstrucción deliberada de las inspecciones o controles reglamentarios, establecidos conforme a lo dispuesto en esta Ley, en fábricas, locales, establecimientos, embarcaciones y aeronave*

¹⁵ HUERGO LORA, GARRIDO LÓPEZ HUGUET, M.L. (2008)., «El domicilio de las personas jurídicas: evolución desde el Derecho romano y significado actual», *REDUR* 6, Diciembre pp. 69-94.

¹⁶ RIVERO ORTEGA, R. (2000). Pág. 178. Lo que se persigue proclamando la prohibición de entrada en domicilio sin autorización judicial es la protección de la intimidad personal y familiar un espacio de privacidad reconocido en el art. 18, no debemos confundir este derecho por tanto con la libertad de empresa ni con la protección de la propiedad privada.

¹⁷Pleno. Sentencia 10/2002, de 17 de enero de 2002. Cuestión de inconstitucionalidad 2829/94. Planteada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Sevilla respecto del art. 557 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio: entrada y registro en las habitaciones de un hotel. Derogación del precepto legal.

oficinas de una empresa de la que el recurrente era representante legal, la cochera destinada a almacén, ni, en general, los locales abiertos al público pues no se puede confundir el domicilio "derecho público fundamental de personas físicas y jurídicas, y cualquier local cerrado (pues...) el régimen aplicable al primero no es -ni tiene por qué serlo- extensible en su totalidad al segundo".¹⁸.

Así pues, con esto, una primera interpretación pudiera abarcar el concepto de domicilio con el lugar al que se pretenda acceder tenga limitado ese **acceso público**, para quedar prohibida la entrada sin el consentimiento del titular y, consecuentemente, es necesario, en caso de exigirse la entrada, obtener la previa autorización judicial.

De otra parte, si la precitada excluye locales, o almacenes o empresas de acceso público, la Sentencia 69/1999, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional, más restrictiva que la anterior, distingue de una parte la inviolabilidad del domicilio de la protección de los inmuebles:

*"2. Respecto al concepto de domicilio y a los titulares del derecho a su inviolabilidad ha de tenerse presente que no **todo local sobre cuyo acceso posee poder de disposición su titular debe ser considerado como domicilio** a los fines de la protección que el art. 18.2 CE garantiza [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 6º y 76/1992, fundamento jurídico 3º b), así como, respecto a distintos locales, los AATC 272/1985, 349/1988, 171/1989, 198/1991, 58/1992, 223/1993 y 333/1993]. Y la razón que impide esta extensión es que el derecho fundamental aquí considerado no puede confundirse con la protección de la propiedad de los inmuebles ni de otras titularidades reales u obligacionales relativas a dichos bienes que puedan otorgar una facultad de exclusión de los terceros.*

Y matiza el concepto de "domicilio inviolable" en cuanto a su extensión o no al domicilio de las personas jurídicas al "*ser estas titulares de ciertos espacios que, por la actividad que en ellos se lleva a cabo requieren una protección frente a la intromisión ajena*" extrapolación que no se libra de reservas por cuanto:

...cabe entender que el núcleo esencial del domicilio constitucionalmente protegido es el domicilio en cuanto morada de las personas físicas y reducto último de su intimidad personal y familiar. Si bien existen otros ámbitos que gozan de una intensidad menor de protección, como ocurre en el caso de las personas jurídicas, precisamente por faltar esa estrecha vinculación con un ámbito de intimidad en su sentido originario; esto es, el referido a la vida personal y familiar, sólo predicable de las personas físicas. De suerte que, en atención a la naturaleza y la especificidad de los fines de los entes aquí considerados, ha de entenderse que en este ámbito la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas y, en lo que aquí importa, de las sociedades mercantiles, sólo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los

¹⁸ Locales abiertos al público como bares y almacenes vs locales cerrado. Puede considerarse que esa casuística ha sido acogida en el artículo 51 de la vieja Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, cuya redacción fue reformada el artículo 76.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Conforme a dicho precepto debe entenderse que se exige esa autorización judicial para todos "los locales cerrados sin acceso al público", entre los que se encuentran necesariamente el domicilio de todas las personas, en sentido estricto, ya se trate del domicilio de una persona física o de una persona jurídica

*documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros”.*¹⁹

Restantes lugares de acceso dependiente del consentimiento de su titular.

Explicado el concepto de domicilio, Más costosa parece ser la estricta interpretación de la locución «o **lugares de acceso dependiente del consentimiento de su titular**», que no es consecuencia sino de la jurisprudencia que ha hecho extensivo este derecho abarcando también la protección en cierto modo del derecho a la propiedad privada,²⁰

Se pueden hacer seguidamente dos interpretaciones:

Una primera, entiende que solamente se precisa la autorización Judicial para entrar en las fincas en las que exista un obstáculo, un cierre o valla, algo que impida la libre entrada de los extraños (Jurisprudencia citada de lugar o local cerrado vs local abierto al público). Según esta interpretación, no haría falta la autorización Judicial para entrar en solares abiertos o fincas rústicas sin vallas. Esta interpretación ofrece sus riesgos, porque la obligación de respetar una propiedad privada entendemos que es independiente del hecho físico y accidental o de que esté vallada o no. (Código civil)

Sin embargo, pese a que hemos visto que el concepto de propiedad privada no es el mismo que el de inviolabilidad de domicilio (intimidad) por un criterio garantista parecen unificarse. Así, una segunda interpretación, entiende que se exige la autorización Judicial para entrar en cualquier propiedad privada, siempre y cuando la Administración no disponga del consentimiento de su propietario. Juzgamos más acertado este criterio, más garantista, y a falta de una Legislación clara, el propietario puede oponerse a que la Administración Pública ocupe cualquier propiedad privada sin la autorización del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.²¹

En esta poco pacífica interpretación, entendemos la necesidad de autorización de entrada en domicilio no sólo a las viviendas en sentido estricto sino también a los restantes edificios o lugares de acceso dependientes del titular, si para la ejecución subsidiaria fuera preciso el acceso, por mínima que sea la propiedad.²²

El procedimiento para la autorización será otorgado mediante Auto por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, tal como refiere el 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En el mismo sentido, el artículo 8.6 de la Ley

¹⁹ Ya previamente RIVERO ORTEGA, R. (2000). Pág. 174, la STC137/1985 el tribunal reconoce este derecho fundamental utilizando la siguiente argumentación “ ausente de nuestro ordenamiento constitucional un precepto similar al que integra el art. 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn , según el cual los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales, parece claro que nuestro texto constitucional al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas siendo pues extensivo o predicable a las personas jurídicas , habiéndose pronunciado este tribunal respecto a otros derechos fundamentales...”

²⁰ El art 96.3 de la 30/1992, habla únicamente de domicilio

²¹ Consulta. Es público. (2018). Servicios para la administración

²² Recientemente la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2019 (rec.2818/2017) y atendiendo a la facultad inspectora, ha argumentado que cualquier justificación de investigación no comporta obtener automáticamente esa autorización de entrada en el domicilio, sino que la entrada en el domicilio queda subordinada a la justificación de haber agotado la diligencia para obtener la información apetecida por sus medios e incluso formulando requerimientos o citaciones al sujeto pasivo tributario

29/1998²³, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ese auto concretará un plazo de vigencia de la autorización. Una vez obtenido, el Ayuntamiento comunicará al administrado su existencia, así como el día y hora en la que se procederá a realizar la ejecución forzosa.

5 LA AUTORIZACIÓN COMO INSPECCIÓN PREVIA O COMO RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA ENTRADA EN ESTABLECIMIENTOS Y LA LIMPIEZA DE FINCAS.

Distinguimos en este caso dos supuestos uno de ellos ya diferenciado y distanciado cronológicamente. De una parte, la entrada como acto de inspección previa y fuera del procedimiento para la averiguación de ciertos hechos constitutivos o sospechosos de infracción (Residuos, nave industrial, actividad prohibida en local). Y de otra, la necesaria para llevar a cabo la ejecución forzosa de un acto administrativo previamente dictado y desatendido en el marco de una resolución administrativa o una medida provisional previa. (Desahucio, recuperación de oficio, retirada de vehículos nave privada.)

Si inicialmente hemos hablado de autotutela, surge la duda de la compulsión o ejecución forzosa de un acto administrativo para el cual está fuera del procedimiento por cuanto en este caso necesitaríamos procedimentarlo. La administración no puede proceder a la ejecución forzosa de un acto administrativo sin antes haber dictado la resolución previa que sirva de fundamento. Es por ello, que el requerimiento administrativo previo para solicitar el consentimiento del afectado tras una primera denegación estableciendo un plazo prudencial de visita, sería necesario para la compulsión. De hecho, el Juez competente deberá al menos efectuar un control de la apariencia de legalidad del acto que se pretende ejecutar:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia fecha 19-2-2002, número 172/2002, “...el Juez competente para otorgar la autorización para entrar en domicilio o en los demás lugares indicados en el artículo 87.2 de la L.O.P.J. EDL 1985/8754 y en el artículo 8.5 de la Ley Jurisdiccional 29/98 EDL 1998/44323 , no actúa de un modo automático debe de controlar, además de que el interesado es efectivamente el titular del domicilio, local o lugar para cuya entrada se solicita la autorización, la necesidad de dicha entrada para la ejecución del acto de la Administración, que éste sea dictado por la autoridad competente, que el acto aparezca fundado en Derecho y necesario para el fin perseguido, y, en fin, que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto como se expone en el auto impugnado no corresponde al mismo efectuar un control de la Legalidad del acto que se trata de ejecutar, lo que ha de realizarse en su caso a través de los recursos correspondientes, sino que el objeto del mismo es verificar la apariencia de Legalidad de dicho acto con el fin de evitar que se produzcan entradas arbitrarias. En consecuencia, siendo la autorización de entrada en la finca rústica mencionada en el auto impugnado una actuación necesaria para la ejecución

²³ De hecho, la autorización del 8.6 de la LJCA no distingue entre domicilio y lugares con consentimiento del titular

del acto administrativo adoptado en la Resolución de la Alcaldía de 3 de abril de 2001, y proporcionada para la efectividad de dicha resolución procede confirmar el auto apelado”.

A mayor abundamiento, la Sentencia 390/2010, de 25 de marzo de 2010, dictada en el recurso 1920/2009, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso – Administrativo, en aplicación de los precedentes artículos, establece en su Fundamento de Derecho Tercero, párrafo 6º, lo necesario para los casos de que esa actuación inspectora fuera el último extremo de un procedimiento administrativo estableciendo que:

“Ahora bien, la actuación de la Administración debe respetar los derechos fundamentales (lo que ya se reconocía por el art. 108 LRJAP y PAC Y, en consecuencia, cuando la ejecución forzosa realizada en un procedimiento administrativo por la Administración, en virtud de la llamada auto tutela de ejecutar sus propias decisiones, requiere la entrada o el registro en el domicilio de una persona entra en colisión el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio reconocido en el art.18 CE (LA LEY 2500/1978) con la potestad de la Administración de auto tutela o de ejecución de sus propios actos, por lo que para llevarla a cabo no basta el título que ordena la ejecución sino que es preciso dar cumplimiento a los requisitos del art. 18 CE), y en consecuencia a falta de consentimiento del titular se precisa resolución judicial que autorice la entrada en domicilio (STC 2ª S 17-02-84, núm. 22/1984)”

Pasamos así a describir la problemática enunciada acerca de la supuesta entrada **establecimientos públicos** en aras a un futurible procedimiento sancionador por ruidos, salubridad o consumo de alcohol.

En este caso al tratarse de materias no propiamente relacionadas con la seguridad ciudadana, la inspección en primer lugar deberá encomendarse a los “técnicos municipales” o funcionarios competentes en la materia y subsidiariamente a los servicios de inspección de la Diputación Provincial y/o órgano de cooperación. La presencia de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado quedará por tanto relegada a los supuestos de auxilio citados con anterioridad, donde tras los antecedentes expuestos y una vez descritos los locales públicos, podemos afirmar que no se precisa autorización judicial como norma general ²⁴

En el caso de las inspecciones para si el establecimiento público cuenta o no con la pertinente autorización, su ejecución no resulta demasiado problemática puesto que, en principio, en la mayoría de municipios de España se obliga a los titulares de las licencias de obras a que en un lugar visible de la misma expongan el número de licencia y el organismo que la concedió, para mejor control por las autoridades. Por ello, si el vecino cumple con su deber, podremos saber si a priori tiene licencia sin necesidad de poner en controversia la idea de la vulneración de los derechos fundamentales.

Por lo que refiere a la **entrada en fincas rústicas o solares urbanos particulares**, no se trata propiamente de una actuación inspectora previa, sino que suele surgir ya de la

²⁴STS del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2000, que señala: “El local comercial registrado no es domicilio a efectos constitucionales del artículo 18.2 de la Constitución y entra dentro de la definición extensiva de lugares públicos que el artículo 547.3 de la Ley procesal penal establece a efectos de lo prevenido en el Tit. VIII, del Libro II de la misma y, como tales, quedan fuera de la tutela del artículo 18.2 de la Constitución y no les son de aplicación las reglas procesales que la Ley prevé para los registros domiciliarios. Es doctrina de la Sala que para el registro de los locales de recreo tales como pubs, bares o restaurantes no se precisa una previa resolución que lo autorice, ni la asistencia de Secretario Judicial pues al no ser domicilio no se afecta el derecho a la intimidad.”

desatención de los mandatos de prohibición y órdenes de ejecución. En este caso el Ayuntamiento compele al particular a ejercer sus deberes con el suelo rustico o con los inmuebles de su titularidad y tras un periodo voluntario para su realización y haberse desoído ²⁵ se pone en marcha el procedimiento de ejecución subsidiaria del art. 100 LPAC.

Mantenemos, siguiendo el criterio reseñado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia fecha 19-2-2002 donde se autoriza la entrada a finca rústica, *que si existiese cualquier tipo de impedimento y no concurriese el consentimiento del titular, lo conveniente y prudente, --para no correr riesgos innecesarios en la medida en que el suelo de la finca constituye un lugar cerrado--, será que el Ayuntamiento se dirija al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente, e invocando el artículo 8.6 de la LJCA, solicite la autorización judicial para la entrada en la propiedad privada del afectado y ejecutar forzosamente aquel acto. Y el señalado a cómo proceder para “restantes lugares de acceso dependiente del consentimiento del titular” donde por un criterio garantista consideramos necesario la solicitud de autorización protegiendo el derecho de propiedad y la regla civil de que aún las fincas no cerradas se entienden acotadas.*

Vemos como se ha derivado o extendido el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio a la “prudencia de no correr riesgos innecesarios al tratarse de un lugar cerrado y no abierto al público”, protegiendo de este modo de manera indiscutible el derecho de propiedad.²⁶

La primera interpretación realizada en la exposición acerca de los restantes lugares donde sea pertinente recabar el consentimiento del titular, parece ser tumbada por este juzgado por la regla civil de que no por no existir un vallado o cerramiento en una finca, no queda suficientemente delimitada, acotada y prohíbe el acceso de cualquier particular

La segunda conclusión parece ir de la mano a que la inspección debe ceder en todo caso ante los derechos fundamentales si no hay una habilitación legal específica o una autorización judicial; entre otros términos, por el alcance ya expuesto de la legislación básica estatal acerca de la función inspectora.²⁷

²⁵ ART. 84 de la LBRL y art. 97 39/2015

²⁶ Decreto de 11 de junio de 1813 que declara cerradas y acotadas las fincas de propiedad particular

²⁷ Art. 4.2 LRJSP

BIBLIOGRAFÍA.

- RIVERO ORTETA, R. *El Estado Vigilante*. Madrid. Tecnos (2000).
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD. *Teoría general del derecho administrativo como sistema*. Barcelona, Marcial Pons (2003). Pág. 15, “Sobre las relaciones entre el derecho constitucional y el derecho administrativo”.
- REBOLLO PUIG, M.; DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. *La actividad inspectora*, Madrid, INAP (2013).
- HUERGO LORA, A. *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador*, Madrid, Iustel. (2018).
- TEJEDOR BIELSA, J.; DÍEZ SÁNCHEZ J.J. *La Función Inspectora*, Madrid, INAP (2013).
- URETA GARCÍA, A. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*, Barcelona, Marcial Pons (2006).
- HUERGO LORA, GARRIDO LÓPEZ HUGUET, M. “El domicilio de las personas jurídicas: evolución desde el Derecho romano y significado actual”, *REDUR*, núm. 6, diciembre 2008.

JURISPRUDENCIA.

- STS N.º 941/2018 de 5 de junio.
- STC 107/1985 de 7 de octubre.
- ATC 61/1983 de 16 de febrero.
- STC 10/2002, de 17 de enero.
- Auto 290/ 2004 de 19 de julio.
- STC 69/1999, de 26 de abril.
- STC 137/1985 de 17 de octubre.
- STSJ Madrid 390/2010, de 25 de marzo.
- STSJ CyL 172/2002 de 19 de febrero.
- STS 143/2019 de 10 de octubre.
- STS 895/1999 de 25 de mayo.

LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES URBANÍSTICOS EN ESTADO DE ALARMA

Consuelo DONCEL RODRÍGUEZ

Oficial Mayor del Excmo. Ayuntamiento de Lora del Río

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores:
Impacto de la ley 39 y 40/2015 en el urbanismo. CEMCI*

SUMARIO:

1. Introducción
2. ¿Ha estado suspendida la actividad administrativa durante el estado de alarma? La suspensión de plazos administrativos desde el Real Decreto 463/2020 al RD 537/2020.
3. La incidencia de la suspensión de plazos administrativos en los expedientes urbanísticos.
 - 3.1. Las excepciones previstas en los apartados 3 y 4 de la d.a.3ª del RD 463/2020 y su incidencia en el ámbito urbanístico.
 - 3.2. ¿Qué procedimientos urbanísticos pudieron continuar tras la declaración del estado de alarma?
4. Breve referencia al levantamiento de los plazos administrativos.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

Desde que la Organización Mundial de la Salud declarara como *pandemia* la crisis sanitaria actual, bajo el nombre Covid-19 o coronavirus, surgida en China a finales de 2019, se sucedieron una serie de actuaciones por parte del Gobierno de la Nación que culminó con la Declaración del Estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que ha sido objeto de diversas prórrogas, así como de modificaciones –como la operada por el Real Decreto 465/2020- y que continúa vigente a la fecha de redacción de este trabajo.

No cabe duda de que nos encontramos ante circunstancias excepcionales que ha requerido que por parte del Gobierno se tomen diversas medidas también excepcionales cuyo objeto principal ha sido la lucha contra el virus.

Como consecuencia de lo anterior, la Declaración del Estado de alarma ha tenido una incidencia muy notable en el ámbito de la Administración Pública, que ha afectado a todas las áreas de ésta y el urbanismo no ha sido una excepción. Por tanto, estas

circunstancias han exigido que se hayan ido resolviendo las problemáticas derivadas de esta Declaración.

A continuación, examinaremos la implicación que ha tenido este nuevo ordenamiento jurídico de excepción en la tramitación de los expedientes urbanísticos en los Ayuntamientos.

2. ¿HA ESTADO SUSPENDIDA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA? LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS ADMINISTRATIVOS DESDE EL REAL DECRETO 463/2020 AL RD 537/2020.

La declaración de Estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria producida por el virus Covid-19, se articuló a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Este Real Decreto ha constituido la hoja de ruta desde que se publicara ese mismo día en el Boletín Oficial del Estado y es necesariamente el punto de partida para examinar la incidencia de esta Declaración de Estado de alarma en los diferentes procedimientos administrativos.

En este sentido, la Disposición Adicional 3ª de dicho Real Decreto, tras la modificación operada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, quedaba redactada –en lo que aquí interesa– de la forma siguiente:

“1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”.

Esta regulación de la suspensión de los plazos administrativos se ha mantenido en vigor desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 1 de junio de 2020, fecha en la que se ha procedido al levantamiento de los plazos administrativos, por el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Esta suspensión de plazos administrativos durante casi tres meses dio lugar a abundantes muy diferentes interpretaciones por los operadores jurídicos sobre hasta dónde podían tramitarse los diferentes expedientes administrativos¹.

No cabe duda de que nos hemos encontrado ante una situación absolutamente excepcional que ha requerido un mayor esfuerzo –si cabe– en la interpretación de la normativa dictada al amparo del Estado de alarma² y que examinaremos a continuación.

La doctrina mayoritaria se decantó por considerar que esta suspensión operaba de forma automática para todos los plazos y para la tramitación de todos los procedimientos con carácter general. Al frente de la misma podemos encontrar a la Abogacía del Estado que en diferentes informes ha venido defendiendo dicha postura. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en el Informe de la Abogacía de Estado de fecha 26 de marzo de 2020³. También se ha pronunciado en términos similares la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado⁴.

¹ Un estudio muy exhaustivo de la suspensión de los plazos administrativos durante el Estado de alarma puede consultarse en GÓMEZ FERNANDEZ, D.: “La suspensión de plazos administrativos por la crisis del COVID-19 RD 463 465 476 y 487 y RDL 11/20”, Blog “Derecho administrativo y urbanismo”, de 18 de marzo, en el siguiente enlace: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-suspensi%C3%B3n-de-los-plazos-administrativos-por-la-crisis-del-covid-19-rd-463-2020-y-rd-465-2020>

² Cuenta incluso con su propio compendio elaborado por el Boletín Oficial del Estado bajo la rúbrica “Covid 19. Derecho europeo, estatal y autonómico”, el cual puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355

³ En dicho informe la Abogacía del Estado incluso especifica de forma exhaustiva, aquellos trámites que considera suspendidos. Señalando que “los plazos que se suspenden no son solamente aquéllos que se conceden a los interesados para la realización de los trámites que les incumben (por ejemplo, para la presentación y mejora de solicitudes, formulación de alegaciones, aportación de documentos, interposición de recursos, etc.), sino que también se suspenden los plazos establecidos por la normas generales y especiales para que los órganos y autoridades administrativas tramiten los procedimientos (así se suspenden el plazo para resolver y notificar sancionado en los artículos 21 y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015 –en adelante, LPACAP-, el plazo para la emisión de informes establecido en el artículo 80 LPACAP, el fijado para la realización de actuaciones complementarias en el artículo 87 LPACAP, el sancionado para iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos en el artículo 106 de la LPACAP, el de declaración de lesividad de los actos anulables del artículo 107 de la LPACAP, etc.)”.

⁴ La mencionada Nota relativa a “Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos”, manifiesta que “la correcta interpretación del citado precepto exige entender que, por su mandato, se produce la suspensión automática de todos los procedimientos de las entidades del sector público desde la entrada en vigor de la norma, cualquiera que sea su naturaleza y, en consecuencia, también de los propios de la contratación pública. Los procedimientos se reanudarán cuando desaparezca la situación que origina esta suspensión, esto es, la vigencia del estado de alarma”.

Encontrábamos igualmente posturas contrarias a estas interpretaciones, como es el caso del Consejo Consultivo de Andalucía⁵ o de HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, al entender éste último que la norma no hace referencia al efecto suspensivo de los procedimientos⁶.

En todo caso, parece que existía más unanimidad a la hora de considerar que esta suspensión de plazos administrativos no suponía en ningún caso la paralización de la Administración Pública.

Como bien señalaba CHAVES GARCÍA⁷, *“sentada la finalidad tutelar de la norma, o sea, de garantía, habrán de rechazarse las interpretaciones restrictivas o gravosas, debiendo optarse por una interpretación pro cives, ya que al fin y al cabo, el particular es la parte débil de la relación jurídica-administrativa y el beneficiario de la medida dispuesta por el legislador. Ello sin olvidar que los plazos siempre tienen un sentido instrumental en el procedimiento y no son un fin en sí mismo”*.

En nuestra opinión, no cabe duda de que la literalidad del precepto era clara cuando señalaba que *“se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público”*. Es por ello, que entendíamos que la suspensión de los plazos administrativos operaba de forma automática para todos aquellos procedimientos que no encontraran acomodo en ninguna de las excepciones que se recogían en los apartados 3 y 4 de la D.A. 3ª del RD 463/2020, de tal forma que no podían continuarse los mismos hasta que finalizara el Estado de alarma.

Por tanto, aquellos procedimientos administrativos que podían incluirse en dichas excepciones, no sólo podían, sino que debían ser tramitados en su totalidad, no encontrándose suspendidos sus trámites, de tal forma que resultaría posible emitir informes e incluso resolver los mismos, como más adelante veremos.

En definitiva, no cabe entender que la paralización de los plazos administrativos haya supuesto en ningún caso, la paralización de la actividad administrativa en el seno de las Administraciones Públicas⁸.

⁵ En estos términos se pronuncia en su Dictamen 216/2020, de 15 de abril: *“algunas interpretaciones han considerado que no se han de emitir informes y dictámenes mientras se mantenga vigente el estado de alarma, dicha interpretación no resulta aceptable porque la suspensión de plazos no equivale a la paralización de la actividad administrativa ni a la detención de trámites en cualesquiera procedimientos. Es posible que la literalidad de la norma haya podido dar pie a esas interpretaciones. Sin embargo, la norma puede y debe interpretarse atendiendo a su sentido y finalidad, de manera que pueden y deben llevarse a cabo los actos de ordenación e instrucción que no resulten incompatibles con el estado de alarma o menoscaben los bienes jurídicos que el Real Decreto 463/2020 trata de proteger... entre ellos, los derechos de los interesados(...) Esta interpretación contribuye al mantenimiento de la actividad administrativa (en la generalidad de los casos llevada a cabo mediante teletrabajo), que de otro modo quedaría paralizada cuando se requiere que sea celer e eficaz”*.

⁶ Señala que *“entiendo adecuada a la literalidad del apartado primero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 que no menciona el efecto suspensivo del procedimiento (este efecto suspensivo del procedimiento ha sido considerado expresamente por el legislador en el artículo 74 de la Ley 39/2015, sino de los plazos. Además, el legislador, cuando ha querido suspender el procedimiento lo ha dicho expresamente, como es el caso del artículo 74 de la Ley 39/2015 en los supuestos de recusación”*. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., *“La afeción del estado de alarma a los procedimientos urbanísticos”*, El Consultor de los Ayuntamientos, 20 de abril de 2020, Wolters Kluwer.

⁷ CHAVES GARCÍA, J.R. *“Alarma por la suspensión de plazos administrativos”*, Blog “El rincón jurídico de Chaves”, de 27 de marzo, que puede consultarse aquí: <https://delajusticia.com/2020/03/27/alarma-por-la-suspension-de-plazos-administrativos/>

⁸ En este mismo sentido, PENSADO SEIJAS, A., cuando señala que *“el RD 463/2020, no tiene como finalidad la paralización de toda la actividad económica y administrativa. Los instrumentos puestos a disposición de la Administración (teletrabajo, administración electrónica, etc.), deben permitir intentar « paliar » la anormalidad de la situación, sin establecer más trabas de las estrictamente necesarias, no perjudicando en modo alguno a los interesados y si intentando favorecer su actuación”*.

3. LA INCIDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS ADMINISTRATIVOS EN LOS EXPEDIENTES URBANÍSTICOS.

3.1. Las excepciones previstas en los apartados 3 y 4 de la D.A.3ª del RD 463/2020 y su incidencia en el ámbito urbanístico.

Una vez delimitado el alcance de la suspensión de los plazos administrativos durante el Estado de alarma, examinaremos cuál era su alcance en los procedimientos urbanísticos.

En un primer momento y como ya hemos indicado, debíamos entender que los plazos administrativos para la tramitación de los procedimientos se encontraban suspendidos.

Sin embargo, debía continuarse la tramitación de aquellos que tuvieran encaje en alguna de las excepciones previstas por el RD, cuya clasificación exponemos a continuación:

- a) Medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos o intereses del interesado en el procedimiento, siempre que éste muestre su conformidad.
- b) Que el interesado manifieste su conformidad de que no se suspenda el plazo.
- c) Procedimientos estrechamente vinculados a los hechos justificativos del estado de alarma.
- d) Procedimientos indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

De los supuestos mencionados, debemos comenzar señalando que es evidente que, en el ámbito del derecho urbanístico, difícilmente nos encontraríamos ante situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma. No cabe duda de que las actuaciones que la Administración Pública está desarrollando en la lucha contra el coronavirus (Covid-19) se encuentran alejadas del ámbito del urbanismo. Es por ello, que en un primer momento no resulta posible encuadrar los procedimientos urbanísticos en este supuesto.

Entre los supuestos relativos a procedimientos indispensables para la protección del interés general, debíamos encontrarnos ante procedimientos muy excepcionales de la que se derivara una intervención administrativa esencial que no pudiera esperar al levantamiento del Estado de alarma. Nótese que la propia literalidad del precepto exige que se trate de “*procedimientos indispensables*”. A modo de ejemplo, podían incluirse en este supuesto la ruina física inminente (que recoge en el ámbito de Andalucía el art. 159 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)⁹.

⁹ El art. 159.1 habla de peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido, en cuyo caso “*el Alcalde estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo*”.

Nuevamente, respecto de procedimientos indispensables para el funcionamiento básico de los servicios, resulta especialmente difícil imaginar procedimientos urbanísticos que hayan podido tener cabida en esta excepcionalidad.

En cuanto a las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos o intereses del interesado en el procedimiento, siempre que éste muestre su conformidad, éstos eran escasos -cuando no inexistentes- precisamente porque la suspensión de plazos pretendía el efecto contrario, esto es, garantizar los derechos o intereses de los interesados en todos los procedimientos urbanísticos de los que formen parte.

Finalmente, nos referiremos al segundo de los supuestos presentados: que el interesado manifieste su conformidad de que no se suspenda el plazo. Es ésta la excepción que ha permitido que puedan continuar la mayoría de expedientes urbanísticos que se encontraban pendientes de tramitación o incluso que se soliciten éstos a instancia de parte¹⁰.

Debemos comenzar señalando que el apartado 3 de la D.A. 3ª del RD 463/2020, señalaba en relación con este supuesto que *“el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo”*.

La referencia que se hacía en dicho precepto a las medidas de ordenación e instrucción dio lugar a interpretaciones contrarias a que estos expedientes pudieran ser finalizados, esto es, que pudieran dictarse resoluciones. No hemos compartido este criterio, pues una interpretación excesivamente restrictiva como ésta puede llevar al absurdo de que habiendo manifestado el interesado su conformidad en que continuara el procedimiento, éste se paralizara sin que pudiera finalizarse el mismo, conllevando incluso un perjuicio para éste.

Compartimos, por tanto, la postura mantenida por CAMPOS ACUÑA¹¹ cuando afirmaba que *“la referencia expresa de la Disposición Adicional Tercera a actos de instrucción y ordenación (regulados diferenciadamente en el Título IV LPAC, en mi opinión, habilita para dictar actos administrativos en cualquier fase de tramitación del procedimiento, incluso apelando a la literalidad, pues la ordenación hace referencia al conjunto del procedimiento. Por otra parte, debemos llevar a cabo una interpretación coherente con el contexto social, y en ante una situación inédita como la actual, sujeta a continuos cambios, exige pensar en el conjunto del procedimiento como herramienta de*

¹⁰ Debemos recordar en este punto que, si bien es cierto que la mayoría de las Administraciones Públicas se han encontrado cerradas al público de forma presencial, la Sede electrónica de éstos sigue funcionando con normalidad, de tal forma que se ha mantenido durante todo el Estado de alarma la posibilidad de que por los interesados se solicite el inicio de los diferentes trámites administrativos.

¹¹ CAMPOS ACUÑA, C., *Op. Cit.*

mantenimiento de la actividad pública, y no tendría sentido paralizar la actividad con anterioridad a su finalización cuando se ajuste a los condicionamientos señalados”.

Por tanto, como veremos a continuación, éste será el supuesto más frecuente de continuación de los expedientes urbanísticos.

3.2. ¿Qué procedimientos urbanísticos pudieron continuar tras la declaración del Estado de alarma?

Siendo conscientes de que no resulta posible realizar un examen detallado de la totalidad de expedientes urbanísticos que se tramitan por parte de la Administración, se exponen a continuación los que a nuestro juicio son los más frecuentes, de tal forma que se pueda definir una actuación sistemática de éstos.

No obstante, la regulación contenida en el Real Decreto 463/2020, aconsejaba que se realice un estudio individualizado de cada expediente administrativo a fin de que se adoptara el criterio más adecuado en cada caso concreto.

Hechas las observaciones anteriores, examinaremos qué actuaciones han podido realizarse durante el Estado de alarma en el ámbito urbanístico:

3.2.1. Licencias urbanísticas:

De acuerdo con el régimen jurídico que hemos expuesto, parece que nada obstaba a que las licencias urbanísticas que se encontraban pendientes de tramitación en el momento en el que se declara el Estado de alarma, y que por tanto habían sido solicitadas con anterioridad a que éste se declarara, pudieran continuar su tramitación si el interesado manifiesta su consentimiento. Y por continuación, entendemos hasta su resolución y notificación a los interesados.

Cuestión distinta es qué sucedía con las notificaciones de estos procedimientos, pues el plazo para la interposición de los recursos administrativos, se encontraba suspendido. Como acertadamente señalaba HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, *“aunque dicha notificación se practique (por ejemplo, porque el interesado haya accedido a su contenido en sede electrónica), estarán suspendidos los plazos para interponer recurso administrativo conforme a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020 e interrumpidos si se trata de actos desfavorables, conforme a la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (se empieza a computar el plazo para recurrir desde el primer día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma)”*¹².

En segundo lugar, cabía la posibilidad de que los interesados solicitasen la correspondiente licencia mediante la oportuna solicitud por el Registro electrónico del Ayuntamiento. ¿Debíamos entender esta solicitud como una manifestación de conformidad del interesado de que no se suspendiera el plazo? Lo cierto es que la normativa solamente exige que se muestre conformidad, pero no exige que ésta deba ser

¹² HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., *Op. Cit.*

expresa, por lo que nada impedía una manifestación tácita¹³. A mi juicio, debemos entender que la solicitud durante el Estado de alarma de un expediente de licencia urbanística suponía la aceptación del interesado de que se continuara el expediente urbanístico, por lo que debía continuarse su tramitación hasta su finalización, en el mismo sentido que el que señalábamos para las licencias que se encontraban en curso.

¿Y si el trámite administrativo se encontraba pendiente de trámite de subsanación por el interesado y éste subsanaba durante el Estado de alarma? En este supuesto, debemos llegar a la misma conclusión que en el anterior: existe una conformidad tácita del interesado de que se continuara con la tramitación del expediente administrativo, por lo que nada obstaba a que éste pudiera continuar.

Profundizando más en las licencias urbanísticas, examinaremos dos supuestos específicos: las licencias de obra y las licencias de actividad:

En primer lugar, ¿ha sido posible conceder licencias de obra durante el Estado de alarma? Lo cierto es que el sector de la construcción no se paralizó con la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, sino que se mantuvo su actividad. Solamente mediante el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19, se suspendió la actividad de la construcción hasta el 9 de abril, inclusive. Dicho permiso, no fue objeto de prórroga posterior por lo que, con posterioridad a esta fecha, la construcción ha podido seguir desarrollando su actividad.

Cierto es que se ha dictado durante el Estado de alarma diferentes Órdenes relativas a esta cuestión, que han ido acotando el ámbito de actuación del sector de la construcción. La primera de ellas, llegó con la Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad, en la que se suspenden aquellas obras que supongan una intervención en edificios existentes en los que se encuentren personas no relacionadas con la actividad de ejecución de la obra, no operando dicha suspensión cuando no exista interferencia alguna con personas no relacionadas con la obra, permitiéndose también la realización de trabajos puntuales derivados de reparaciones urgentes de instalaciones y averías.

Como la evolución de la pandemia ha sido progresiva, también lo ha sido la normativa dictada en los últimos meses, por lo que a dicha normativa anterior le sucedió la Orden SND/385/2020, de 2 de mayo, por la que se modifica la Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad, en cuya exposición de motivos ya se indicaba que *“la evolución de la crisis sanitaria que se desarrolla en el marco del estado de alarma obliga a adaptar y concretar de manera continua las medidas*

¹³ En el mismo sentido, PENSADO SEIJAS, *Op. Cit.*

adoptadas, para asegurar la eficiencia en la gestión de la crisis”, que flexibilizaba los supuestos sobre los que debía continuar operando la suspensión de las obras.

En definitiva, siempre y cuando se cumplieran los requisitos de la normativa expuesta, si el interesado solicitaba la tramitación de una licencia de obra, ésta podía concederse tras la tramitación del procedimiento correspondiente.

En segundo lugar, ¿qué sucede con las solicitudes de licencias de actividad? En el art. 10.1 del Real Decreto 463/2020 se establecía que se suspendía la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, entre otros. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.

Sin embargo, a la hora de realizar los trámites administrativos necesarios respecto de estas licencias de actividad no debíamos distinguir entre unos establecimientos y otros, pues tanto los unos como otros podían seguir desarrollando su actividad. Los primeros a puerta cerrada (el art. 10.1 se refiere a “*apertura al público*”) y los segundos mediante la atención al público. Debemos recordar que a los autónomos no se les obliga a paralizar su actividad.

En este mismo sentido se pronunciaba la Abogacía del Estado cuando al ser preguntada si en relación con los comercios minorista sobre si se puede trabajar dentro del establecimiento si éste se encuentra cerrado, manifiesta que “*el artículo 10.1 del Real Decreto 463/2020 suspende “la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas”, pero no limita la actividad en el interior del establecimiento, que habrá de limitarse al resto de la prestación laboral, profesional o empresarial característica que sea posible dentro del establecimiento (esto es, con excepción de la venta al público), pues lo dispuesto en el artículo 10 ha de conjugarse con lo establecido en el artículo 7 del mismo texto legal, que en sus letras c), y d) permite únicamente la circulación por vías de uso público, para c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, y d) Retorno al lugar de residencia habitual*”¹⁴.

En definitiva, debíamos entender que previa manifestación de la conformidad de los interesados, puede continuarse la tramitación de estos expedientes.

b. Expedientes sancionadores:

En la tramitación de expedientes sancionadores y por tanto desfavorables para los interesados, solamente debía continuarse la tramitación de estos procedimientos si se contaba con la conformidad del interesado. En caso contrario, no debía continuarse la tramitación del procedimiento.

En todo caso, no debemos olvidar que en las notificaciones de estas Resoluciones era imprescindible indicar expresamente que los plazos estaban interrumpidos, de

¹⁴ Informe de la Abogacía del Estado de fecha 19 de marzo de 2020, denominado “*Respuestas a cuestiones planteadas sobre la interpretación del RD 463/2020, modificado por el Real Decreto 465/2020*”.

acuerdo con lo establecido por la Disposición Adicional 8ª del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19.

c. Instrumentos de planeamiento:

Respecto de los instrumentos de planeamiento, hemos entendido que no resultaba posible encuadrarlos dentro de las excepciones previstas por los apartados 3 y 4 de la D.A.3ª del RD 463/2020, por lo que su tramitación debía quedar suspendida en todo caso.

No compartíamos, por tanto, el criterio mantenido por HERNÁNDEZ JIMÉNEZ en este punto, cuando afirmaba que “*sí podremos publicar un trámite de información pública durante el estado de alarma, advirtiendo expresamente de la suspensión del plazo correspondiente*”¹⁵, pues a nuestro juicio deberemos estar al supuesto concreto.

4. BREVE REFERENCIA AL LEVANTAMIENTO DE LOS PLAZOS ADMINISTRATIVOS.

Como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, ponía el punto y final a la suspensión de los plazos administrativos que operaba desde el 14 de marzo de 2020.

En efecto, se señala en el art. 9 de dicha disposición que “*con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas*”.

En relación con esta cuestión, volvemos a acudir nuevamente a GÓMEZ FERNÁNDEZ¹⁶, en tanto que se hace preciso distinguir entre la suspensión general de los plazos y procedimientos *ex* D.A.3ª del RD 463/2020 y la interrupción de los plazos de recursos y medios de impugnación contra actos que produzcan efectos desfavorables o de gravamen para los interesados, de conformidad con lo dispuesto por la D.A.8ª del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo¹⁷.

De acuerdo con esta regulación, deberemos estar al expediente concreto a fin de determinar si nos encontramos ante un supuesto de reanudación de los plazos administrativos, o si, por el contrario, los plazos deben reiniciarse desde el día 1 de junio de 2020. Esta diferenciación que realiza la normativa exige una mayor atención a los

¹⁵ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. *Op. Cit.*

¹⁶ GÓMEZ FERNÁNDEZ, D.: *Op. Cit.*

¹⁷ Cuyo contenido literal es el siguiente: “*el cómputo del plazo para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación*”.

procedimientos urbanísticos que puedan producir efectos desfavorables o de gravamen para los interesados¹⁸.

5. CONCLUSIONES.

La suspensión de plazos y procedimientos administrativos, que no pretendían sino garantizar los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, puede incitar a pensar que la Administración se ha visto obligada a parar durante el todo el tiempo que ha estado vigente dicha suspensión. Sin embargo, es una percepción errónea. Los funcionarios públicos han seguido realizando sus funciones a través de mecanismo como el teletrabajo, de tal forma que la actividad de la Administración no se ha visto interrumpida, permitiendo que ésta haya podido funcionar con relativa normalidad, a pesar de las extraordinarias circunstancias.

En nuestra opinión, la defensa de los derechos de los interesados ha podido seguir garantizándose a la vez que se iban aplicando con rigurosidad las excepciones previstas en la normativa para la suspensión de los plazos administrativos. Somos conscientes de que precisamente en una situación tan excepcional como ésta, el Estado debe emplear todos los recursos a su alcance y no es una cuestión menor el haber tratado de evitar que se produjeran colapsos importantes en el seno de la Administración Pública como consecuencia de interpretaciones excesivamente rígidas de la suspensión de los plazos administrativos.

Lo cierto es que la Administración ha dispuesto de los medios adecuados para que sus empleados públicos hayan podido continuar desarrollando sus funciones y ante la previsión de que la salida de esta situación excepcional será prolongada y progresiva, una vez se levante el Estado de alarma, como así ha sucedido con el reciente levantamiento de los plazos suspendidos.

Como hemos venido manteniendo, no se ha producido una paralización de la actividad administrativa durante el Estado de alarma en el ámbito del urbanismo, que una vez se han levantado los plazos administrativos, tiene otros retos por delante, más relacionados con facilitar a los particulares la tramitación de sus expedientes administrativas, ante la difícil situación económica y social que parece que va a mantenerse aún por un tiempo.

6. BIBLIOGRAFÍA.

CAMPOS ACUÑA, C., “Cómo aplicar la suspensión de plazos administrativos en el estado de alarma: apuntes prácticos”, *Actualidad Administrativa*, Nº 4, Sección Actualidad, abril 2020, Wolters Kluwer.

¹⁸ Un estudio más exhaustivo de la reanudación de los plazos administrativos puede consultarse en HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “La reanudación de los procedimientos urbanísticos tras el levantamiento de la suspensión: plazos administrativos y procesales”, El Consultor de los Ayuntamientos, 25 de mayo de 2020, Wolters Kluwer.

CHAVES GARCÍA, J.R. “Alarma por la suspensión de plazos administrativos”, *Blog “El rincón jurídico de Chaves”*, de 27 de marzo, que puede consultarse aquí: <https://delajusticia.com/2020/03/27/alarma-por-la-suspension-de-plazos-administrativos/>

GÓMEZ FERNANDEZ, D.: “La suspensión de plazos administrativos por la crisis del COVID-19 RD 463 465 476 y 487 y RDL 11/20”, *Blog “Derecho administrativo y urbanismo”*, de 18 de marzo, en el siguiente enlace: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-suspensi%C3%B3n-de-los-plazos-administrativos-por-la-crisis-del-covid-19-rd-463-2020-y-rd-465-2020>

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “La afección del estado de alarma a los procedimientos urbanísticos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 20 de abril de 2020, Wolters Kluwer.

“La reanudación de los procedimientos urbanísticos tras el levantamiento de la suspensión: plazos administrativos y procesales”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 25 de mayo de 2020, Wolters Kluwer.

PENSADO SEIJAS, A., “Tramitación de títulos habilitantes en el Estado de Alarma causado por el COVID-19”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Wolters Kluwer.

APROXIMACIÓN A UN MODELO DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO PARA LA ADMINISTRACION LOCAL.

David HERNANDO IBÁÑEZ

*Técnico de Recursos Humanos y Organización.
Ayuntamiento de Teguiise (Las Palmas).*

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos. CEMCI

SUMARIO:

1. Introducción
2. Marco Normativo
3. Aproximación al significado de la evaluación de desempeño
4. La evaluación del desempeño, la política y la gestión de los Recursos Humanos en la Administración.
5. Contenido y concreción de la evaluación de desempeño
6. La dirección por objetivos
 - 6.1. Desempeño de la tarea.
 - 6.2. Desempeño contextual o conducta productiva
 - 6.3. Conductas contra-productivas
7. Tipología de los objetivos
8. Criterios de la evaluación y posibles errores
9. Conclusiones. Especial mención a la Administraciones Locales de menor tamaño.
10. Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN

Partir de una premisa: las personas que integran una organización son su valor más importante y el factor que determina el éxito, se ha convertido en un lugar común en el mundo de la gestión en general y de la gestión pública en particular, especialmente porque buena parte de las Administraciones Públicas se caracterizan por ser intensivas en personal. Pero este planeamiento, si no se acompaña de cambios importantes en las formas de actuación pública y de instrumentos que permitan hacerlo operativo, acaba siendo poco más que una declaración de intenciones.

En diferentes foros de reflexión y debate sobre la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas a menudo aparece la referencia a la necesidad de desarrollar e implementar sistemas de evaluación del desempeño profesional, aunque con diferentes denominaciones, orientaciones y alcances.

Las iniciativas en materia de evaluación del desempeño impulsadas a mediados de los años noventa ya planteaban esta diversidad: mientras unas se planteaban como un instrumento orientado a apoyar el sistema retributivo y más concretamente la distribución del complemento de productividad, otras situaban el énfasis en la carrera administrativa o en la definición de acciones formativas a partir de las carencias detectadas. En otras experiencias se pretendía destacar su potencial como instrumento de diálogo entre los mandos y sus colaboradores, asentando las bases por un modelo de dirección por objetivos.

Así, alrededor de la evaluación del desempeño profesional de los empleados públicos acostumbra a coexistir un amplio consenso sobre su conveniencia y potencial con un amplio disenso en cuanto a su concreción y puesta en marcha. A modo de ejemplo, a una encuesta de riesgos psicosociales y clima laboral por la empresa PREVIMAC SL en 2013, a 123 empleados públicos del Ayuntamiento de Tegui, un 73 % de los encuestados consideraba que valoraría positivamente un sistema de remuneraciones que retribuyera realmente el rendimiento y la conveniencia de poner en marcha un plan de evaluación de los recursos humanos. Pero al concretar las propuestas es cuando surgen importantes desacuerdos y resistencias que en muchas ocasiones han llevado a detener, cuando no a finalizar, las actuaciones orientadas a introducir y consolidar un plan de este tipo.

El desajuste entre la necesidad compartida de apostar por este instrumento de gestión de personal y las resistencias que genera debe relacionarse con una amplia variedad de factores que abarcan tanto el enfoque estratégico con el que se plantea la introducción de la evaluación del desempeño como su concreción a nivel de instrumentos, metodologías, resultados e impactos. Pero el factor más relevante al examinar el grado de éxito del sistema de evaluación se encuentra en su ajuste a las instituciones vigentes en el modelo de empleo público vigente y en la cultura organizativa de cada administración pública.

Con este trabajo se pretende contribuir a una reflexión de cualquier Administración Local de tamaño mediano o pequeño con objeto de aportar algunos ingredientes que puedan servir para implantar la evaluación de desempeño para mejorar la Administración.

2.- MARCO NORMATIVO

Aunque este trabajo no tiene una orientación propiamente jurídica, la referencia al marco legal vigente en materia de evaluación del desempeño resulta un elemento esencial para plantear el análisis y la potencialidad de cambio de este ámbito de la gestión

de recursos humanos. En el complejo entramado normativo de la función pública aparecen diversas referencias que apuntan la necesidad de crear sistemas formalizados de evaluación del desempeño, sobretodo asociadas a los ámbitos retributivos y de carrera profesional. En dichas aportaciones, sin embargo, no se entraba a definir los aspectos concretos del modelo de evaluación a desarrollar sino tan solo se apuntaban sus usos potenciales de cara a gestionar varios ámbitos de la gestión de los recursos humanos.

A partir de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público y posteriormente 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 dedica en la propia exposición de motivos se establece que *“El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo (...)”*. Un Estatuto que pretende configurar un sistema de empleo público capaz de *“(...) atraer los profesionales que la Administración necesita, que estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías”*.

La evaluación del desempeño se plantea como un elemento fundamental de la nueva regulación, adecuando su planteamiento y contenido a los reconocidos principios de igualdad, objetividad y transparencia, pero estableciendo dicho instrumento como referente para la carrera profesional, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y la determinación de las retribuciones complementarias.

Analizado el texto estatutario, el artículo 1.3 contiene los fundamentos de actuación del Estatuto, de los que destacaremos los de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en promoción profesional; eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos, desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos; y la evaluación y responsabilidad en la gestión.

Por otro lado, y de conformidad al artículo 13.3, también estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, en relación con los objetivos que hayan sido fijados. Además, el apartado 4 sobre la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva.

Atendiendo al artículo 14.c, en referencia a los derechos individuales de los empleados públicos, se relacionan los siguientes: derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna, según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación. Además, se encuentran vinculados los derechos al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional a participar en la consecución de los objetivos atribuidos al Servicio donde se prestan los servicios y a ser informado por sus superiores de las taras a realizar, y a la formación continua con objeto de actualizar con carácter permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales.

La referencia central al sistema de evaluación del desempeño se encuentra en el Capítulo II dentro del Título III (“Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño” dentro de los Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos). Más concretamente, el artículo 20 del Estatuto del Empleado Público se dedica a la evaluación del desempeño en los siguientes términos:

1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.

4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.

5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

También el artículo 24, en referencia a las retribuciones complementarias, determina lo siguiente:

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.

b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

En el artículo 37, se incluyen entre las materias objeto de negociación las normas que fijen los criterios y mecanismos generales, en materia de evaluación de desempeño, así como las normas que fijen los criterios generales sobre acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.

Para terminar, tendemos que considerar el contenido de los artículos 52 al 54, por su relevancia en la evaluación de desempeño, dado que el artículo 52 contiene los deberes básicos de conducta, el artículo 53 los principios éticos y el artículo 54 los principios de conducta de los empleados públicos.

3.- APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Como suele suceder en muchas iniciativas en materia de gestión pública, los referentes iniciales para definir y materializar determinadas iniciativas en gestión de recursos humanos se encuentran en el sector privado. Este rasgo se da tanto en iniciativas exitosas, como por ejemplo la introducción de los sistemas de definición y valoración de puestos de trabajo, como en otras con diferentes grados de desarrollo, como el caso de la dirección por objetivos, los modelos de gestión por competencias o los modelos de gestión del conocimiento.

Y este es también el caso de los sistemas de evaluación del desempeño profesional. ¿Pero qué significa evaluar el desempeño profesional? En principio evaluar significa, literalmente, emitir un juicio de valor sobre el desempeño laboral de los empleados, ya sean a partir de sus resultados actuales o del potencial que se infiere de sus rasgos personales y profesionales. De hecho, en todas las organizaciones existe una u otra evaluación de resultados, con diferentes grados de formalización y con diferentes grados de conexión con la estrategia y los objetivos corporativos.

Así resulta necesario concretar más nuestro objeto de estudio: el concepto que se plantea debatir en este trabajo se basa en el sistema más extendido en las Administraciones Públicas, y que entiende la evaluación del desempeño profesional cómo: un procedimiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios sobre el personal de una organización, en relación a su trabajo habitual y a su potencial de desarrollo, y que se plantea con una óptica histórica y prospectiva que pretende integrar los objetivos de la organización con los del individuo.

Desagregar esta definición conduce a considerar la evaluación del desempeño profesional:

- 1) Como procedimiento continuo, es decir, pese a que se concrete en un momento determinado del año, habitualmente al final del ejercicio, la evaluación es un proceso de expresión de juicios que abarca las actuaciones del individuo durante el periodo evaluado.
- 2) Como procedimiento sistemático y transparente, dónde tanto los factores a evaluar como sus niveles y grados se formulan de forma explícita para que sean conocidos por todas las partes implicadas. Con ello se pretende asegurar la unidad de criterio entre

los evaluadores que garantice la mayor objetividad posible, a la vez que comunicar a estos y a los evaluados qué es aquello que se mide y como se plantea la medición, dando a entender qué es aquello que valora la organización.

3) Como procedimiento orgánico, que afecta al conjunto de la organización, aunque con ciertas particularidades en cuanto a los instrumentos que facilitan una mayor adecuación a realidades concretas.

4) Como procedimiento en cascada, es decir, como un sistema de comunicación vertical en el que cada mando evalúa a la totalidad de sus colaboradores directos y a la vez es evaluado por su mando superior. En otros términos, un sistema donde sólo el directivo más alto es evaluador y no evaluado, mientras que los niveles más bajos son evaluados y no evaluadores. La idea central es que todos los niveles se impliquen en el proceso de evaluación y ésta se haga con un claro conocimiento de la realidad concreta de las personas evaluadas y de su trabajo.

5) Como procedimiento de expresión de juicios, de forma sistemática y constructiva, tratando de hacer conocer a los evaluados cuáles son sus puntos fuertes y débiles, para conseguir una mejora en el trabajo al mismo tiempo que se incrementan las posibilidades de desarrollo de la persona evaluada. Así, la evaluación pretende analizar y cuantificar el valor que el individuo tiene para la organización en relación a la posición que ocupa y a su potencial de desarrollo, y a partir de ahí plantear su carrera profesional.

6) Como procedimiento con una óptica histórica, considerando generalmente un periodo de evaluación directa de un año, pero a menudo haciendo referencias a la trayectoria previa de la persona evaluada. El objetivo es valorar los hitos logrados y discutir las razones por las cuales algunos otros no se han logrado. Desde esta perspectiva el evaluador acostumbra a adoptar un rol de juez.

7) Como procedimiento con una óptica prospectiva, donde el evaluador adopta un rol de consejero y valora el servicio que el evaluado puede prestar en el futuro a la organización, identificando aspectos susceptibles de mejora en su actuación y acordando medidas que permitan desarrollar su potencial.

8) Como procedimiento que pretende integrar los objetivos de la organización y los del individuo, donde se combinan las dimensiones de control y seguimiento con las de promoción del potencial de los empleados públicos, buscando una mayor implicación efectiva de éstos con la estrategia de la corporación. En términos de J.M. Ilundain¹:

"Todo ello conlleva una filosofía de organización donde se considera al empleado como miembro de la organización y no sólo como materia prima (fuerza de trabajo) y, por tanto, como persona capaz de pensar y sentir, capaz de aportar un pensamiento a la organización y capaz de integrarse, sujeto de intereses humanos, profesionales que pueden satisfacer a través de la satisfacción de los objetivos de la organización, o que

¹ ILUNDAIN VILA. J. (2001): "Factores de cambio en el entorno. Algunas orientaciones para la empresa". ESIC: Madrid.

llevará a sistemas organizativos, de diseño de puestos, delegación o promoción, diferentes de los habituales en una estructura muy jerarquizada."

Estos rasgos básicos compartidos por la mayor parte de experiencias desarrolladas a nuestro contexto administrativo de referencia constituyen tan sólo un punto de partida que cabe concretar y adecuar a cada realidad organizativa para aprovechar efectivamente el potencial que incorpora la evaluación del desempeño profesional como instrumento de gestión.

La caracterización de la evaluación requiere, por un lado, de una aproximación a nivel macro que permita conectarla con la política y con el sistema de gestión de recursos humanos, vinculados a la estrategia de la organización, y por otro lado de una aproximación a nivel micro que permita identificar los instrumentos y técnicas concretas a utilizar atendiendo a la orientación con la que se quiere plantear la evaluación en cada organización concreta.

4. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN.

El desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño como herramienta válida para una política y una gestión de los recursos humanos integrados en los objetivos estratégicos de la organización requiere de un salto cualitativo que no se da en muchas organizaciones que sí disponen de sistemas formalizados de evaluación. La reflexión sobre la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas debe conectarse, necesariamente, con las actuaciones desarrolladas por la dirección de la organización hacia el colectivo de empleados que la integran.

En este sentido cabe recordar la distinción entre los niveles de política, gestión y administración de los recursos humanos para, a continuación, identificar dónde se ubica el instrumento considerado y sus efectos concretos.

Desde la perspectiva de la gestión pública se suelen diferenciar los niveles de política, gestión y administración de recursos humanos, atendiendo al carácter estratégico con el que se diseñan y se coordinan las actuaciones en este ámbito, en conexión con los objetivos y la estrategia de la organización. Siguiendo un artículo de Joan Prats Catalá (1987)², las políticas de personal en las Administraciones Públicas se vinculan al establecimiento de los objetivos estratégicos que expresan equilibrios de valores organizativos en un contexto económico, social, político y tecnológico determinado. Su desarrollo y concreción en objetivos operacionales formulados mediante normas, directivas y resoluciones, el cumplimiento de las cuales corresponde a los responsables de las diferentes actividades de personal, es decir, a los responsables de la gestión y administración de personal.

Para decidir estos objetivos estratégicos, los responsables de diseñar la política de personal requieren del apoyo de los gestores de recursos humanos, encargados de plantear los problemas y las posibles soluciones en términos de recursos y condicionamientos, de

2

objetivos y de valores de la misma organización. Es en este sentido, que la gestión de personal no se limita a organizar, dotar, dirigir y controlar sino también a equilibrar los sistemas técnicos y sociales de la organización con los recursos y los condicionantes de su entorno, con la finalidad de lograr los objetivos estratégicos establecidos. Aquello que transforma las técnicas e instrumentos de personal en una verdadera gestión de recursos humanos es el hecho de estar al servicio de una política de personal, que a la vez hace falta concebir integrada en una estrategia global de desarrollo de la organización. El logro de estos objetivos es el resultado de las actividades realizadas por los empleados que componen la organización, articuladas mediante un sistema de dirección y comunicación, con el referente de un sistema cultural de valores y normas.

La administración de personal, el tercer nivel de la cadena “política-gestión-administración”, empieza cuando se acaba la gestión de personal, es decir, cuando desaparece la responsabilidad de tomar decisiones sobre objetivos operativos y como lograrlos. La administración de personal no supone tomar decisiones sino aplicar unas técnicas predeterminadas, con las cuales los gestores de personal consideran que se podrán cumplir los objetivos prefijados.

De esta necesaria conexión se desprende que en el supuesto de que se rompa la “cadena” y, por ejemplo, la gestión de personal se base en la simple aplicación de regulaciones y en la aplicación mecánica, aleatoria o errática de técnicas, entonces ya no se puede calificar de gestión en los términos definidos, sino que acontece una mera “administración de personal”. En ese escenario, una administración pública sin política de personal, y consecuentemente sin gestión de personal y tan sólo con administración de personal, se convierte en una organización que tan sólo puede reproducir el modelo organizativo del que parte, incapaz de adaptarse a las transformaciones de su entorno.

Desde esta perspectiva, la cadena “política-gestión-administración”, conectada y consecuente con los objetivos de la organización, permite a esta actuar con una perspectiva estratégica, anticipativa y ágil, y adaptarse a los cambios que se produzcan en su entorno de referencia. Aun así, esta “cadena” se debe corresponder con las actividades sectoriales que conforman lo que ha venido a denominarse función de personal.

En la realidad de muchas administraciones de nuestro entorno de referencia se echa de menos la definición de una clara política de personal conectada con la estrategia de la organización, a menudo por propia carencia de esta última y por la inexistencia de objetivos específicos. Por todo ello, si la organización no tiene claramente definidos sus objetivos y la estrategia por lograrlos, difícilmente podrá establecer una política de personal coherente con estos. Pero incluso en aquellas organizaciones públicas dónde se han llegado a definir marcos de actuación y objetivos concretos, y una estrategia por lograrlos, tampoco el ámbito de los recursos humanos llega a conectarse lo suficiente.

5.- CONTENIDO Y CONCRECIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

La evaluación de desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Así pues, son dos los elementos diferenciados de medición y valoración: la conducta profesional y el rendimiento.

Además, la evaluación del desempeño se encuentra unida al análisis del puesto de trabajo. En la mayoría de las relaciones de puestos de trabajo se ha determinado por definir el puesto de trabajo descomponiéndolo en funciones y tareas más significativas. En el primer caso se relaciona con el ámbito de trabajo y en el segundo caso con el ámbito del empleado. Así pues, el puesto de trabajo está compuesto por funciones, y a su vez, se desglosan en tareas: la función es el concepto de una responsabilidad que un puesto de trabajo determina que se debe hacer; mientras la tarea determina una actividad que señala un proceso mediante el cual se satisface la responsabilidad enunciada por la función.

6. LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

El instrumento más habitual para evaluar los resultados es la dirección por objetos. El procedimiento debe ser participativo, donde los empleados y sus representantes – además de los superiores jerárquicos- definen las áreas de responsabilidad y fijan de forma conjunta sus objetivos. Por todo ello, la evaluación es el resultado de la observancia de cuantos de dichos objetivos se han alcanzado – resultados.

La utilización de este tipo de evaluación permite conocer si un empleado tiene éxito en su puesto de trabajo y si su rendimiento es mayor que el de otro empleado.

Las dimensiones del desempeño se pueden agrupar de la forma siguiente:

- a) Desempeño de la tarea.
- b) Desempeño contextual o conducta productiva.
- c) Conductas contra-productivas.

6.1. Desempeño de la tarea.

Se refiere a la aptitud, destreza y habilidades con las que el empleado realiza las tareas adscritas al puesto de trabajo que ocupa. En el entorno de la Administración Pública, el desempeño de tarea es un derecho del empleado y un deber para la Administración, además de dotarle de medios para su efectivo desempeño y facilitarle la formación y actualización de sus conocimientos y capacidades profesionales. Esta dimensión está relacionada con el artículo 14 del EBEP, en relación a los apartados b), e) y g) donde se reconocen, respectivamente, los derechos al desempeño efectivos de las funciones o tareas propias de su condición profesional; a participar en la concesión de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser ignorado por sus

superiores de las tareas a desarrollar; a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

6.2. Desempeño contextual o conducta productiva

Se encuentra referido a la personalidad, en relación al ambiente de trabajo, en términos de BORMAN (2001)³, se proyecta en tres dimensiones, que al mismo tiempo se dividen en sub-dimensiones:

1.- Ayuda y apoyo:

- 1.1 Cooperación
- 1.2 Cortesía
- 1.3 Motivación

2.- Vinculación con la organización

- 2.1 Representación
- 2.2 Lealtad
- 2.3 Compromiso

3.- Desempeño más allá de las tareas del puesto del trabajo

- 3.1 Persistencia
- 3.2 Iniciativa
- 3.3 Autodesarrollo

Todas las dimensiones se encuentran relacionadas con el entorno y el desarrollo del empleado en el mismo. Normalmente las actuaciones no se encuentran definidas formalmente ni son tan exhaustivas, suelen ser más bien principios éticos comportamiento o códigos de conducta.

6.3. Conductas contra-productivas

Se refiere al comportamiento intencionado del empleado contrario a los legítimos intereses de la organización. Esas acciones voluntarias y discrecionales violan las normas de la organización.

Algunas de esas conductas que se pueden producir han sido estudiadas por GRUYS (1999)⁴:

- Uso y abuso de alcohol y sustancias tóxicas

³ BORMAN, Penner, Allen y Motowidlo (2001): "Personality Predictors of Citizen Performance, International Journal of Selection and Assessment".

⁴ GRUYS, M.L. y SACKETT, P.R. (1999): "Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior, International Journal of Selection and Assessment".

- Hurtos, robos y consumo personal y sin autorización de productos propiedad de la organización.
- Uso indebido del tiempo de trabajo o de los medios de la organización: abuso de tiempo de descanso, uso inadecuado de material (internet, fotocopiadora), llamadas telefónicas, chatear, etc.
- Uso inadecuado de la información: indiscreciones, revelaciones confidenciales, ocultación de documentos, etc.
- Conductas insalubres.
- Comportamiento inapropiado, agresiones verbales o físicas a compañeros, clientes o superiores jerárquicos.
- Simular enfermedad para evitar acudir al trabajo.

De las tres dimensiones de desempeño que hemos tratado, el artículo 20 del EBEP solamente se refiere a las dos primeras; es decir el desempeño de tarea y el desempeño contextual. La última, se encuentra tipificada en el régimen disciplinario y su correspondiente graduación dependiendo de la gravedad de la acción.

Respecto al sistema de evaluación, podemos destacar tres tipos de sujetos participantes, que podríamos denominar actores:

a) Los evaluadores.

El EBEP no regula a quien corresponde esta actividad, y en Canarias no existe desarrollo en esta materia, puesto que las leyes de función pública tienen la competencia en esta materia. Sirva de ejemplo la legislación autonómica, en materia de función pública en Canarias, que data del año 1987. Así pues, lo más habitual será que los evaluadores sean los superiores – aunque más adelante veremos que tiene ciertos sesgos- que pueden desvirtuar la evaluación. También es habitual utilizar datos transversales, que puedan verificarse en los registros oportunos, tales como el control horario, absentismo laboral, encuestas a los usuarios, etc. Lo más aceptable, y con objeto de dar credibilidad y confianza a los evaluados será adecuado crear un órgano colegiado, con buenos conocimientos de las funciones, tareas y metas del grupo a evaluar.

b) Los evaluados.

Son los protagonistas de esta herramienta y les corresponderá facilitar y colaborar en la evaluación, deberán aportar la información que resulte necesaria y participar en el consenso de los objetivos con los evaluadores.

c) Comisión de garantías y derechos de la evaluación del desempeño.

Este órgano es fundamental, en primer lugar, para implantar la evaluación, obteniendo la información necesaria para establecer de forma consensuada la evaluación, además tomará un papel de arbitraje o conciliación en caso de discrepancias entre las partes (evaluadores y evaluados), observará aquellas mejoras o sesgos que procedan para correcta aplicación de la evaluación.

7. TIPOLOGÍA DE LOS OBJETIVOS

El potencial de cambio que aporta la evaluación, así como su adecuación al resto de políticas desarrolladas por la organización, dependen en buena medida de los objetivos que se persigan con la implantación de un sistema de evaluación del desempeño. A nivel genérico, tal y como indica Quijano de Arana (1992)⁵, los objetivos básicos que se plantean con un sistema de evaluación pueden ser (1) de control (2) de desarrollo y motivación.

Estos objetivos se pueden aplicar sobre dos ámbitos, sobre (1) las personas y (2) los sistemas organizativos. Del cruce de ambas variables se desprenden cuatro grandes objetivos, que se convierten en cinco si se tiene en cuenta una práctica habitual en las evaluaciones, situada entre el control y la orientación, que se relaciona con la motivación y el desarrollo de las personas. El siguiente cuadro lo muestra de forma esquemática:

Objetivos básicos			
Objeto	Control		Desarrollo y motivación
Personas	Administración de personal	Identificar potenciales	Orientación
Sistemas	Validación de métodos y técnicas de gestión		Desarrollo de los sistemas de gestión

Tabla 1: Objetivos de los sistemas de evaluación de recursos humanos.

Fuente: Quijano de Arana (1992).

Estas cinco tipologías de objetivos, en cuanto que modelos ideales, se traducen en cuatro modelos concretos de evaluación definidos por su orientación:

1. Evaluación orientada a la administración del personal, con una orientación muy operativa y centrada en la toma de decisiones concretas en materia de contratación, promoción, remuneración, y el resto de ámbitos de administración de personal. Las dimensiones del trabajo evaluadas se orientan a medir lo que aporta el evaluado a la organización, de forma que permita realizar comparaciones entre individuos y tomar las decisiones administrativas adecuadas.

⁵ QUIJANO DE ARANA, S. (1992 y 1997): Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: Resultados y desempeños. ESIC: Madrid, EUB: Barcelona.

2. Evaluación orientada al desarrollo y a la motivación, que tiene por finalidad formar al trabajador, mejorar sus habilidades y motivación, y orientarlo sobre la manera de realizar el trabajo, en el marco de un plan de carrera profesional. Esta evaluación abarca diferentes medidas del trabajo desarrollado, con especial énfasis en aspectos de carácter conductual y en la fijación y medida de los resultados pactados entre evaluador y evaluado.

3. Evaluación orientada a la identificación del potencial, con la finalidad de detectar aquellos individuos que pueden ocupar otros puestos en la organización. La evaluación se centra más en los rasgos de personalidad y de capacidades del evaluado que en sus conductas en el trabajo actual.

4. Evaluación orientada a la validación de métodos y técnicas de gestión, que pretende comprobar si el sistema de selección está utilizando los predictores correctos, si el sistema de formación mejora los conocimientos y las habilidades, si los sistemas de dirección y de incentivos inciden de forma positiva en la motivación de los empleados, y si el diseño de puestos es adecuado. La evaluación no se centra tanto en el individuo como en la agregación de datos de los diferentes evaluados para mejorar los sistemas de gestión de personal.

Estas orientaciones de los modelos de evaluación se corresponden a objetivos que conceptualmente pueden lograrse mediante un sistema de evaluación de los recursos humanos.

En la práctica, las organizaciones públicas tienden a combinar en una misma herramienta de evaluación diferentes finalidades y orientaciones evaluativas, a menudo más centradas en los individuos que en los sistemas organizativos.

Detrás de los cuatro modelos de evaluación hay subyacentes dos orientaciones en relación a la gestión de los recursos humanos, y son estas las que deben tenerse presentes al determinar los elementos operativos del instrumento que se desea aplicar. Aunque obviamente no podemos considerar las prácticas de gestión y los sistemas de evaluación como un conjunto homogéneo, se suelen identificar dos grandes estilos u orientaciones en la gestión de los recursos humanos: la orientación soft y la orientación hard.

La orientación soft se asocia a la búsqueda de la flexibilidad, la innovación y la experimentación, focalizando la atención en elementos como la cultura, las actitudes, la negociación y la participación de los empleados, con una perspectiva a medio plazo basada en inversiones “inmateriales”.

La orientación hard, por el contrario, plantea un enfoque más operativo y concreto, basado en la coherencia y el encuadre de la fuerza de trabajo, focalizando la atención en elementos más tangibles como los puestos de trabajo, las plantillas, las retribuciones, la carrera administrativa, con una perspectiva a corto plazo basada en inversiones “materiales” y apoyada en factores tecnológicos y económicos por lograr resultados.

De estas orientaciones se desprenden concepciones claramente diferenciadas de la naturaleza de los individuos y su papel a la organización, especialmente en aquello que tiene que ver con los factores que motivan y que favorecen su implicación con el logro de los objetivos. Si bien se trata de orientaciones-tipo ideales, es decir, no reales, muchas

organizaciones acostumbran a decantarse por una u otra al definir su política de personal y concretarla en instrumentos operativos. La definición de sistemas de evaluación orientados exclusivamente a apoyar la determinación de los complementos variables de la retribución, vinculados esencialmente a la administración de personal, acostumbran a situarse a la orientación hard, mientras que aquellos sistemas de evaluación que privilegian los elementos de comunicación y potenciación del desarrollo, vinculados a la evaluación orientada al desarrollo y la motivación y a la identificación de potenciales, tienden a acercarse a la orientación soft de la gestión de los recursos humanos.

8. CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN Y POSIBLES ERRORES

Resulta necesario mencionar al profesor GORRITI (2010)⁶, y ello por su empeño por estudiar esta herramienta, y a los efectos determina los siguientes criterios:

- De relevancia. Se refiere a la medición de aspectos importantes de la organización.
- De fiabilidad. Se refiere si el objetivo actúa de modo estable o consistente, con independencia de quien pueda resultar designado evaluador en condiciones iguales. (Se persigue un dato objetivo).
- De discriminación. Si al final se llegan a establecer diferencias entre los evaluados, claro está con distintas funciones.
- De practicidad. Se refiere a la claridad de la definición del objetivo que se está valorando, teniendo en cuenta el tiempo, coste u otra variable.

“Toda evaluación implica variabilidad; la gente se diferencia en cómo hace las cosas. Incluso los buenos se diferencian entre buenos y muy buenos” GORRITI (2010).

En la fase de evaluación pueden concurrir una serie de factores que pueden inducir errores en el evaluador y poner en cuestión la validez de la evaluación del desempeño realizada. Algunos errores más comunes son los siguientes:

1. Efecto halo. Valoraciones globales sobre una persona partiendo de la base de una sola característica. Por ejemplo, si alguien es muy simpático y amable se puede sobrevalorar su actitud positiva en general. En este caso hay una alta incidencia de subjetividad del evaluador.
2. Tendencia central. Consiste en emitir calificaciones medias (si no pongo a nadie mal no tendré conflictos). Esto conlleva la carencia de diferencia entre los trabajadores a evaluar. Por ejemplo, si la escala es de 1 a 10 del indicador atención al público se puntúa 5.

⁶ GORRITI, Mikel y LOPEZ BASTERRA, Joseba (2009); Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

3. Benevolencia. Consiste en puntuar alto, de ese modo no tendré que dar explicaciones. Por ejemplo, si la escala es de 1 a 10 del indicador atención al público se puntúa 9.

4. Polaridad. Consiste en calificar de forma extrema. Por ejemplo, si la escala es de 1 a 10 del indicador atención al público se puntúa 9 ó 1, según el caso. En este caso igual que la tendencia central no facilita diferenciar y además afecta la sensibilidad de los evaluados al notar que son agrupados como buenos o malos.

5. Primacía. Consiste en evaluar con el recuerdo de lo que ha sucedido en primer lugar. Se suele asociar a la conducta inicial del evaluado. Por ejemplo, el refrán –“cría fama y échate a dormir”-

6. Recencia. Consiste en evaluar con el recuerdo de lo que ha sucedido recientemente o en último lugar en el tiempo, dejando de lado el pasado. Es el sesgo contrario al apartado anterior.

7. Insuficiente conocimiento de los evaluados o de los evaluadores. Si el empleado no tiene los conocimientos del puesto, no parece que pueda evaluarse nada. Distinto será en el caso del evaluador, ya que producirá una desconfianza en el evaluado a observar la falta de preparación del evaluador.

8. Rasgos personales del evaluado o de los evaluadores. Por ejemplo, si el evaluador tiene buenos conocimientos, tiende a evaluar de modo más objetivo, en caso contrario el evaluador será más errático o positivo en su evaluación, dependiente del individuo. Los errores erosionan el funcionamiento de la evaluación, y es una evidencia del deficiente diseño del sistema. Se deben mejorar de forma inmediata, utilizando técnicas que eviten la subjetividad del evaluador.

9. CONCLUSIONES. ESPECIAL MENCIÓN A LA ADMINISTRACIONES LOCALES DE MENOR TAMAÑO.

La evaluación de desempeño se asocia a la tradicional consideración de la gestión de personal como un ámbito reservado a especialistas y concedores del complejo entramado de normas e instrumentos de gestión que lo caracteriza. Ello ha propiciado su distanciamiento del debate público y del interés de los políticos, que han tendido a desentenderse apelando al funcionamiento rutinario del aparato administrativo. Este distanciamiento, traducido a menudo en una falta de respaldo político a iniciativas que podían suponer conflictos potenciales, ha dificultado o impedido, tanto la propia definición como la puesta marcha de iniciativas vinculadas a la evaluación del desempeño profesional. Además, la representación legal de los trabajadores visualiza la herramienta como una máquina para obtener resultados económicos y considerando los tiempos convulsos en materia de gasto de personal, y el grado de tecnificación de la herramienta; se ha traducido por el momento en una absoluta indiferencia; al menos en las Administraciones Locales de menor tamaño.

Dificultades que vamos a encontrar en la Administración Local.

Una revisión a la realidad de la evaluación del desempeño en las Administraciones Locales permite apuntar una serie de problemas tanto de carácter operativo como de carácter cultural y, especialmente, de resistencia al cambio por parte de diferentes colectivos, que han impedido la extensión de este instrumento de gestión y han llegado a detener varias experiencias. Entre estas dificultades cabe destacar:

- La ausencia de claros referentes normativos que concreten el enfoque y alcance de la evaluación del desempeño profesional más allá de las aplicaciones concretas en materia de complementos retributivos o carrera administrativa que se puedan asociar.
- La gestión de la red de actores implicados en la definición, diseño e implementación de las iniciativas de evaluación. Destacan por un lado determinadas organizaciones sindicales críticas con ciertas concreciones del sistema, que no con su conveniencia a nivel general. Por otro la oposición de determinados colectivos de empleados públicos escépticos con la introducción de innovaciones que tienden a la flexibilización y a otorgar más discrecionalidad a unos mandos muchas veces no lo suficiente preparados o predispuestos por asumir el rol de gestores de personal.
- Elementos como la resistencia al cambio o los procesos de desajuste entre la formalización de determinadas actividades y su impacto y valor reales, son algunos de los aspectos a considerar si se pretende introducir una cultura orientada a crear valor, al trabajo por objetivos, a la responsabilidad por la obtención de resultados, o a la alineación de los objetivos profesionales individuales y los de la organización.
- Las dificultades para establecer objetivos y para medirlos de forma adecuada, especialmente a nivel individual, en un contexto dónde no hay ni una clara cultura de trabajo por objetivos ni una cultura de evaluación.
- Las aplicaciones de la evaluación y su gestión concreta, especialmente con respecto a la remuneración de la productividad y con respecto a determinar ciertos mecanismos de progresión en la carrera profesional, a menudo no tienen el suficiente valor para incidir de forma clara en la motivación de los evaluados, quedándose en un nivel simbólico que tiende a rebajarse a partir de distribuciones más o menos lineales.
- Los mandos intermedios como gestores de recursos humanos. A menudo la carencia de cultura de evaluación, la proximidad entre evaluadores y evaluados, y la ausencia de incentivos para desarrollar roles directivos y de gestión de personal en el nivel de dirección de línea acaban desvirtuando el sistema, flexibilizándolo de tal forma que permita una distribución homogénea de los resultados que pretende evitar el conflicto a nivel de unidad. Si estos mandos no disponen realmente de herramientas efectivas de gestión de recursos humanos, más allá de una evaluación anual con impacto limitado tanto a nivel retributivo

como sobre la carrera profesional, seguramente no se arriesgarán a asumir el rol que el sistema les otorga.

- La confrontación de valores, rutinas y procesos y, en definitiva, reglas del juego, que propicia la evaluación del desempeño en su aplicación aislada en un sistema de gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas presidido por unos referentes muy diferentes del sector privado.

No obstante, la evaluación del desempeño representa algo más que una mera herramienta de gestión de los recursos humanos puesto que incorpora un potencial de soporte a los procesos de cambio organizativo, tanto en la cultura administrativa a través de la comunicación que propicia como en las rutinas de trabajo por objetivos y su revisión; ofreciendo a la vez una importante base de información para validar la evolución del sistema en su conjunto. Este potencial, derivado de sus conceptos como herramienta clave que va mucho más allá de la administración de personal o de la distribución de un complemento retributivo, ha propiciado que, pese a que algunas experiencias en su aplicación no hayan sido exitosas, el tema de la evaluación continúe siendo un tema central en los debates sobre la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas. El modo como se aborda el tema en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público es una buena muestra de ello.

En este caso, se pierde una gran oportunidad de modernización, además de impedir el surgimiento y la consolidación de un sistema de evaluación, debilita de forma notable las capacidades organizativas para facilitar la adecuación de cada administración a los cambios que se producen a su entorno. Así, más allá de centrar la atención y los esfuerzos en la creación de un sistema de evaluación del desempeño, resulta importante consolidar una verdadera política y gestión de los recursos humanos en la organización. La evaluación del desarrollo puede, en paralelo y con una adecuada estrategia de implementación, contribuir a crear las bases y el despliegue del sistema de gestión de personal con un enfoque estratégico, ofreciendo indicadores que aportan información de diferentes ámbitos que lo integran (como la selección, la formación, la promoción profesional, la retribución y la definición de puestos de trabajo, además de la propia comunicación interna). Para lograr estos objetivos hace falta que la evaluación se concrete tanto en los objetivos y aplicaciones como en los instrumentos y las técnicas a utilizar. Puede afirmarse que uno de los grandes pilares del EBEP son la evaluación del desempeño y la carrera profesional de los empleados de la Administración Pública.

El instrumento más habitual en las Administraciones locales de menor tamaño es la dirección por objetivos, posiblemente por tratarse de una herramienta que no precisa de grandes medios materiales ni tecnológicos; y así, con las dificultades propias de los Servicios de Recursos Humanos, sobre todo por la escasez del personal asignado al Servicio, ha resultado ser como se empieza a implantar, normalmente de forma parcial en departamentos de gestión (Urbanismo y Policía Local) suelen ser pioneros, por intereses transversales entre los empleados y los políticos que priorizan a estos departamentos municipales.

Para finalizar, y en el ámbito de la Administración Local, los pequeños y medianos municipios carecen de unidades especializadas de Recursos Humanos, al margen de la propia administración de personal –nóminas, permisos, comisiones de servicio, anticipos,

etc.-, y tienen un alto riesgo de fallar en la implantación y evaluación del desempeño, sobre todo si tenemos en cuenta que existe una gran dificultad para aplacar la evaluación que descansa en base objetivas y científicas evitando la arbitrariedad y los sesgos/halos que ya hemos analizado anteriormente. Por todo ello, las Entidades Locales supramunicipales habrán de liderar la prestación y asistencia a los municipios, a través de la colaboración interadministrativa para propiciar e implementar la evaluación de desempeño en los municipios. Sería deseable que la Dirección General Autonómica de la Función Pública aporte los medios tecnológicos y científicos en coordinación con las Diputaciones y Cabildo del ámbito que correspondiente para el establecimiento de la evaluación.

10. BIBLIOGRAFÍA.

- BORMAN, Penner, Allen y Motowldlo: *Personality Predictors of Citizen Perfomance, International Journal of Selection and Asseesment*. 2001
- Comisión de Coordinación para el empleo público: Grupo de trabajo: *Evaluación del desempeño*. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2013
- CUENCA, J. Javier: *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2010
- FARIÑA GUILLEN, Fernando: *Material del curso Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos 2019*
- GORRITI, Mikel: “La Evaluación de Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, núm. 3. 2007.
- ILUNDAIN VILA. J.: *Factores de cambio en el entorno. Algunas orientaciones para la empresa*. ESIC: Madrid. 2001
- GORRITI, Mikel y LOPEZ BASTERRA, Joseba: *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública. 2009.
- “Evaluación de desempeño: Concepto, criterios y método”. Ponencia presentada en las Jornadas celebradas en la Universidad de La Laguna, con motivo de las *I Jornadas Canarias sobre Evaluación del Desempeño en la Función Pública*. Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Canarias. 2011.
- Guía para la validación de sistemas de acceso a la función pública*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública. 2014.
- GORRITI, Mikel y TOÑA, Fernando: “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País

- Vasco”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, pp. 245, Instituto de Estudios Fiscales. 2005
- GRUYS, M.L. y SACKETT, P.R.: *Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior*, *Internacional Journal of Selection and Assessment*. 1999.
- JANE ROCA, Pep: *La evaluación del empleado público: El caso de la productividad del empleado público: El caso de la Administración de la Generalitat de Cataluña (20019-2014)*. Tesis Doctoral de la Universitat de Barcelona. 2017
- LOSADA, C. y XIRAU, J. (1995): “Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. (enero-abril 1995).
- OMAR, Alicia.: *Comportamientos contraproducentes en el trabajo: diseño y validación de una escala*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. 2012.
- PRATS CATALÁ, Joan.: “Política, gestión y administración de los recursos humanos en las Administraciones Públicas”. *Documentación Administrativa*: INAP Instituto Nacional de Administraciones Públicas. 1987
- QUIJANO DE ARANA, S.: *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: Resultados y desempeños*. ESIC: Madrid, EUB: Barcelona. 1992-1997.
- 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. Boletín Oficial del Estado núm. 61, de 31 octubre 2015.

TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE RELACIÓN DE TESORERÍA CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS DIGITALIZACIÓN VS BUROCRACIA

María Victoria JIMÉNEZ NAVARRO

*Técnico Superior Economista.
Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Málaga*

*Trabajo de evaluación presentado para el curso: La gestión y control de la
tesorería municipal. CEMCI*

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis sobre las necesarias e imprescindibles relaciones de las Tesorerías Municipales con las entidades financieras, ya que constituyen la herramienta fundamental sobre la que se asientan si no todas, la mayor parte de las operaciones que se llevan a cabo diariamente.

Es por ello, que tras un breve recorrido sobre las funciones atribuidas a la Tesorería de las Corporaciones Locales se va a analizar cómo se materializan en la práctica todas ellas a través de las citadas entidades.

2. FUNCIONES DE LA TESORERÍA

El concepto de tesorería municipal viene definido en el artículo 194 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, en adelante TRLRHL, señalando que “*Constituyen la tesorería de las entidades locales todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.*”

Al amparo de lo preceptuado en el artículo 196.1 del citado TRLRHL se determinan como funciones propias las siguientes:

1. Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.
2. Servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.
3. Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.

4. Responder de los avales contraídos.
5. Realizar las demás que se deriven o relacionen con las anteriormente numeradas.

En la misma línea se pronuncia el artículo 5 del RD 128/2018 por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en el que se establece:

“1. La función de tesorería comprende:

a) La titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad Local.

b) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes y, en particular:

1.º La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a los acuerdos adoptados por la Corporación, que incluirán información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

2.º La organización de la custodia de fondos, valores y efectos, de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.

3.º La realización de los cobros y los pagos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, el Plan de Disposición de Fondos y las directrices señaladas por la Presidencia, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los pagos materiales contra las cuentas bancarias correspondientes.

4.º La suscripción de las actas de arqueo.

c) La elaboración de los informes que determine la normativa sobre morosidad relativa al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones de cada Entidad Local.

d) La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local y la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión de acuerdo con las directrices de los órganos competentes de la Corporación.

e) La elaboración y acreditación del periodo medio de pago a proveedores de la Entidad Local, otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros

medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería.

2. La función de gestión y recaudación comprende:

- a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.*
- b) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación.*
- c) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores, agentes ejecutivos y jefes de unidades administrativas de recaudación, así como la entrega y recepción de valores a otros entes públicos colaboradores en la recaudación.*
- d) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma y autorizar la subasta de bienes embargados.*
- e) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.”*

3. RELACIONES CON ENTIDADES FINANCIERAS.

Para el ejercicio de estas funciones y desde un punto de vista externo, será la Tesorería Municipal la encargada de definir la operatoria con terceros, principalmente con las entidades financieras pudiendo a través de las mismas, realizar servicios de colaboración en la recaudación, servicios de financiación o servicios de caja.

Antes de pasar a desarrollar cada una de los servicios mencionados, hay que poner en relieve los instrumentos de los que las entidades financieras se sirven para llevar a cabo la realización de los mismos.

Entre los diferentes tipos de cuentas en las que se asientan las operaciones se encuentran:

- Cuentas operativas de ingresos y pagos, esto es, cuentas que como su propio nombre indica se pueden realizar cobros y pagos asemejados a cuentas como un cliente privado, con la diferencia que deberán contar con la firma mancomunada de los tres claveros.
- Cuentas restringidas de recaudación: son las utilizadas exclusivamente para el cobro de tributos y otros derechos. Estos saldos se traspasan posteriormente a una cuenta operativa.
- Cuentas restringidas de pagos: abiertas generalmente a favor de los beneficiarios en las tesorerías descentralizadas como los Anticipos de Caja Fija.

· Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería: Las que tienen por finalidad rentabilizar los excedentes de tesorería de los que se puedan disponer.

Pasando a desarrollar los servicios que prestan las entidades financieras citados en párrafos anteriores destacan:

a. Servicios de caja

Normalmente la realización de las funciones de caja que abarcan tanto cobros como pagos se materializa a través de cuentas operativas de ingresos y pagos, articulándose mediante cuentas corrientes.

De acuerdo con lo estipulado en el art. 198.2 del TRLRHL señala como instrumentos para realizar pagos en efectivo, mediante cheque o mediante transferencia bancaria.

En esta misma línea se pronuncia el art. 98.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se indica lo siguiente:

“Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.*
- b) Transferencia bancaria.*
- c) Domiciliación bancaria.*
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.”*

Respecto a los **pagos en efectivo** normalmente se utilizan para el pago de obligaciones de cuantías pequeñas o excepcionales, dando así cumplimiento a la limitación normativa introducida en el artículo 7 de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, establece la limitación de pagos en efectivo respecto de determinadas operaciones.

Otro de los medios para realizar pagos, pueden ser las emisiones de **cheques**, en cuyo caso deberán ser nominativos y deberán contar con la firma mancomunadas del Alcalde, Interventor y Tesorero.

Por último, se encuentra el pago mediante **transferencia bancaria**, en el que se podrán hacer tanto pagos individualizados como pagos a múltiples proveedores.

Éste resulta ser el sistema más utilizado puesto que otorga importantes ventajas. Entre ellas destaca la posibilidad de expedir órdenes de pagos a multitud de perceptores, garantizando una mayor agilidad y seguridad al tramitarse por medios electrónicos, así como la de facilitar las labores de conciliación, ya que los importes de éstas se descuentan en las cuentas bancarias de forma inmediata.

b. Servicios de colaboración en la recaudación

Por lo que respecta a las funciones recaudatorias, se establecen mecanismos a través de las anteriormente citadas cuentas restringidas de recaudación. Éstas permiten un mayor control de los ingresos durante el periodo recaudatorio, así como las posibles devoluciones, fraccionamientos entre otros, suponiendo una mayor facilidad a las tareas recaudatorias.

Esto a su vez permite la remisión de remesas para el cobro de recibos de diversos ingresos, ya sean de derecho público o privado.

Como ejemplo de remesas de ingresos de derecho público, podemos referirnos a tributos de devengo periódico tales como IBI ó IVTM o bien en el caso de ingresos de derecho privado, podría ser el cobro de viviendas sociales arrendadas a personas desfavorecidas.

El artículo 9 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación señala que podrán prestar el servicio de caja o ser entidades colaboradoras las entidades de crédito como bancos, cajas de ahorro, así como cooperativas de crédito

Profundizando aún más sobre esta idea, conviene tener en cuenta la necesidad de realizar contratos con las entidades financieras para las tareas hasta ahora desarrolladas.

En este sentido y desde un punto de vista jurídico, se precisa de la elaboración de un procedimiento de licitación, de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)

Al tratarse de servicios financieros, nos encontraríamos ante un contrato privado en los términos de lo fijado en el artículo 25.1.a) apartado primero.

Esto implica que en lo que respecta a su preparación y adjudicación les será de aplicación lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero de la LCSP. Mientras que en lo concerniente a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, así como aquellas otras a las que se refiere el párrafo primero del artículo 319 de la citada ley en materia medioambiental, social o laboral, de condiciones especiales de ejecución, de modificación del contrato, de cesión y subcontratación, de racionalización técnica de la contratación; y la causa de resolución del contrato referida a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no fuese posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205.

c. Servicios de financiación

En relación a las funciones de financiación tal y como se indica en el art. 48 del TRLRHL se indica la posibilidad de concertar operaciones de créditos en todas sus

modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura de gestión del riesgo y tipo de interés y tipo de cambio, debiendo en todo caso estar sujetas al principio de prudencia financiera.

Respecto a las primeras, se incluyen préstamos o líneas de créditos, mientras que, en el caso de operaciones de cobertura de gestión del riesgo y tipos de interés, siempre y cuando no se usen con fines especulativos, los más habituales suelen ser el collar, los futuros sobre tipos de interés o swap.

Para la concertación de este tipo de operaciones habrá de cumplir una serie de requisitos formales y económicos. Si bien, a diferencia de lo expuesto en el apartado anterior, este tipo de operaciones se encuentran excluidas de la LCSP al amparo de lo señalado en el art. 10 de la citada norma.

En la práctica, se suelen fijar unos requisitos económicos a las operaciones de créditos y a pesar de no encontrarse incluida en el ámbito objetivo de la LCSP como se ya se ha señalado, sí que se debe dar cumplimiento al principio de publicidad y transparencia.

Para ello, se contactan con las entidades financieras, normalmente mediante correo electrónico con objeto de que además de garantizar el cumplimiento de estos principios, exista una mayor concurrencia que permita mejorar las condiciones de las operaciones a concertar.

d. Servicios de colocación de excedentes de tesorería

En lo que respecta a la colocación de excedentes de tesorería, el art. 199.2 del TRLRHL establece que *“las entidades locales podrán rentabilizar sus excedentes temporales de tesorería mediante inversiones que reúnan las condiciones de liquidez y seguridad”*

Se entiende por liquidez la facilidad para convertir los activos financieros en dinero líquido, de forma inmediata y sin incurrir en pérdidas, mientras que la seguridad supone una ausencia de riesgo, es decir, la imposibilidad de que el emisor incumpla lo pactado.

Los principales productos existentes en el mercado financiero dado los requisitos exigidos se reducen a los siguientes:

- Renta fija en el mercado primario o secundario, como por ejemplo Letras del Tesoro emitidas a corto plazo o empréstitos de empresas.
- Depósitos bancarios, referenciados a un tipo de interés.

Actualmente, el problema que se plantea es la dificultad para la colocación de dichos excedentes de tesorería, puesto que las entidades financieras ante la inestabilidad económica y tipos de interés negativos rehúsan de ofrecen algún tipo de rentabilidad en los depósitos bancarios.

Todo ello se agrava cuando además de la falta de rentabilidad de los productos mencionados, desde las entidades financieras se plantean la posibilidad (o ya realidad) de cobrar comisiones por determinados saldos en cuentas operativas.

Por tanto, a día de hoy, el reto deberá consistir en determinar una fórmula que dé solución a esta situación en la que se encuentran numerosos ayuntamientos para la rentabilización de los excedentes de tesorería teniendo en cuenta en todo caso, las limitaciones normativas de liquidez y seguridad.

4. TRANSFORMACIÓN DIGITAL VS BUROCRACIA.

Conviene poner en relieve la necesidad de introducir nuevos mecanismos que permitan adaptarnos tanto a las prescripciones normativas como a la inminente transformación digital.

Ejemplo de *mandato normativo* lo encontramos en el anteriormente citado art. 98.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que nos viene a mostrar la prevalencia de sistemas electrónicos de cobros de ingresos respecto de los sistemas tradicionales de ingresos en efectivo, estableciéndose como una obligatoriedad y no ya como una opción.

De forma que los pagos o cobros en efectivo, constituyan la excepcionalidad frente a la utilización de tarjetas o transferencias bancarias.

Por lo que respecta a la *transformación digital* y estrechamente relacionado con lo mencionado en el párrafo anterior, se encuentran los acuciantes avances de automatización de procesos de entidades financieras que han venido revolucionando los servicios bancarios.

Como ejemplo de ello y con el fin de ofrecer a los ciudadanos una mayor facilidad para del pago de sus obligaciones, se encuentran canales diferentes a los tradicionales como establecimientos de pasarelas telemáticas de pagos, más conocidas como terminales de puntos de ventas o incluso aplicaciones para dispositivos móviles, cuyas funcionalidades entre otras muchas, permiten efectuar transacciones con una simple lectura de un código QR presente en el documento de pago correspondiente.

Otra novedad importante, es la posibilidad de poder operar con avales electrónicos. Existen entidades financieras que emiten avales electrónicos y permiten la custodia de los mismos, todo ello garantizado por La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Con ello se cubre una necesidad que se venía exigiendo sobre todo en el ámbito de la contratación pública, ya que las licitaciones se realizan íntegramente de forma electrónica y resultaba ser incoherente la presentación física del mismo. Ello a su vez permite que esta cuestión quede salvada con la presentación del aval electrónico y dar así cumplimiento al art.14 de la Ley 39/2015 en el que se indica la obligatoriedad de relacionarse con las Administraciones públicas para la realización de cualquier trámite entre otros a las personas jurídicas.

TRÁMITES	MEJORAS	VENTAJAS PARA EL CIUDADANO	VENTAJAS PARA LA TESORERÍA
Alquiler de instalaciones deportivas municipales y pago de éstas	App móvil	Mayor comodidad para el usuario	Mejor control de la recaudación
Sistema de regulación de estacionamiento en vías públicas	App móvil	Permite reservar y pagar aparcamientos en parking públicos y zonas de estacionamientos reguladas	Mejor control de la recaudación
Presentación de aval	Aval electrónico	Ofrece una mayor comodidad al avalado	Dar cumplimiento a las prescripciones normativas
Entradas a monumentos	Máquinas expendedoras de tickets o reservas web	Ofrece una mayor comodidad al no tener que esperar colas para acceder	Mejor control de la recaudación

5. CONCLUSIONES

A lo largo de la exposición, se ha pretendido mostrar la necesaria relación existente de la Tesorería Municipal con las entidades financieras y su proceso de digitalización.

A día de hoy es imprescindible que el trabajo de una Tesorería se asiente sobre la base de una adecuada colaboración con las entidades bancarias.

Las entidades financieras están ofreciendo importantes avances en este sentido y a la que la Tesorería habrá de sumarse para conseguir una mejora en su gestión. Todo ello de acuerdo con las prescripciones normativas que, si en ocasiones constituyen un parapeto a estos avances, en otros casos, no lo es así, ejemplo de ello destaca Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Es por ello que, desde el punto de vista de los pagos, dichos avances se orientan a unos pagos más ágiles que impliquen una reducción de los plazos de pago a proveedores o cualquier tipo de perceptores o beneficiarios, dando lugar así a una mejora de ratios como el Periodo Medio de Pago o Morosidad y las consecuencias positivas que ello conlleva.

Y desde el punto de vista de la recaudación, la digitalización igualmente constituye una herramienta fundamental para obtener mejores resultados en esta labor. Esto pasa facilitando lo máximo posible al contribuyente el pago de sus obligaciones con la administración, mediante los mecanismos con los que se cuentan hoy día.

Con ello se pretende fundamentalmente, optimizar la relación de la Tesorería con la ciudadanía, de forma que pase de una Tesorería burocrática a una Tesorería más moderna y eficaz.

6. BIBLIOGRAFÍA

MATESANZ MATESANZ, JESÚS ELADIO. Curso: La gestión y control de la tesorería municipal.

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.

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

Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

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.

Portal Rendición de cuentas.

https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/equilibriofinanciero/Te_soreriaEELL.html [Fecha de consulta: 01 noviembre 2019]

PLAN DE OPTIMIZACIÓN FUNCIONAL POST COVID-19 EN UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Eduardo QUESADA MOLINA

Técnico de Planificación de Recursos Humanos (Ayto. Elche)

*Trabajo presentado para el curso de perfeccionamiento y profesionalización:
Planificación y gestión de recursos humanos para el para el mandato 2019-2023.
CEMCI*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Antecedentes.
3. Estado de Alarma.
4. Proceso de optimización funcional en el Ayuntamiento.
 - 4.1. Preplanificación.
 - 4.2. Análisis externo e interno asociado (diagnóstico de la situación).
 - 4.3. Definición de ejes estratégicos.
 - 4.4. Formulación de objetivos y estrategias.
5. Propuesta de implantación, seguimiento y control. Cronograma orientativo.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es sentar las bases de un proceso de planificación estratégica, aplicado de forma directa a algunos elementos del ámbito de la gestión de los recursos humanos de un Ayuntamiento de tamaño mediano, que se han visto afectados de una forma muy importante por las circunstancias que han rodeado al Estado de Alarma en el que todavía nos encontramos inmersos, como consecuencia de la crisis global ocasionada por el COVID-19.

No hemos de olvidar que la situación en la que nos encontramos se ha producido en un contexto temporal extremadamente corto para lo que suele ser habitual en términos de tiempo relativo a los cambios en la Administración Local. Ello ha desencadenado o acelerado algunos cambios y procesos, como es la implantación acelerada de la modalidad de teletrabajo, que ha de unirse a la posible implantación de Administración Electrónica con mucho retraso, respecto a otros ayuntamientos.

Resulta fácil imaginar las dificultades añadidas que esta situación ha generado en nuestra organización, así como la imperativa necesidad de abordar procesos planificados encaminados a la adaptación organizativa a la nueva realidad que se abre ante nosotros.

2. ANTECEDENTES.

Desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos, la situación en nuestro ayuntamiento tipo, anterior a marzo de 2020 podría encontrarse caracterizada por la existencia de una serie de necesidades relacionadas con los siguientes aspectos:

a) Relación de Puestos de Trabajo:

- Importante segmentación vertical acompañada de un elevado grado de “estanqueización” de la actividad municipal. Por lo tanto, nos alejamos de las tendencias comúnmente aceptadas de optimización de la calidad y eficiencia, basada en la gestión por procesos de los distintos elementos de la estructura organizativa.

- La descripción de funciones de los puestos de trabajo de la RPT, basada en el análisis llevado a cabo en su origen ha experimentado escasas adaptaciones en los últimos años, lo cual ha ocasionado un paulatino “desacoplamiento” entre la realidad actual de los puestos de trabajo y su definición de funciones y características.

b) Carrera profesional horizontal y evaluación del desempeño.

La necesidad de establecer un sistema de evaluación del desempeño, como elemento clave para la implantación de un procedimiento de carrera profesional horizontal, que complemente a la clásica carrera profesional vertical.

Claro está, que la implantación de un sistema de evaluación del desempeño ha de pasar, de forma inevitable como medio para alcanzar el éxito, por una revisión y actualización de las descripciones de puestos de trabajo, a nivel de funciones y valoración, así como por el establecimiento de una estructura de objetivos de desempeño tanto a nivel departamental como individual, de forma escalada y consolidada hacia unas líneas estratégicas municipales. El importante cambio conceptual y procedimental que estas medidas requieren, ha dificultado hasta la actualidad su tratamiento de forma seria por parte de numerosas organizaciones.

c) Implantación de la Administración Electrónica en el ayuntamiento.

Este importante cambio en la forma de trabajo que ha implicado la más o menos reciente implantación de la Administración Electrónica, si bien ha requerido una adaptación de todo el personal municipal, ha de ir acompañada de la necesaria actualización de las descripciones de puestos de trabajo, para aquellos puestos que lo necesiten, convirtiéndose en una tarea esencial a corto plazo.

3. ESTADO DE ALARMA

Llegados a este punto, nos encontramos con la problemática identificada a grandes rasgos en el apartado anterior, el 13 de marzo de 2020 se generó una situación desconocida hasta la fecha y sobre la que no existían protocolos ni procedimientos de actuación en nuestra organización.

Como el resto de administraciones públicas, nuestro ayuntamiento tipo decretó la suspensión de actividades, plazos, el establecimiento de servicios esenciales y confinamiento de trabajadores, excepto los destinados a dichos servicios esenciales, en coherencia con lo decretado por el Gobierno Central y Autonómico.

Esta situación obligó a incluir en nuestra ecuación otra variable no contemplada en un importante número de ayuntamientos. Estamos hablando del Teletrabajo; es decir, a toda la problemática anteriormente identificada hemos de añadir que se confinó a un gran número de trabajadores y trabajadoras en sus domicilios bajo una modalidad de trabajo no sistematizada, para la que no existía ninguna experiencia y, además estos trabajadores debían enfrentarse a una herramienta de gestión del trabajo que requería un importante cambio conceptual.

4. PROCESO DE OPTIMIZACIÓN FUNCIONAL EN EL AYUNTAMIENTO.

En la actualidad nos encontramos inmersos en un proceso de, utilizando términos informáticos, una suerte de “reinicialización” del sistema, ya que no solamente se trata de continuar “por donde lo dejamos”, sino de hacerlo adaptándonos a una nueva realidad que ha llegado para quedarse.

Esta adaptación requiere una labor de planificación de la estrategia de gestión de los recursos humanos, orientada a los distintos tipos problemas identificados en apartados anteriores, que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y que en ocasiones establecen relaciones sinérgicas entre ellos.

Con el fin de abordar esta compleja problemática, proponemos hacer uso de una variante del modelo Harvard, según el cual establece 7 etapas de dirección estratégica.

- Preplanificación.
- Análisis del entorno.
- Evaluación del ámbito interno.
- Declaración de la misión y la visión.
- Identificación de los ejes estratégicos.
- Formulación de objetivos y estrategias.
- Implementación y control.

Debido a las limitaciones de tiempo existentes y a la focalización sobre unos casos muy concretos, proponemos aplicar una variante del anterior modelo, con el fin de agilizar el proceso, consistente en:

- Preplanificación: En nuestro caso se basará en la definición de equipo de trabajo y procedimiento de funcionamiento del mismo, estableciendo una planificación global del proceso. Se trataría de una especie de definición de las “reglas del juego”.
- Análisis del entorno (análisis externo) y análisis interno. Que realizaremos mediante la elaboración de una matriz DAFO y su correspondiente matriz CAME.
- Identificación de las principales líneas de actuación y objetivos asociados a las mismas, con sus correspondientes, actuaciones concretas, metas parciales, plazos, responsables, recursos estimados, e indicadores de seguimiento.
- Propuesta de implantación, seguimiento y control de los objetivos establecidos.

Esta variante no persigue obviar elementos básicos del modelo como son la definición de Misión y Visión, que han de constituir los cimientos sobre los que se construya todo el edificio de una planificación estratégica. No obstante, se trata de elementos que deben ser detenidamente diseñados y evaluados mediante una metodología participativa que recoja buena parte de las sensibilidades de la Alta Dirección. Ello conlleva un esfuerzo extra, que debe tratarse por separado.

En este trabajo consideraremos que la idea que subyace a la Visión y Misión de nuestra organización, en lo referente a la gestión de Recursos Humanos, podría asimilarse a lo siguiente:

MISIÓN:

Gestionar los recursos humanos del Ayuntamiento de forma eficaz, eficiente e innovadora, que proporcione al resto de los servicios municipales la suficiente dotación de personas con la necesaria competencia para garantizar una prestación de servicios a la ciudadanía que cumpla con sus expectativas y necesidades.

VISIÓN

Constituirse como motor interno del ayuntamiento, que facilite el cumplimiento de objetivos municipales a través del mantenimiento permanente del compromiso y motivación de los empleados municipales.

Esta sistemática garantiza la aplicación de un ciclo de mejora continua (PDCA) de Shewhart -Deming del tipo:



Esquema ciclo de Deming (Fuente: Elaboración propia)

4.1. Preplanificación.

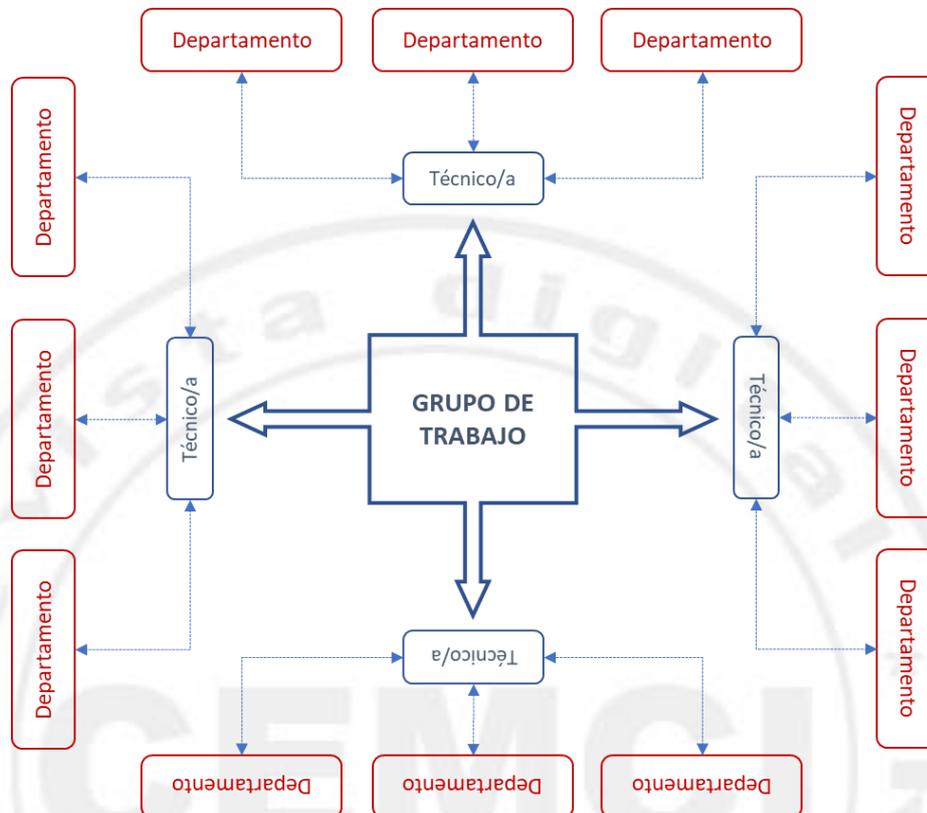
Comenzaremos definiendo una serie de estructuras que deberán respetarse, si bien son susceptibles de adaptación a las necesidades que manifieste el grupo de trabajo.

a) Configuración del equipo de trabajo:

- El equipo de trabajo básico estaría constituido por un núcleo operativo principal, formado por las siguientes figuras:

- 1 jefe/a del Servicio de Recursos Humanos.
- 1 técnico/a de RRHH.
- 1 técnico/a de Formación.
- 1 técnico/a de Régimen Interior.

La forma de trabajo de este equipo será totalmente colaborativa y coordinada por la figura del Jefe/a de Servicio de Recursos Humanos. No obstante, en función de la especificidad de las tareas, se realizarán repartos de las mismas, según el caso entre los miembros, los cuales interactuarán de forma colaborativa con otros miembros de la organización según el caso.



Esquema de relaciones entre grupo de trabajo y resto de departamentos. Fuente: Elaboración propia.

- Se establecerán reuniones de seguimiento y replanificación, si procede, con carácter, al menos, semanal. Estas reuniones no deben tener una duración superior a 1,5 horas y deben estar basadas en un orden del día que será enviado con 24 horas de antelación. De cada reunión se levantará acta por parte de uno de los miembros del equipo, de forma rotativa. Se podrán convocar reuniones de carácter extraordinario con 24 horas de antelación para tratar problemas concretos y que no deberán tener una duración mayor de 30 minutos, con carácter general.

Como métodos de investigación prioritarios, se establecerán aquellos que permiten aprovechar las sinergias existentes entre departamentos vinculados al área de Recursos Humanos. Así pues, por ejemplo, conviene hacer uso de los resultados de encuestas de investigación que se estén llevando a cabo de forma sistemática para todos los empleados, en el marco del proyecto de evaluación psicosocial CoPsoQ-ISTAS21. En caso contrario, se elaborará un cuestionario "ad hoc". Se tratará de una fuente cuantitativa primaria.

A su vez, los resultados obtenidos del análisis y consolidación de datos, se contrastarán en grupos de trabajo y discusión dirigidos (Focus Groups), con Jefes de Sección, Gestión, Servicio o Área correspondientes. Corresponderían a las denominadas fuentes cualitativas primarias.

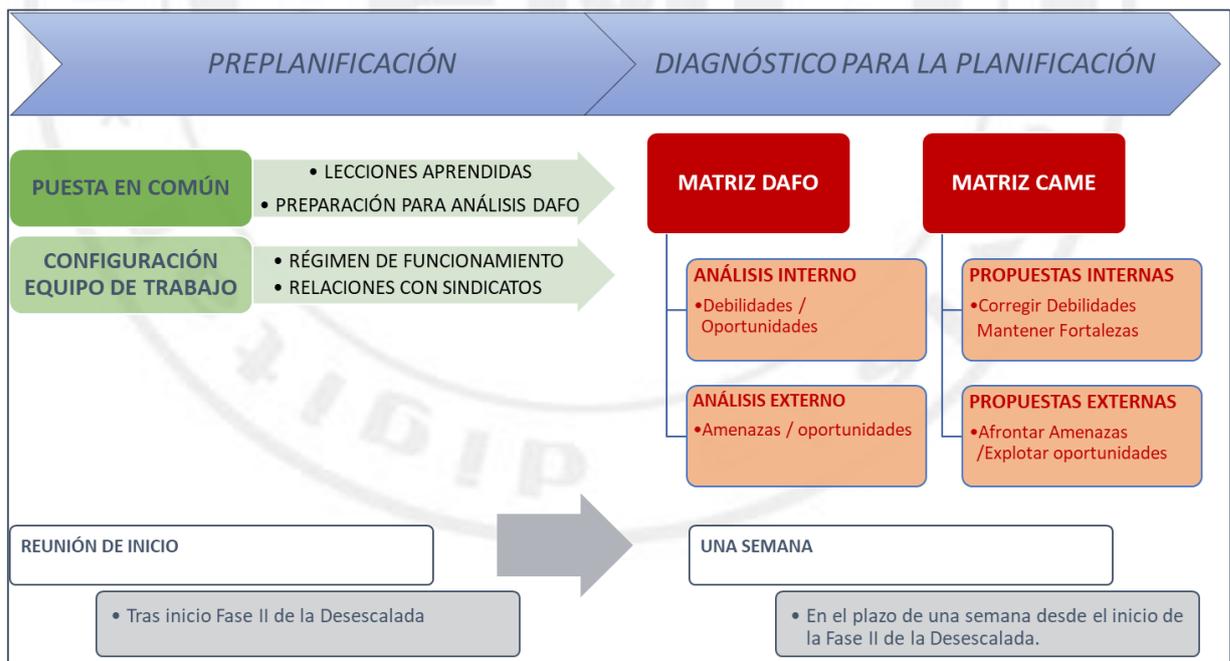
- En este punto se ha de establecer el régimen de contactos e intercambio de información con los órganos de representación de los trabajadores, en el marco de un proceso transparente y participativo.

b) Puesta en común y preparación para diagnóstico inicial

- Por otro lado, resulta conveniente que el equipo de trabajo, una vez configurado tenga una primera reunión donde se lleve a cabo una puesta en común de las lecciones aprendidas, derivadas de los numerosos errores y aciertos, sin perder la perspectiva de las deficiencias ya detectadas con anterioridad.

- Con la información anterior se emplaza al equipo de trabajo para llevar a cabo un análisis del “estado del arte” de los distintos aspectos que hayan salido a la luz durante la puesta en común, y que sirva de preparación para la próxima elaboración de las matrices DAFO /CAME.

Los pasos anteriormente explicados se representan, de forma esquemática en el siguiente diagrama:



Fase anterior a la Planificación (fuente: Elaboración propia)

4.2. Análisis externo e interno asociado (diagnóstico de la situación).

En este paso, el equipo de trabajo afrontará el análisis y diagnóstico de la situación, a partir de la información, experiencia y aprendizaje aportado por cada uno de los miembros. Para ello se empleará la metodología DAFO, según la cual se obtendrá una matriz del tipo:

ANÁLISIS INTERNO (ORGANIZACIÓN)	
DEBILIDADES	FORTALEZAS
RPT, descripción y valoración de puestos de trabajo desactualizada, especialmente tras implantación de AE	Trabajo inicial de elaboración de RPT y valoración de puestos, sólido. Buena base para su revisión.
Elevada verticalización y “estancamiento” de la estructura organizativa	Buena predisposición a la revisión de funciones por parte de los órganos de representación.
No se dispone de herramientas y sistemas de evaluación del desempeño.	Equipo de Recursos Humanos de reciente formación, multidisciplinar e implicado.
Organización no acostumbrada a trabajar con objetivos.	Apoyo de la dirección política para las mejoras necesarias.
Falta de formación y de usuarios “expertos” tras la reciente implantación de la AE	Estabilidad del equipo de gobierno.
Algunos casos de resistencia al cambio tras la implantación de la AE	Situación financiera estable.
Ausencia de procedimiento de gestión del teletrabajo	Toma de conciencia de la situación por parte de todos los estamentos.
Limitaciones técnicas y económicas a la ampliación de VPN (Red virtual segura)	
Dificultades de implantación y control debido a la elevada dispersión y “atomización” de lugares de trabajo	

ANÁLISIS EXTERNO (ENTORNO)

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
Limitaciones de presupuestarias, agudizadas tras recortes en materia de RRHH tras COVID.	Organismos cercanos con experimentados en la implantación de algunas prácticas (Ej: Universidades, Diputación Provincial, otros Ayuntamientos cercanos...)
Escaso desarrollo legislativo en algunos aspectos (Ej: Teletrabajo)	Existencia de imperativo reglamentario en aspectos tales como el desarrollo de PORH, Evaluación del desempeño, etc.
Lentitud del proceso por estancamiento de la negociación	Implantación reciente, de forma obligada, de la modalidad de teletrabajo, que de otra forma habería necesitado mucho más tiempo
Dificultades por gestión de conflictos	Implantación reciente de la AE, que facilita el teletrabajo
Sistema de valoración/evaluación poco adaptado a la realidad y necesidades	
Excesiva “subjetivación” por parte del equipo de valoración.	
Desfase de “equidad externa”: Potencial falta de equidad con los niveles equivalentes en otras administraciones	

Como consecuencia del análisis y diagnóstico de situación se genera la matriz complementaria a la anterior, denominada “matriz CAME”, donde se reflejarán las propuestas emitidas para abordar los diferentes tipos de problemas. Posteriormente se priorizarán estas propuestas y se establecerán las líneas estratégicas sobre las que se definirán y desarrollarán los objetivos de mejora.

PROPUESTAS INTERNAS (ORGANIZACIÓN)	
CORREGIR DEBILIDADES	MANTENER FORTALEZAS
Iniciar la revisión de las descripciones de puestos de trabajo, priorizando especialmente los más necesitados desde la implantación de la AE (Ej: personal administrativo...)	Mantener la estructura de la RPT inicial (ha demostrado ser sólida) como base para la revisión de la misma
Mejorar los análisis técnicos previos a la creación de jefaturas. Analizar la viabilidad y priorizar la gestión de procesos donde ello sea factible (Ej: Bienestar Social) Mejorar los criterios de provisión y selección para jefaturas (Gestión/sección, servicio), de carácter temporal y vinculados a resultados	Favorecer la buena predisposición por parte de los órganos de representación de los trabajadores, mediante el establecimiento de una sistemática de colaboración y retroalimentación con sus aportaciones.
Diseño e inicio de proyecto de elaboración de procedimiento de carrera profesional y evaluación del desempeño, tomando como referencia los resultados de esta matriz y el Decreto GVA 211/2018.	Desarrollar las competencias interdisciplinares del equipo de Recursos Humanos mediante su desarrollo formativo orientado a la planificación estratégica de recursos humanos y al conocimiento de detalle de los distintos departamentos municipales.
Dar los primeros pasos para el establecimiento de un sistema de carrera profesional basado en la evaluación del desempeño. Establecer sistemas de objetivos consolidados en cascada.	Favorecer el liderazgo, haciendo partícipe al Concejal de Innovación, Recursos Humanos y Seguridad Ciudadana, en reuniones con Jefes de Departamento y Representantes de los trabajadores, así como reportándole resultados de los que sea informado el propio alcalde.
Llevar a cabo el reclutamiento interno de usuarios con mayores conocimientos en la aplicación informática de AE y establecer con ellos actividades formativas específicas (Jornadas formativas impartidas por trabajadores experimentados) en formato “videoconferencia”, sobre cuestiones concretas.	Secuenciar planes de acción, de forma ordenada en sucesivos ejercicios.

<p>Configurar equipos “transversales” de administrativos que presten soporte a múltiples departamentos y campañas municipales.</p>	
<p>Llevar a cabo el diseño de una campaña de concienciación, apoyada por las jornadas formativas de trabajadores experimentados y equipos “administrativos transversales”</p>	<p>Llevar a cabo la correspondiente reserva económica (dotación presupuestaria) para los planes que se establezcan anualmente, en sucesivos ejercicios.</p>
<p>Llevar a cabo el diseño e implantación de un procedimiento de gestión del teletrabajo.</p>	<p>Potenciar la elaboración de ideas y propuestas de mejora, por parte de jefes de departamento y personal en general, y la toma en consideración de las mismas, como elemento activo en el diseño de planes de acción.</p>
<p>Analizar con el departamento de informática y Coordinadores de Área las necesidades reales de hardware y software, con el fin de elaborar un presupuesto económico ajustado a la realidad. Evaluar los casos en que es posible realizar teletrabajo sin necesidad de VPN (Ej: Técnicos...)</p>	
<p>Fomentar el uso de las plataformas de trabajo colaborativo on line (Ej: Microsoft Teams).</p> <p>Llevar a cabo un análisis de costes de alquiler y plantear enfoques alternativos (Ej: Espacios diáfanos más colaborativos, eliminación de puestos físicos “asignados” e implantar espacios comunes para trabajadores en teletrabajo)</p>	

PROPUESTAS EXTERNAS (ENTORNO)	
AFRONTAR AMENAZAS	EXPLOTAR OPORTUNIDADES
Acompañar todas las propuestas, de un análisis de retorno de la inversión respecto a la situación inicial como elemento de entrada para la priorización de acciones. Análisis COSTE/BENEFICIO	<p>Potenciar el establecimiento de alianzas y convenios de colaboración en las materias de interés por ambas partes, con organismos públicos, especialmente con aquellos con las que se mantienen contactos en la actualidad y que tienen experiencia en las materias de interés (Universidades, Diputación Provincial Alc)</p> <p>Potenciar, asimismo, el establecimiento de alianzas con otros equipos de trabajo municipales, aprovechando sinergias existentes, como las plataformas colaborativas sobre modelos de innovación (otros ayuntamientos, Diputación Provincial)</p>
Llevar a cabo un análisis comparado de grado de implantación de medidas similares a las necesarias en nuestro caso, por parte de otras organizaciones públicas y privadas, con el fin de obtener un “común denominador” adaptable al Ayuntamiento.	Con los resultados obtenidos, sentar las bases para la planificación y elaboración formal de un Plan de Gestión Integral de Recursos Humanos, que cumpla, como mínimo, los requisitos establecidos respecto al Plan de Ordenación de los Recursos Humanos.
Integrar a los sindicatos en un proceso totalmente transparente y participativo, sin temor al conflicto.	Enfocar el desarrollo de un sistema de gestión del teletrabajo (corrección de debilidad), sobre la mejora del desempeño y como medida de conciliación laboral.
Gestionar situaciones de conflicto, esforzándonos en garantizar la objetividad de los resultados.	Establecer las actuaciones y modificaciones necesarias, si fuera preciso, para facilitar el desarrollo del teletrabajo con el uso de herramientas de administración electrónica.
“Invertir” tiempo en la elección del método es la base del trabajo y evita que obtengamos resultados poco o nada útiles	

Garantizar la objetividad del equipo de trabajo mediante aplicación del sistema de abstención/recusación según lo dispuesto en los art. 23 y 24 de la Ley 40/2015.

Llevar a cabo, como una fase más del proceso, un análisis comparativo con el estado de otras organizaciones (Benchmarking), con el fin de establecer un primer nivel de posicionamiento orientativo incluso una “hoja de ruta” futura.

4.3. Definición de ejes estratégicos

La identificación de los ejes o líneas estratégicas nos permitirá establecer una base sobre la que priorizar y definir objetivos a alcanzar. Para ello, nos basaremos en la información derivada de matriz CAME, que nos permitirá establecer los siguientes ejes:

Revisión RPT (funciones/valoraciones)

- Comenzar por puestos de Auxiliar A.G.
- Tomar como base la RPT existente.

Sistema Evaluación del Desempeño

- Establecer un sistema de funcionamiento por objetivos consolidados en cascada.

Procedimiento de Carrera Profesional

- Tomando como referencia el decreto GVA 211/2018.
- Revisar sistema de provisión de Jefaturas con carácter temporal, criterios de eficiencia y vinculados a resultados.

Consolidación Administración Electrónica

- Implantación acciones formativas “por trabajadores experimentados” específicas.
- Configuración equipos transversales de gestión Adm. Electrónica.
- Campaña de concienciación.

Procedimiento de Gestión del Teletrabajo

- Diseño e implantación de un procedimiento (enfoque de eficacia, eficiencia y conciliación).
- Fomentar el uso de plataformas colaborativas.
- Análisis necesidades hardware y software.

Además, estableceremos como principios extraídos de la matriz CAME, una serie de ejes de carácter transversal y aplicables a todas las líneas estratégicas, los siguientes:

LIDERAZGO	PRESUPUESTO	PROCEDIMIENTO DE TRABAJO
<ul style="list-style-type: none">• Participación permanente del equipo político.• Potenciar ideas y propuestas de mejora por parte de todo el personal.• Integrar a los sindicatos en todas las fases del proceso.• Gestión de situaciones de conflicto.	<ul style="list-style-type: none">• Cálculo de tasa de retorno de las propuestas.• Reserva económica anual.• Secuenciar de forma ordenada en sucesivos ejercicios.	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de competencias específicas del equipo de trabajo.• “Invertir” en la correcta elección del método de trabajo.• Garantizar la objetividad del equipo de trabajo.• Llevar a cabo Benchmarking.• Fomentar alianzas con organismos experimentados.• Vincular teletrabajo y Administración Electrónica.• Enfoque global hacia el Plan de Gestión Integral de Recursos Humanos (PORH).

4.4. Formulación de objetivos y estrategias.

Si bien, se han definido los ejes o líneas estratégicas desde un punto de vista global, vamos a proceder a la definición de objetivos concretos focalizados en una de las figuras más representativas de las entidades locales, que además se ve plenamente afectada por las circunstancias que enmarcan este trabajo. Se trata de los puestos de **Auxiliar A.G** (Auxiliar de Administración General).

Esta aproximación nos permitirá, por un lado, abordar uno de los colectivos más necesitados de actuaciones al respecto, como por otro, la validación de la sistemática de trabajo para su posterior generalización.

Así pues, planteamos como objetivos a implantar para el puesto de AUXILIAR A.G, los siguientes:

Nota: Los datos correspondientes a responsables, coste en horas de trabajo, plazos y seguimiento se reflejan en el cuadro de planificación incluido en el apartado 5.

OBJETIVO 1

Actualización Descripción de Funciones y Responsabilidades AUXILIAR A.G.

•**Metas o Fases:**

- META 1:** Definir el método de trabajo.
- META 2:** Recopilar y consolidar datos de las encuestas CopSOQ-Istas o expresas.
- META 3:** Realizar propuesta.
- META 4:** Validar Resultados.
- Observaciones:** Consistirá an la actualización y adaptación de la ficha de descripción de puesto de trabajo de la figura de un AUXILIAR A.G., a la nueva realidad.

Como resultado de este proceso, se expone el siguiente ejemplo del resultado de este trabajo.

DESCRIPCIÓN DE PUESTO DE TRABAJO										
AUXILIAR ADMINISTRATIVO ADMINISTRACIÓN GENERAL (AUXILIAR A.G.)										
Rev.01 2020-04-17										
DESCRIPCIÓN DE PUESTO DE TRABAJO										
I. DATOS IDENTIFICATIVOS DEL PUESTO DE TRABAJO										
Nombre	AUXILIAR ADMINISTRACIÓN GENERAL (AUXILIAR A.G)									
Forma de acceso al puesto	CONCURSO - OPOSICIÓN									
Clasificación Plantilla Municipal	ESCALA	SUBESCALA			CLASE		GRUPO		CD	
	ADM.GENERAL	AUXILIAR			AUXILIAR A. G		C2		17	
Clasificación RPT (Factores CE)	M	R.P.	R.INT	R.EXT	A.C.	E.I.	JOR	PEL	PEN	E.FIS
	1	3	2	1	2	2	1	1	1	1
II. LOCALIZACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO EN ORGANIGRAMA										
Servicio	Se trata de una figura de carácter transversal, por lo que se encuentra potencialmente asociada a cualquier servicio o servicio técnico.									
Sección	Se trata de una figura de carácter transversal, por lo que se encuentra potencialmente asociada a cualquier sección o sección técnica									
Negociado / Brigada	Dependencia jerárquica del negociado correspondiente									
III. MISIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO										
Contribuir al adecuado funcionamiento de los sistemas administrativos de su departamento, mediante la realización de tareas básicas de atención e información a usuarios por cualquiera de los medios establecidos para ello (presencial, telefónica o telemática), realización de cálculos básicos, gestión de la información (en cualquier soporte) constitutiva de los expedientes administrativos.										
IV. FUNCIONES DEL PUESTO DE TRABAJO										
Funciones del Puesto										
<p>1. Atención al público (presencial, telefónica o telemática)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Labores de atención a usuarios (internos o externos) para asesoramiento sobre dudas generales o relacionadas con la unidad administrativa, según la naturaleza del departamento en el que preste sus servicios, informar sobre el estado de expedientes que de su competencia de los que el usuario es parte interesada, cuestiones competencia del departamento etc. - Primera atención a los teléfonos y direcciones de correo electrónico centrales generales del departamento. Redireccionamiento de llamadas y correos electrónicos hacia los trabajadores o unidades interesadas, así como respuesta a los mismos cuando sea necesario. Recepción de avisos y gestión de los mismos. <p>2. Tramitación de expedientes administrativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recepcionar (registrando cuando proceda) y realizar una primera verificación de la aceptabilidad de los documentos, para su posterior traslado al departamento o miembro del personal correspondiente. - La recepción de solicitudes, creación de anotaciones de registro en soporte informático, apertura de expedientes administrativos en soporte informático, análisis documental preliminar, obtención de copias digitales e inclusión de documentos en formato electrónico en los mismos, según proceda, en función de las características de su departamento y de los procedimientos administrativos del mismo. - Llevar a cabo la creación, control, actualización, seguimiento y custodia de expedientes administrativos en soporte informático, de su ámbito competencial, con el fin de que pueda llevarse a cabo una correcta gestión de los mismos por parte del personal técnico. - Obtención desde el sistema informático y envío de documentos en papel, de comunicación a usuarios ((personas físicas) cuyo medio de interacción con el Ayuntamiento no se electrónico. <p>3. Gestión de documentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - La transcripción o reproducción de documentos escritos por medios electrónicos, correspondientes a cualquier actividad que se desarrolla en su unidad, mediante programas de digitalización de documentos con cualquier formato de origen, gestión documental, procesador de textos o similares. - Redactar escritos de trámite con la supervisión del/la jefe/la correspondiente utilizando para ello sistemas estandarizados. <p>4. Custodiar los documentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisión periódica del estado de conservación, mantenimiento y actualización de las bases de datos documentales de expedientes de su competencia, con el fin de garantizar la integridad de la información e informando a su superior jerárquico directo de cualquier anomalía en los mismos, con el fin de adoptar las medidas correctivas correspondientes. - Labores de clasificación, conservación y mantenimiento de los archivos documentales de su departamento, en cualquier soporte. <p>5. Realizar cálculos básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recopilar datos para la realización de estadísticas diversas. - Realizar unos cálculos mediante operaciones aritméticas básicas coherentes con su nivel de cualificación y propios de las funciones normales de su puesto (Ej: Gestión de facturas, cálculo de costes, salarios, impuestos cotizaciones, etc). <p>6. Gestión de agenda</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registrar, ordenar, y recopilar en la agenda todas las reuniones, citas importantes, llamadas... a realizar, del departamento, en función de en función de su ubicación en la estructura organizativa y tareas encomendadas por sus superiores jerárquicos. <p>7. Otras.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar aquellas otras funciones afines al puesto y que le sean encomendadas por sus superiores, o que resulten necesarias por razones de servicio, particularmente aquellas que se deriven de los conocimientos o experiencias exigidos en las pruebas de asignación del puesto, o los adquiridos en cursos de cualificación o perfeccionamiento en los que haya participado en razón del puesto de trabajo. 										

DESCRIPCIÓN DE PUESTO DE TRABAJO		
AUXILIAR ADMINISTRATIVO ADMINISTRACIÓN GENERAL (AUXILIAR A.G.)		
Rev.01 2020-04-17		
V. RESPONSABILIDADES		
Técnicas	Protección Datos	Garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales sujetos a cualquier nivel de protección, en relación con los expedientes y documentación tramitada.
	PRL	Conocer, observar y aplicar de formas permanente las normas y procedimientos en materia de Prevención de Riesgos Laborales que afectan a su puesto de trabajo.
	Documentales	Garantizar el correcto estado de conservación, actualización e integridad de los registros documentales de su departamento.
	Eficacia	Garantizar la eficacia en la realización de su trabajo, llevando a cabo acciones encaminadas a la actualización permanente en la gestión de expedientes y elevando a sus superiores jerárquicos cualquier hecho o incidencia que pudiera comprometer la capacidad para cumplir estos objetivos, con el fin de que se puedan adoptar las medidas organizativas que se consideren necesarias.
	Conservación y mantenimiento	Gestionar los recursos técnicos y materiales adscritos a su ámbito competencial.
Sociales	Clima laboral	Gestionar y garantizar pautas de comportamiento que contribuyan al adecuado desarrollo de las relaciones sociales y el buen clima entre compañeros que comparten procesos, procedimientos y/o entorno de trabajo.
	Relaciones externas	Conocer, al menos de forma genérica, los procesos desarrollados por las Administraciones Públicas con las que el departamento tenga relación global de la labor realizada por el equipo de trabajo que facilite la eficacia y eficiencia en las actividades.
	Relaciones internas	Conocer los procesos y procedimientos desarrollados por los departamentos del Ayuntamiento con los que se tiene una relación sistemática, con el fin de garantizar una visión global de la labor realizada por el equipo de trabajo que facilite la eficacia y eficiencia en las actividades.
	Participación	Participar en la implantación y aplicar las directrices (planes, normas, métodos, criterios, y procedimientos) establecidos para los procesos y proyectos ejecutados en su ámbito de competencia y proponer mejoras a los mismos.
	Comunicación	Comunicar la información relevante que se encuentre relacionada con los expedientes que le afectan, así como cualquier otra información que conozca y que pueda contribuir adoptar medidas para la mejora de la eficacia y eficiencia del departamento al que pertenece.
VI. REQUISITOS BÁSICOS DEL PUESTO (COMPETENCIAS)		
Formación	Educación Secundaria Obligatoria, Ciclo Formativo de Grado Medio.	
Conocimientos	<ul style="list-style-type: none"> - Deberá tener conocimientos básicos sobre sistema organizativo y régimen de funcionamiento de las entidades locales. - Deberá tener conocimientos básicos sobre régimen reglamentario del procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas. - Deberá tener conocimientos básicos sobre régimen reglamentario del empleado público. - Deberá tener conocimientos básicos sobre régimen reglamentario de los contratos de sector público. - Deberá de poseer conocimientos, a nivel usuario, en determinados programas que le facilitarán su trabajo diario (Microsoft Office / sistema IS / Aplicación de bases de datos de Administración Electrónica.) - Deberá estar familiarizado con el manejo de, principalmente, material informático como ordenadores, impresoras, escáner... - Deberá tener conocimientos sobre procedimientos en materia de prevención de riesgos laborales, en relación las características de su puesto. - Deberá tener conocimientos sobre régimen aplicable a la protección de datos de carácter personal. - Deberá tener conocimientos sobre régimen reglamentario en materia de igualdad entre mujeres y hombres. 	
Destrezas	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de trabajo en equipo y facilidad para trabajar en equipo y estar coordinado con el resto de los compañeros de la unidad en la que cumpla sus funciones - Capacidad auto organizativa, que permitan una correcta resolución de cara a la tramitación de expedientes y archivos. - Adecuada gestión del tiempo - Capacidad para priorización de tareas. - Habilidades comunicativas y de trato con los usuarios del servicio (presencial, telefónica y telemáticamente) para aquellos puestos que requieran una atención directa con el público. 	
VII. HERRAMIENTAS DEL PUESTO		
Otras herramientas	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenador - Paquete Microsoft Office / sistema IS. - Aplicación informática de Sistema de Administración Electrónica - Impresora / Escáner. 	

OBJETIVO 2

Optimización de Efectivos:

Reorganización y redistribución de efectivos / Creación de la Unidad Tramitadora

•Metas o Fases:

•META 1: Redistribución de Efectivos.

- Submeta 1.1.** Análisis de necesidades de apoyo por departamentos.
- Submeta 1.2.** Determinar perfiles de puesto compatibles con las necesidades.
- Submeta 1.3.** Identificar necesidades de cualificación adicional a realizar in situ.
- Submeta 1.4.** Determinar e implantar formación/información en PRL.
- Submeta 1.5.** Comunicación adscripción provisional del personal afectado.

•META 2: Configuración Unidad Tramitadora.

- Submeta 2.1.** Definición de funciones y cometido.
- Submeta 2.2.** Definición cambio necesario en la RPT (Descripción y valoración de puestos).
- Responsables:** Equipo de Trabajo RRHH.

•**Observaciones:** Respecto a la meta 1, se propone optimizar el uso de recursos infrautilizados en beneficio de departamentos sobresaturados de carga de trabajo. Respecto a la meta 2, se persigue configurar una unidad administrativa de gestión del proceso administrativo transversal, que constituya la base para una propuesta de acuerdo para JGL, de modificación de RPT.

Explicación del Objetivo

La situación generada por la suspensión de servicios como consecuencia del estado de alarma generada por el COVID, ha provocado que, aun estando en proceso de reincorporación progresiva en la actualidad, existan determinados departamentos con una carga de trabajo muy inferior a la normal en estas fechas, mientras que otros departamentos manifiestan una importante necesidad de efectivos. Ello ha de unirse a una elevada atomización departamental.

Este objetivo se subdivide en dos grandes actuaciones:

1. **La redistribución de efectivos:** Se trataría de evaluar, para los departamentos afectados por esta medida, las características funcionales de los puestos de trabajo, así como las competencias derivadas de su grupo y requisitos de acceso al puesto, y confrontarlos con las necesidades existentes de personal de apoyo en determinados departamentos, identificando posibles acciones de flexibilización transitoria de puestos de trabajo, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en el desempeño de su trabajo.

Para ello se propone:

1. Llevar a cabo el análisis de necesidades de apoyo por departamentos. Deben ser tareas que no revistan una especial complejidad o necesidad de formación académica que exceda a los requisitos de acceso de los puestos objeto de esta medida.

2. Determinar perfiles de puesto compatibles potencialmente con las necesidades detectadas. Hemos de tener en cuenta que en los departamentos de origen deberá quedar un remanente mínimo necesario para llevar a cabo las actividades de mantenimiento que se consideren oportunas.

3. Identificar necesidades de cualificación adicional, en función de las funciones a desempeñar. Se abordarían como acciones formativas, a nivel operativo, en el propio puesto de trabajo por parte de personal adscrito al departamento de destino, con experiencia en el puesto y se realizarían durante los primeros días (Ej: primera semana laborable tras el traslado).

4. Determinar por el Servicio Técnico de PRL el nivel de formación/información que resulta necesario aportar en esta materia, con el fin de cumplir con los requisitos reglamentarios de formación e información y programar acciones formativas grupales.

5. Llevar a cabo la comunicación reglamentaria (adscripción temporal, con fundamento jurídico) al interesado y su superior, así como citarlo a una reunión por parte de personal de RRHH, durante la que se le expondrá la decisión de traslado temporal, las causas que la han motivado, el fundamento jurídico y se atenderá a cualquier duda o sugerencia por su parte.

2. Creación de la Unidad Tramitadora:

Se trata de la creación de una unidad Administrativa transversal, formada por personal administrativo coordinado por la figura de un/a Técnico/a, que cubra las necesidades de diferentes servicios/negociados. Se configura como una unidad basada fundamentalmente en la modalidad de teletrabajo y con elevado nivel de competencias en materia de las herramientas de gestión de Administración Electrónica.

Los principios bajo los que se crea sería los siguientes:

a) Concepto de unidad tramitadora

La Oficina Tramitadora, nace con el objeto de agilizar y mejorar la tramitación de todas aquellas campañas municipales que se puedan desarrollar durante un periodo de tiempo concreto, con fecha de inicio y fin determinado, y son reiterativas todos los años (Ej: Campaña de bonificación del Impuesto de Bienes Inmuebles, campaña de bonificación del recibo del agua, campaña de matriculación de escuelas infantiles municipales, campaña de escolarización, Campaña “Bus Lliure”, Campaña vuelve a casa por Navidad, Licencias de Taxis, Campaña de matriculación en Talleres de Servicios Sociales, Etc.)

En líneas generales la principal función de la oficina tramitadora, es como su propio nombre indica, la tramitación de todos aquellos expedientes relativos a cada una

de las campañas mencionadas anteriormente, sin perjuicio del departamento u órgano gestor que tenga la competencia sobre dicha campaña.

En este sentido, cabrá diferenciar entre el departamento competente en la materia de los expedientes a tramitar, Órgano Gestor, (por ejemplo, Rentas, Educación, Movilidad, etc.), de la Oficina Tramitadora, en el sentido que el departamento competente ofrecerá instrucciones precisas y pautas sobre la tramitación de la campaña correspondiente, pero será la propia oficina tramitadora la que tomará la decisión de cómo se realizará y desarrollará la propia campaña.

b) Organigrama y personal de la unidad tramitadora.

La Oficina Tramitadora dependerá jerárquicamente del Coordinador de Área de Recursos Humanos. Estará compuesto por un Técnico Gestor que realizará las funciones de coordinación entre la Oficina Tramitadora y el departamento competente en materia de la campaña, y dará instrucciones al personal administrativo de la oficina. Cada miembro de esta oficina que se encuentre desempeñando sus servicios de forma temporal para un determinado departamento, tendrá una dependencia funcional del jefe/a de dicho departamento, en tanto se mantenga dicha relación de prestación de servicios.

Además, del Técnico Gestor, la Oficina Tramitadora tendrá cinco Administrativos de Gestión, que dependerán directamente del Técnico Gestor, este personal administrativo se diferencia con el resto del personal municipal por su especialización en la tramitación de expedientes de campañas municipales.

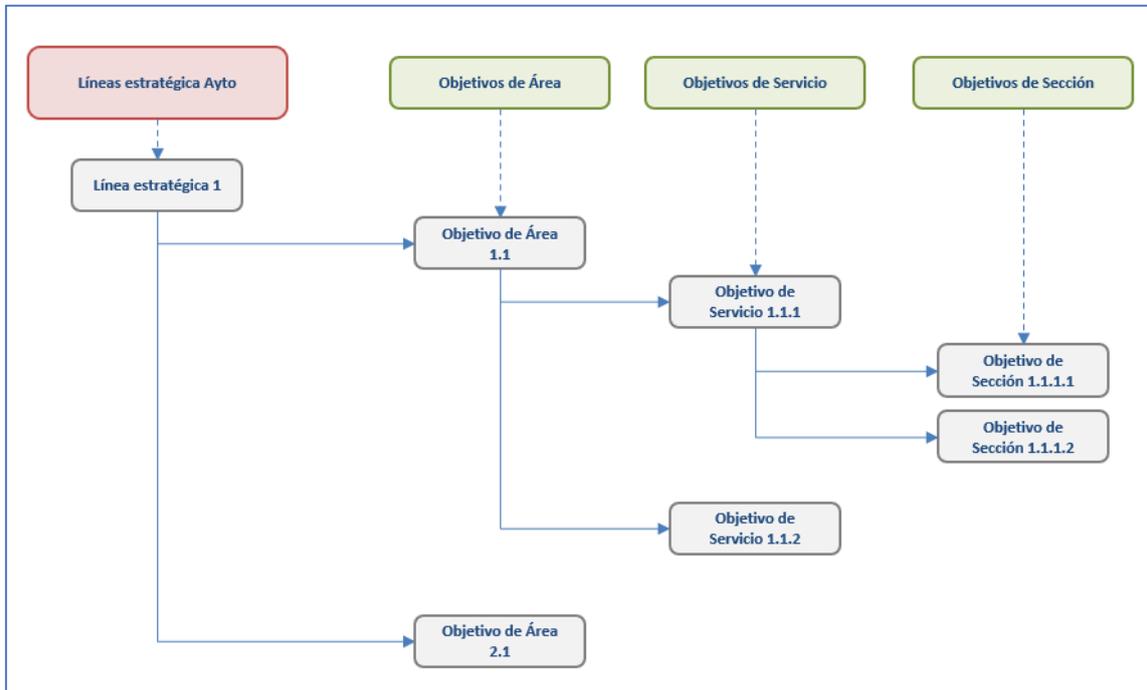
OBJETIVO 3

Sistema de trabajo en base a Objetivos / Evaluación del Desempeño (Unidad Tramitadora)

•**Metas o Fases:**

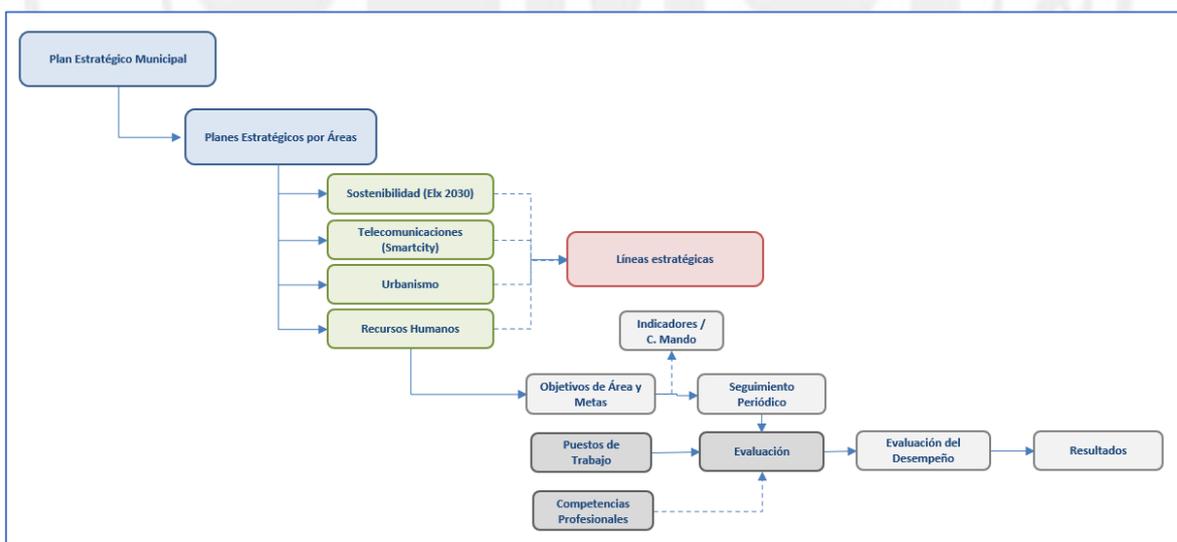
- META 1:** Definición de Sistema de Trabajo Basado en Objetivos Unidad Tramitadora
 - Submeta 1.1.** Análisis y recopilación de datos de Objetivos Corporativos (Estratégicos)
 - Submeta 1.2.** Escalado de objetivos con Responsables de Departamento.
 - Submeta 1.3.** Definición de criterios de evaluación de los objetivos individuales.
 - Submeta 1.4.** Validación MGN de prueba piloto (Unidad Tramitadora.)
- META 2:** Modelo Evaluación del Desempeño Unidad Tramitadora
 - Submeta 2.1.** Establecer contacto con Universidad, Ayuntamientos... (acuerdo/convenio)
 - Submeta 2.2.** Evaluar metodología Universidad, Ayuntamientos..., contenido Decreto GVA 211/2018 y aplicabilidad.
 - Submeta 2.3.** Establecer criterios de valoración y efectos de los mismos.
 - Submeta 2.4.** Validación en MGN de prueba piloto (Unidad Tramitadora)
- Observaciones:** Se propone llevar a cabo el diseño de un modelo de gestión por objetivos y evaluación del desempeño de los miembros de la nueva Unidad Tramitadora, lo cual servirá como herramienta de validación y/o corrección de los criterios adoptados, facilitando su extrapolación futura a otros departamentos.

Esquema META 1: Escalado de objetivos.



Fuente (Elaboración propia)

Esquema META 2: Procedimiento de Evaluación del desempeño.



Fuente (Elaboración propia)

OBJETIVO 4

Procedimiento de Carrera Profesional (Unidad Tramitadora)

•Metas o Fases:

- META 1:** Definición Sistema de Provisión personal Unidad Tramitadora.
- META 2:** Vinculación Sistema de provisión (horizontal/vertical) con el procedimiento de evaluación del desempeño.
- Observaciones:** Se propone diseñar un procedimiento de carrera del personal adscrito a la Unidad Tramitadora, mediante el establecimiento de criterios y el establecimiento de interrelaciones con la evaluación del desempeño.

OBJETIVO 5

Consolidación del Teletrabajo y AE (Unidad Tramitadora)

•Metas o Fases:

- META 1:** Consolidación del teletrabajo
 - Submeta 1.1.** Análisis de las necesidades tecnológicas
 - Submeta 1.2.** Análisis los costes fijos correspondientes a alquiler de oficinas diversas.
 - Submeta 1.3.** Análisis con los jefes de departamento de las posibilidades de aprovechamiento del teletrabajo para las funciones de la Unidad Tramitadora.
 - Submeta 1.4.** Elaboración de propuesta procedimiento y aprobación de la misma en MGN.
 - Submeta 1.5.** Propuesta de plan de gestión y optimización de espacios físicos.
- META 2:** Consolidación de la Administración electrónica
 - Submeta 2.1.** Diseño e impartición de "jornadas formativas por trabajadores experimentados". Una semanal
 - Submeta 2.2.** Configuración de un catálogo audiovisual de soluciones.
- Observaciones:** Se propone establecer un procedimiento de gestión del teletrabajo que normalice esta nueva modalidad de trabajo. En paralelo, se pretende consolidar y afianzar la gestión de las aplicaciones informáticas de Administración Electrónica.

Explicación de la Meta 1

Consideramos de gran importancia aprovechar la coyuntura actual que nos ha llevado a un proceso de confinamiento y que nos ha obligado a iniciar el cambio conceptual que requiere la implantación del Teletrabajo, para avanzar, de forma sistemática y estructurada, hacia una metodología estable, sólida y moderna, que propicie potenciales mejoras en términos de conciliación laboral, así como optimización de espacios e, incluso ahorros económicos. Creemos que tenemos entre las manos una oportunidad que deberíamos aprovechar, en este sentido.

Para ello proponemos actual a corto-medio plazo, en los siguientes campos:

1. Análisis de las necesidades tecnológicas que implica mantener un sistema de teletrabajo estable, seguro y consolidado, junto con el servicio de informática.

Evaluar el uso que se está haciendo de los accesos a redes virtuales seguras (VPN) por parte del personal. La experiencia actual nos puede ayudar bastante.

2. Análisis de costes correspondientes a la ocupación total de infraestructuras físicas, por parte de personal presencial (costes de alquiler), junto con el Departamento de Patrimonio.

3. Evaluar, a la luz de la experiencia adquirida durante los últimos dos meses y medio, junto a los respectivos jefes de departamento, de las posibilidades de aprovechamiento por parte del personal. En este sentido se detectarán tres posibles situaciones:

a. Personal al que, por razón de las características de su puesto de trabajo, no resulta posible la aplicación del teletrabajo. Ej: Oficios...

b. Personal al que resultaría de aplicación el teletrabajo, pero realizan una labor de atención al público presencial permanente.

c. Personal al que, por las características de su puesto de trabajo, realiza funciones técnicas o de gestión, con atención no permanente al público, que son susceptible de aplicación de alguna modalidad de teletrabajo.

d. Personal al que, por las características de su puesto de trabajo, realiza funciones técnicas o de gestión, sin atención, que son susceptible de aplicación plena del teletrabajo.

4. Una vez analizado lo anterior, y teniendo en cuenta los condicionantes legales y de salud psicosocial, se comenzaría a desarrollar y negociar con los representantes de los trabajadores, una propuesta de procedimiento que incorporase elementos como:

- Posibles modalidades de teletrabajo (no debe haber solo una): Total, alterna...
- Posibles herramientas de control inicial en materia de régimen interior, mediante información de accesos en remoto proporcionada por el servicio de informática.
- Posibles condiciones necesarias para la solicitud, concesión y/o revisión del permiso para teletrabajar.

5. Posible configuración y optimización de espacios de reunión, eliminación y/o concentración de espacios físicos. Ej: es posible que el personal que esté teletrabajando no requiera de puesto físico permanente, pero si, de espacios de reunión y ubicación temporal, y como consecuencia de ello, se puedan optimizar espacios físicos, etc.

Explicación de la Meta 2

El proceso de confinamiento se produjo en un momento crítico ya que tan solo habían transcurrido dos semanas desde la implantación masiva en el Ayuntamiento de la aplicación de gestión de la Administración Electrónica. A la luz de las informaciones

recibidas detectamos que la percepción que tenemos sobre la falta de eficacia del teletrabajo (aunque lo que tenemos, todavía no podemos considerarlo teletrabajo), puede deberse a la insuficiente experiencia y consolidación sobre dicha plataforma gestión, e incluso ello puede haber derivado en el insuficiente uso de la vía de acceso VPN. Todo ello podría distorsionar la percepción actual sobre el tema.

Aunque hemos recibido formación general sobre este aplicativo, ésta se desarrolló cuando aún no disponíamos de experiencia de campo, y ha sido durante los últimos dos meses y medio cuando esta experiencia se ha “forzado”, y durante el que hemos detectado gran parte de nuestro desconocimiento en la materia. Por ello, consideramos importante comenzar a trabajar en la programación de actividades formativas (presenciales, on line,) en las que el personal que haya adquirido mayores conocimientos por la simple metodología de “prueba-error”, facilite dicha experiencia a los compañeros/as que la demande

Se solicitará voluntarios para llevar a cabo acciones formativas de corta duración y focalizadas hacia problemas concretos, con lo que se elaborará un catálogo audiovisual de consulta para todos los trabajadores.

5. PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL. CRONOGRAMA ORIENTATIVO

Se muestra una propuesta de cronograma orientativo de acciones, sin especificar los meses, puesto que éstos se encuentran condicionados a la autorización expresa del inicio del desconfinamiento. No obstante, podemos considerar que nos encontramos en el momento “0”, a falta de conocer el tiempo que transcurrirá hasta el inicio del desconfinamiento.

6. BIBLIOGRAFÍA.

CUENCA CERVERA, J. Javier; ANTÓN CRESPO, Pilar; FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando. *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. CEMCI Publicaciones. 2018.

PATRICIO JIMENEZ Daniel. *Manual de recursos humanos*. Editorial ESIC. 2016

GARCIA CARBONELL, Natalia; MARTÍN ALCÑAZAR, Fernando; SÁNCHEZ GARDEY, Gonzalo. *Dirección estratégica de recursos humanos*. Ediciones PIRÁMIDE. 2017.

GORRITI BONTIGUI, Mikel. “Diseño de funciones y puestos en la administración”. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, ISSN-e 1699-7026, Nº. 3, págs. 201-233. 2007.

MOLINA HERNÁNDEZ, Patricia. *Planificación en Entidades Locales. Desde la Planificación estratégica a la implementación de proyectos*. CEMCI Publicaciones. 2019.

VILLORIA MENDIETA, Manuel; DEL PINO MATUTE, Eloisa. *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Editorial Tecnos. 2009.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

COMERCIO

COMERCIO: DOMINGOS Y FESTIVOS EN QUE PUEDEN ABRIR

Orden de 27 de mayo de 2020 de la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, por la que se modifica la de 12 de julio de 2019, se establece el calendario de domingos y festivos en los que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público durante el año 2021 y se faculta a los Ayuntamientos a solicitar la permuta de dos de esos días para el año 2021 (BOJA de 4 de junio de 2020, número 106).

COVID-19

COVID-19: EMERGENCIA SOCIAL: AYUDAS: ENTIDADES LOCALES DE MENOS DE 1.500 HABITANTES

Decreto-ley 8/2020, de 8 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes en el ámbito local y se modifica el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 9 de abril de 2020, número 14).

Resolución de 16 de abril de 2020, del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley (BOJA de 8 de mayo de 2020, número 87).

Se aprueba el Programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria con los municipios y entidades locales autónomas andaluzas con población igual o inferior a 1.500 habitantes, cuya finalidad es la financiación de actuaciones para el reforzamiento y garantía de los servicios públicos de su competencia afectados por la crisis sanitaria-epidemiológica producida por el Coronavirus COVID-19 o por cualquiera de las medidas vinculadas al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 o cualquiera de sus modificaciones posteriores. El Programa se dotará con la cantidad de 4.000.000,00 de euros, y se articulará a través

de transferencias condicionadas al cumplimiento de los requisitos que se establecen en el decreto-ley en favor de las entidades locales, destinados a acciones como:

1.º Limpieza y desinfección de calles y otros entornos urbanos necesarios para garantizar las debidas condiciones de salud pública, así como de edificios públicos o privados de interés social, e infraestructuras municipales, educativas, culturales o deportivas.

2.º Adquisición de bienes, alimentos y otros productos de primera necesidad para su entrega posterior a la población o a colectivos vulnerables.

3.º Contratación de personal tanto para atención de personas dependientes, transporte de alimentos a éstas, como para cualquier otra función relacionada y que sirva para atender la crisis sanitaria producida.

4.º Adquisición de suministros, maquinaria y cualquier otro tipo de material que permita dar respuesta a la situación de crisis sanitaria-epidemiológica producida, tales como: mascarillas protectoras, guantes, gel desinfectante, o cualesquiera otros elementos que puedan integrar equipos de protección individual.

5.º Cualquier otra actuación o medida que cada entidad local entienda necesaria en el desarrollo de los servicios públicos de su respectiva competencia.

SERVICIOS SOCIALES: COVID-19: CANTIDADES A PERCIBIR POR LAS ENTIDADES LOCALES

Orden de 18 de abril de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación por la que se establecen las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación de las prestaciones básicas de servicios sociales correspondientes al Fondo Social Extraordinario regulado en el RDL 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOJA de 21 de abril de 2020, número 75).

Acuerdo de 22 de abril de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se toma en consideración la Orden de 18 de abril de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por la que se establecen las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación de las prestaciones básicas de servicios sociales correspondientes al Fondo Social Extraordinario regulado en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOJA EXTRAORDINARIO de 23 de abril de 2020, número 19).

COVID-19: AYUDAS: ENTIDADES LOCALES CON POBLACIÓN SUPERIOR A 1.500 HABITANTES E INFERIOR A 5.000.

Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el

ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 29 de abril de 2020, número 21).

Resolución de 16 de abril de 2020, del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley (BOJA de 8 de mayo de 2020, número 87).

Resolución de 20 de mayo de 2020, del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley (BOJA de 29 de mayo de 2020, número 102).

Se aprueba el Programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria con los municipios y entidades locales autónomas andaluzas con población superior a 1.500 habitantes e igual o inferior a 5.000 habitantes, cuya finalidad es la financiación de actuaciones para el reforzamiento y garantía de los servicios públicos de su competencia afectados por la crisis sanitaria-epidemiológica producida por el COVID-19 o por cualquiera de las medidas vinculadas al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, o cualquiera de sus modificaciones posteriores, y dotado con 6.000.000,00 euros, destinados a acciones como:

1.º Limpieza y desinfección de calles y otros entornos urbanos necesarios para garantizar las debidas condiciones de salud pública, así como de edificios públicos o privados de interés social, e infraestructuras municipales, educativas, culturales o deportivas.

2.º Adquisición de bienes, alimentos y otros productos de primera necesidad para su entrega posterior a la población o a colectivos vulnerables.

3.º Contratación de personal tanto para atención de personas dependientes, transporte de alimentos a éstas, como para cualquier otra función relacionada y que sirva para atender la crisis sanitaria producida.

4.º Adquisición de suministros, maquinaria y cualquier otro tipo de material que permita dar respuesta a la situación de crisis sanitaria-epidemiológica producida, tales como: mascarillas protectoras, guantes, gel desinfectante, o cualesquiera otros elementos que puedan integrar equipos de protección individual.

5.º Cualquier otra actuación o medida que cada entidad local entienda necesaria en el desarrollo de los servicios públicos de su respectiva competencia.

Se reconoce una nueva modalidad de situación de emergencia social, provocada por la insuficiencia de medios materiales para subsistir, para las unidades familiares con menores a cargo o unipersonales, constatada tras la actual pandemia, en las que ninguna de las personas integrantes se encuentre de alta en la Seguridad Social, ni perciban prestaciones sociales computables para el acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Para la tramitación, será necesaria la presentación de un informe social de los servicios sociales comunitarios, en el que se constate la situación de crisis de la unidad familiar en base a la cual se solicita el acceso a la prestación por el

procedimiento de emergencia social, y será de aplicación tanto a solicitudes que ya estén presentadas por el procedimiento ordinario a la fecha de entrada en vigor del presente decreto ley, y para las que los servicios sociales deberán solicitar un cambio de modalidad, como a nuevas solicitudes que se presenten.

Se establece una prestación extraordinaria para las solicitudes de la nueva modalidad de situación de emergencia social para unidades familiares con menores a cargo o unipersonales.

COVID-19: PLAYAS: NORMAS.

Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 11 de mayo de 2020, número 24).

Resolución de 3 de junio de 2020, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley (BOJA de 17 de junio de 2020, número 115).

Se crea el Catálogo General de Playas de Andalucía (en adelante el Catálogo), como instrumento al servicio de las diferentes Administraciones Públicas y de la ciudadanía en general, que permita conocer en cada momento los diferentes tipos de playas conforme a su clasificación, sus características físicas, los grados de protección por temporadas, en su caso, y los extremos relativos a la seguridad que sean relevantes para una eficaz intervención y coordinación ante emergencias ordinarias y de protección civil.

Tendrán obligación de disponer de un plan de seguridad y salvamento aquellas playas clasificadas como peligrosas y libres que presenten un grado de protección moderado o alto; sin perjuicio de que, a criterio del correspondiente Ayuntamiento, se podrá desarrollar un plan de seguridad y salvamento para otras playas no obligadas. En todo caso, para las playas en las que no sea obligatoria la elaboración de plan de seguridad y salvamento, y no se haya elaborado voluntariamente, los Ayuntamientos establecerán protocolos y procedimientos de actuación ante situaciones emergencia y evacuación. Los Ayuntamientos deberán elaborar un plan de contingencia específico para dar respuesta a determinadas situaciones de alerta o emergencia que será de aplicación mientras dure la misma, y en el que se expondrán las medidas que han adoptado o se vayan a adoptar con objeto de proteger la seguridad de las personas usuarias. Este plan de contingencia se integrará en el plan de seguridad y salvamento que tengan aprobado. Una vez aprobado el plan de seguridad y salvamento, será remitido a la Comisión de Protección Civil de Andalucía para su homologación.

Las playas deberán reunir las medidas de seguridad y protección necesarias para garantizar la seguridad de las personas, en los términos del Decreto-ley, y en su caso, del resto de la normativa que le sea de aplicación.

COVID-19: MEDIDAS: RESTAURACIÓN Y HOSTELERÍA: PLAYAS

Decreto-ley 14/2020 por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 27 de mayo de 2020, número 30).

Corrección de errores, BOJA de 9 de junio de 2020, número 109.

Resolución de 17 de junio de 2020, del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley (BOJA de 30 de junio de 2020, número 124).

A) En materia de hostelería y restauración.

Se establece un aforo máximo del 50% en los establecimientos de hostelería y restauración para consumo en el local, salvo los locales de discotecas y bares de ocio nocturno.

El horario máximo de cierre general de los establecimientos de hostelería sin música y con música se amplía en una hora, hasta las 03:00 horas, no siéndole aplicable la ampliación de una hora más los viernes, sábado y vísperas de festivos y, se establece la posibilidad de que los Ayuntamientos determinen los horarios de terrazas y veladores para exclusivo consumo de comidas y bebidas instalados en la vía pública y otras zonas de dominio público, anexos o accesorios a establecimientos de hostelería y de ocio y esparcimiento, así como en las superficies privadas abiertas o al aire libre o descubiertas que formen parte de los establecimientos de hostelería y de ocio y esparcimiento.

Se delimitan los niveles mínimos de aislamiento acústicos para la celebración de actuaciones en directo de pequeño formato en el interior de establecimientos de hostelería.

Se modifican determinados preceptos del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo y del Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre.

B) En materia de playas.

Los Ayuntamientos deberán elaborar y remitir al órgano directivo competente en materia de protección civil un plan de contingencia ante el COVID-19, que será de aplicación mientras dure la situación de alerta sanitaria, en el que se expondrán las medidas que han adoptado ante esta situación.

Los Ayuntamientos costeros, mediante convenio, podrán disponer de personal a cargo de la Junta de Andalucía para el adecuado desarrollo y ejecución del plan de contingencia ante el COVID-19, previsto en la disposición transitoria primera del Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, así como la dotación de bienes o elementos de protección civil para su uso por la entidad local.

COVID-19: SERVICIOS SOCIALES: CENTROS RESIDENCIALES: MEDIDAS

Orden de 28 de mayo de 2020, de la Consejería de Salud y Familias por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en los centros residenciales de servicios sociales como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 28 de mayo de 2020, número 31).

Se reanudan las visitas y los paseos en los centros residenciales de personas mayores, de personas con discapacidad, de menores tutelados, de personas con dependencia y de personas con problemas de adicciones, con las condiciones que establece.

COVID-19: SERVICIOS SOCIALES: CENTROS DE DÍA: MEDIDAS

Orden de 4 de junio de 2020, de la Consejería de Salud y Familias por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública para los centros de día en Andalucía como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 4 de junio de 2020, número 33).

Se establecen medidas de prevención higiénico sanitarias y se regula el Plan de Actuación para la Prevención de Infección.

COVID-19: MEDIDAS: RESTAURACIÓN Y HOSTELERÍA

Decreto del Presidente 2/2020, de 9 de junio, por el que se establecen medidas específicas correspondientes a la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativas a los establecimientos de hostelería, restauración y locales de discotecas y bares de ocio nocturno (BOJA EXTRAORDINARIO de 9 de junio de 2020, número 35).

Se establece un aforo máximo del setenta y cinco por ciento en la apertura al público de terrazas al aire libre de los establecimientos de hostelería y restauración, y de dos tercios en los establecimientos de hostelería y restauración para consumo en el local, salvo los locales de discotecas y bares de ocio nocturno.

Los locales de discotecas y bares de ocio nocturno no podrán proceder a su reapertura al público para el consumo dentro del local durante el período de vigencia del presente decreto. No obstante, estos establecimientos sí podrán proceder a la apertura de las terrazas al aire libre.

COVID-19: AYUDAS: ENTIDADES LOCALES CON POBLACIÓN SUPERIOR A 1.500 HABITANTES E INFERIOR A 5.000: CUANTIFICACIÓN

Resolución de 4 de junio de 2020, de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por la que se reconoce y cuantifica la obligación máxima reconocida para cada una de las entidades locales beneficiarias del Programa Andalucía de colaboración financiera específica extraordinaria con las entidades locales andaluzas con población superior a 1.500 habitantes e igual o inferior a 5.000 habitantes, para el reforzamiento y cobertura de sus servicios públicos aprobado por el Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 20, de 29.4.2020) (BOJA de 12 de junio de 2020, número 112).

HACIENDA

HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA: TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: REGULACIÓN

Decreto 60/2020, de 29 de abril de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, por el que se regula la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico del Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía (BOJA de 6 de mayo de 2020, número 85).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: EJES VIARIOS

Resolución de 16 de abril de 2020, de la Dirección General de Infraestructuras de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Acción contra la Contaminación Acústica generada por los grandes ejes viarios de la Junta de Andalucía (BOJA de 24 de abril de 2020, número 78).

MEDIO AMBIENTE: INCENDIOS FORESTALES: PLAN

Acuerdo de 5 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento de las actuaciones realizadas por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible en materia de prevención de incendios forestales para la campaña 2020 y la puesta en marcha de medidas de reactivación económica del medio forestal andaluz (BOJA de 13 de mayo de 2020, número 90).

OBRAS PÚBLICAS

OBRAS PÚBLICAS HIDRÁULICAS CONTRA LA SEQUÍA

Acuerdo de 16 de junio de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía obras hidráulicas destinadas a paliar la sequía y garantizar el abastecimiento en alta en determinadas zonas de Andalucía (BOJA de 19 de junio de 2020, número 117).

POLICÍA LOCAL

POLICIA LOCAL: ESCUELA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA

Orden de 19 de mayo de 2020 de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se acuerdan medidas administrativas en relación con el alumnado de la XLVI Promoción del Curso de Ingreso, del alumnado acogido al apartado cuarto de la Orden del 30 de marzo de 2020 y del alumnado de cursos de ingreso a los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía que se inicien durante la situación de alerta sanitaria (BOJA EXTRAORDINARIO de 23 de mayo de 2020, número 29).

RESIDUOS

RESIDUOS: VERTIDOS AL DOMINIO PPÚBLICO HIDRÁULICO: PROGRAMA ANUAL DE INSPECCIONES 2020

Resolución de 14 de abril de 2020, de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se aprueban el plan anual de inspección de vertidos y el programa

anual de inspecciones de vertidos al dominio público hidráulico intracomunitario y al dominio público marítimo terrestre andaluz para el año 2020 (BOJA de 21 de abril de 2020, número 75).

Corrección de errores, BOJA de 28 de abril de 2020, número 80.

SANIDAD

SISTEMA SANITARIO: MAPA DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD: ACTUALIZACIÓN

Orden de 17 de junio de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se actualiza el Mapa de Atención Primaria de Salud de Andalucía (BOJA de 23 de junio de 2020, número 119).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA: CONCIERTO: REGULACIÓN

Decreto 57/2020, de 22 de abril de la Consejería de Salud y Familias, por el que se regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana (BOJA de 28 de abril de 2020, número 80).

SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: MUNICIPIOS: CUANTÍAS A PERCIBIR

Orden de 13 de junio de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, 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 2020 (BOJA de 18 de junio de 2020, número 116).

TURISMO

TURISMO: PLAN GENERAL: APROBACIÓN

Acuerdo de 5 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Pla General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027 (BOJA de 13 de mayo de 2020, número 90).

HOTELES: REGULACIÓN. CONTRATACIÓN: IMPULSO TELEMÁTICO

Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 18 de mayo de 2020, número 27).

Corrección de errata, BOJA EXTRAORDINARIO de 19 de mayo de 2020, número 28.

A) En materia de hoteles.

Se deroga el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros.

El Decreto-ley regula el régimen jurídico de los establecimientos hoteleros, el acceso a los mismos, la unidad de explotación, y la compatibilidad en el mismo inmueble de distintos grupos o tipos de establecimientos hoteleros.

B) En materia de contratación.

Se aprueba la implantación del sistema de información de relaciones electrónicas en materia de contratación (SiREC), y se crea el Portal de la Licitación Electrónica.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

AGRICULTURA Y GANADERÍA

AGRICULTURA Y GANADERÍA: LONJAS DE REFERENCIA: REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO PARA SU RECONOCIMIENTO

Real Decreto 427/2020, de 3 de marzo, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las lonjas de productos agropecuarios como “Lonjas de referencia”, y de sus asociaciones, y se crea el Registro nacional de lonjas de referencia y sus asociaciones (BOE de 3 de abril de 2020, número 93).

El reconocimiento de lonja de referencia corresponde a la comunidad autónoma en que radique la sede social de la misma, y se inscribirá en el Registro nacional de lonjas de referencia y sus asociaciones, adscrito a la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La inscripción en el Registro se tendrá en cuenta en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones que, en relación con el suministro de datos con fines estadísticos de cotizaciones, tendencias de precios de mercado, o precios de referencia no vinculantes de productos agropecuarios, se promuevan por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

ECONOMÍA

ECONOMÍA: INTERÉS DE DEMORA: TIPO LEGAL PARA EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2020

Resolución de 25 de junio de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Asuntos Económicos, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el segundo semestre natural del año 2020 (BOE de 27 de junio de 2020, número 178).

El tipo legal de interés de demora a aplicar durante el segundo semestre natural de 2020 es el 8,00 por 100.

ESTADO DE ALARMA

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: MEDIDAS SOCIALES Y ECONOMICAS

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19 (BOE de 1 de abril de 2020, número 91).

Corrección de errores BOE de 9 de abril de 2020, número 99.

Resolución de 9 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley (BOE de 13 de abril de 2020, número 103).

Vamos a hacer referencia a las disposiciones del Real Decreto-ley que directamente afectan a las Entidades Locales:

a) Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, del siguiente tenor literal:

“En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten”.

b) El importe máximo del superávit que pueden destinar en sus presupuestos para gastos de servicios sociales y de promoción social para hacer frente al impacto del COVID-19 será el equivalente al 20 por 100 del saldo positivo. A tal efecto, la modificación presupuestaria de crédito extraordinario para habilitar crédito o de suplemento de créditos que deba aprobarse, se tramitará por decreto o resolución del Presidente de la corporación local sin que le sean de aplicación las normas sobre reclamación y publicidad. Tales decretos o resoluciones serán objeto de convalidación en el primer Pleno posterior que se celebre, exigiéndose para ello el voto favorable de una mayoría simple y la posterior publicación en el Boletín Oficial correspondiente, y la

falta de convalidación plenaria no tendrá efectos anulatorios ni suspensivos del decreto aprobado, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la vía de la reclamación económico-administrativa.

c) Extiende a las actuaciones, trámites y procedimientos de la Ley de Haciendas Locales por parte de las Entidades Locales lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 con respecto a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y sus reglamentos de desarrollo.

d) Durante el tiempo en que esté en vigor el estado de alarma, no podrá suspenderse el suministro energético y de agua a consumidores domésticos en su vivienda habitual, por motivos distintos a la seguridad del suministro, de las personas y de las instalaciones, aunque conste dicha posibilidad en los contratos de suministro o acceso suscritos por los consumidores.

e) Si con motivo de la declaración del estado de alarma las Entidades Locales no pudieran formular y rendir la Cuenta General, así como su remisión al Tribunal o Cámara de Cuentas en los plazos previstos por la normativa de aplicación, éstos quedarán suspendidos desde la declaración del estado de alarma, reanudándose su cómputo cuando desaparezca dicha circunstancia o ampliándose el plazo previsto en un periodo equivalente al de la duración efectiva del estado de alarma.

f) Aunque los estatutos no lo hubieran previsto, durante el periodo de alarma, las sesiones de los órganos de gobierno y de administración de las asociaciones, de las sociedades civiles y mercantiles, del consejo rector de las sociedades cooperativas y del patronato de las fundaciones podrán celebrarse por videoconferencia o por conferencia telefónica múltiple, siempre que todos los miembros del órgano dispongan de los medios necesarios, el secretario del órgano haga constar en acta la identidad de los concurrentes y la disposición de los medios.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: VIOLENCIA DE GÉNERO: GARANTÍA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género (BOE de 1 de abril de 2020, número 91).

Resolución de 29 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley (BOE de 1 de mayo de 2020, número 121).

Durante la vigencia del estado de alarma las Administraciones Públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para garantizar a las víctimas de violencia de género la prestación de los servicios de información y asesoramiento jurídico 24 horas, telefónica y en línea; el normal funcionamiento del servicio

Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO); la prestación de los servicios de asistencia social integral, consistentes en orientación jurídica, psicológica y social; el normal funcionamiento de los centros de emergencia, acogida, pisos tutelados, y alojamientos seguros; el cumplimiento de las medidas cautelares y penas de prohibición de aproximación; y, finalmente, elaborarán las oportunas campañas de concienciación.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: PRÓRROGA

Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 11 de abril de 2020, número 101).

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: OBRAS EN EDIFICACIONES: SUSPENSIÓN

Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad (BOE de 12 de abril de 2020, número 102)

Se suspende cualquier clase de obra en edificios existentes en los que se hallen personas ajenas a la obra, exceptuándose las obras que respondan a necesidades de realizar reparaciones urgentes.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: PRÓRROGA

Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 25 de abril de 2020, número 115).

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: CIRCLACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS

Orden SND/370/2020, de 25 de abril, sobre las condiciones en las que deben desarrollarse los desplazamientos por parte de la población infantil durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 25 de abril de 2020, número 116)

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: MEDIDAS PROCESALES

Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. (BOE de 29 de abril de 2020, número 119).

Resolución de 13 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley (BOE de 15 de mayo de 2020, número 136).

Se declaran hábiles para todas las actuaciones judiciales los días 11 a 31 del mes de agosto del 2020, excepto sábados, domingos y festivos.

Los términos y plazos previstos en las leyes procesales que hubieran quedado suspendidos por aplicación de lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquel en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: OBRAS EN EDIFICACIONES: SUSPENSIÓN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden SND/385/2020, de 2 de mayo, por la que se modifica la Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad (BOE de 3 de mayo de 2020, número 123).

Se modifica la Orden referida, en el sentido de exceptuar de la prohibición de realización de obras aquellas que se realicen en locales, viviendas u otras zonas delimitadas del edificio no habitadas, o a las que no tengan acceso los residentes mientras duren las obras con los requisitos que establece.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: APERTURA AL PÚBLICO DE DETERMINADOS COMERCIOS, ARCHIVOS Y PRÁCTICAS DEPORTIVAS PROFESIONALES Y FEDERADAS: CONDICIONES

Orden SND/388/2020, de 3 de mayo, por la que se establecen las condiciones para la apertura al público de determinados comercios y servicios, y la apertura de archivos, así como para la práctica del deporte profesional y federado. (BOE de 3 de mayo de 2020, número 123).

Se podrá proceder la reapertura al público de todos los establecimientos y locales comerciales minoristas y de actividades de servicios profesionales cuya actividad se hubiera suspendido tras la declaración del estado de alarma, a excepción de aquellos que tengan una superficie de más de 400 metros cuadrados, así como de aquellos que tengan carácter de centro comercial o de parque comercial, o que se encuentren dentro de los mismos sin acceso directo e independiente desde el exterior, siempre que cumplan los requisitos que la Orden establece. Se regula, además, las medidas de higiene que se deberán aplicar en dichos establecimientos, las de prevención de riesgos para el personal empleado, y las de protección e higiene aplicables a los clientes.

Asimismo, se permite la apertura de las actividades de hostería y restauración mediante servicios de entrega a domicilio y recogida de pedidos por los clientes.

En cuanto a los archivos, tanto públicos como privados, los servicios se prestarán preferentemente por vía telemática, y cuando sea absolutamente imprescindible, los ciudadanos podrán solicitar la consulta presencial de hasta diez documentos o unidades de instalación física en que éstos se encuentren, por jornada de trabajo.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: PRÓRROGA

Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 9 de mayo de 2020, número 129).

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: MEDIDAS DE LA FASE 1 DEL PLAN PARA LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA NORMALIDAD

Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad (BOE de 9 de mayo de 2020, número 130).

Como medidas relacionadas con la Administración Local, destacamos las siguientes:

Se permite circular por la provincia o unidad territorial de referencia.

Se flexibilizan las medidas de restricción para velatorios y ceremonias fúnebres.

Se establecen medidas de prevención para los empleados y se fomenta el uso del teletrabajo.

Se reabren al público las terrazas al aire libre de los establecimientos de hostelería y restauración, siendo la ocupación máxima permitida será de diez personas

por mesa o agrupación de mesas, limitándose al cincuenta por ciento el número de mesas permitidas con respecto al año inmediatamente anterior, y se regulan las necesarias medidas de prevención e higiene a adoptar.

Se reabren todos los centros recogidos en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales.

Se podrá proceder a la apertura de los centros educativos y universitarios para su desinfección, acondicionamiento y para la realización de funciones administrativas.

Se reabren las bibliotecas públicas de la red estatal, autonómica, municipal y universitaria, así como los museos, de cualquier titularidad y gestión.

Se establecen las condiciones en las que podrán proceder a su reapertura al público los hoteles y establecimientos turísticos.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: MEDIDAS DE LA FASE 2 DEL PLAN PARA LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA NORMALIDAD

Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad (BOE de 16 de mayo de 2020, número 138).

Como medidas relacionadas con la Administración Local, destacamos las siguientes:

Se establecen una serie de medidas para garantizar la protección de los trabajadores, fomentando el teletrabajo.

Se flexibilizan las medidas relativas a la circulación, asistencia a velatorios y entierros, lugares de culto, y la celebración de bodas para un número limitado de asistentes.

Se podrá proceder a la reapertura al público de centros y parques comerciales, prohibiendo la permanencia en las zonas comunes o áreas recreativas y limitando el aforo de los establecimientos comerciales situados en ellos al cuarenta por ciento.

Con respecto a las actividades de hostelería y restauración, podrá procederse a la reapertura al público de estos establecimientos para consumo en el local, salvo los locales de discotecas y bares de ocio nocturno, siempre que no se supere el cuarenta por ciento de su aforo y se cumplan las medidas establecidas en la orden.

Las comunidades autónomas podrán permitir las visitas de un familiar a viviendas tuteladas y a centros residenciales de personas con discapacidad.

Podrá procederse a la reapertura al público de las zonas comunes de los hoteles y alojamientos turísticos.

Se posibilita la reapertura de locales y establecimientos destinados a actos y espectáculos culturales.

Se establecen igualmente las pautas y recomendaciones para la reanudación de la actividad de salas de exposiciones, y centros con visita pública, en los que se exhiban públicamente bienes culturales con presencia de personal de atención al público.

Se señalan las condiciones en las que pueden volver a abrir al público los monumentos y otros equipamientos culturales con las necesarias medidas de seguridad e higiene.

Se establecen asimismo las condiciones para la apertura al público de las piscinas recreativas.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: USO OBLIGATORIO DE MASCARILLAS

Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 20 de mayo de 2020, número 142).

El uso de mascarilla será obligatorio en la vía pública, en espacios al aire libre y en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, siempre que no sea posible mantener una distancia de seguridad interpersonal de al menos dos metros, con las excepciones que se establecen, durante toda la vigencia del estado de alarma y sus posibles prórrogas.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES DE ÁMBITO TERRITORIAL AL MUNICIPIO: FLEXIBILIZACIÓN DE MEDIDAS

Orden SND/427/2020, de 21 de mayo, por la que se flexibilizan ciertas restricciones derivadas de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 a pequeños municipios y a entes locales de ámbito territorial inferior (BOE de 22 de mayo de 2020, número 144).

El objeto de la orden es flexibilizar ciertas restricciones en los municipios de menor tamaño que aún se encuentran en Fase 0 y Fase 1 del Plan de transición hacia una nueva normalidad, y es de aplicación tanto a los municipios como a los entes de ámbito territorial inferior al municipio recogidos en el artículo 24 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando tengan menos de 10.001 habitantes y densidad de población inferior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado.

En este sentido, no les será de aplicación el establecimiento de franjas horarias para los desplazamientos por parte de la población infantil.

Los Ayuntamientos u órganos de gobierno podrán proceder a la reapertura de los mercados al aire libre en la vía pública con las condiciones que establezcan.

Podrá procederse a la reapertura al público de los establecimientos de hostelería y restauración para consumo en el local, salvo los locales de discotecas y bares de ocio nocturno.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: PRÓRROGA

Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 23 de mayo de 2020, número 145).

Además de prorrogar el estado de alarma, el Real Decreto levanta la suspensión de términos y de la interrupción de plazos administrativos, estableciendo, con efectos de 1 de junio de 2020, la derogación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. De este modo, se prevé que se reanude o, en su caso, se reinicie el cómputo de los plazos desde esa misma fecha.

Y respecto de los plazos y términos procesales, se derogará con efectos a partir del 4 de junio de 2020, la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, alzándose la suspensión en la misma fecha. Asimismo, correlativamente, se derogará con efectos a partir del 4 de junio de 2020, la disposición adicional cuarta del real decreto citado, relativa a la suspensión de plazos de prescripción y caducidad de acciones y derechos, alzándose la suspensión en dicha fecha.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: MODIFICACIÓN DE MEDIDAS

Orden SND/440/2020, de 23 de mayo, por la que se modifican diversas órdenes para una mejor gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en aplicación del Plan para la transición hacia una nueva normalidad (BOE de 23 de mayo de 2020, número 146).

Se permite de nuevo a separación manual de residuos de la fracción resto.

Se levanta la suspensión de las actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes.

Se habilita a las administraciones educativas para que en su ámbito territorial decidan acerca de la conveniencia de retomar la educación no universitaria con carácter presencial, así como la determinación de las condiciones para el desarrollo de dicha actividad. Igualmente, se permite la reapertura de otros centros educativos, tales como academias o autoescuelas.

Se permite la reapertura de los parques naturales siempre que no se supere el veinte por ciento del aforo máximo permitido, así como de los teleféricos, que deberán limitar la capacidad de cada cabina al cincuenta por ciento.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: MEDIDAS DE LA FASE 3 DEL PLAN PARA LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA NORMALIDAD

Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad (BOE de 30 de mayo de 2020, número 153).

Se podrá proceder a la reapertura al público de establecimientos y locales comerciales minoristas y de actividades de servicios profesionales con independencia de su superficie útil de exposición y venta, siempre y cuando se limite su aforo al cincuenta por ciento.

Se permite asimismo la apertura al público de las zonas comunes y las zonas recreativas de los centros y parques comerciales, limitando su aforo al cuarenta por ciento.

En materia de hostelería y restauración, se permite el consumo en barra siempre que se garantice el mantenimiento de la distancia de seguridad entre clientes o, en su caso, grupos de clientes, de dos metros.

Por lo que se refiere a los hoteles y alojamientos turísticos se permite la apertura al público de las zonas comunes siempre que no superen el cincuenta por ciento de su aforo.

En el ámbito de la cultura, destaca la posibilidad de realizar actividades culturales en las bibliotecas y museos.

Se permite la reapertura al público de los casinos, establecimientos de juegos colectivos de dinero y de azar, salones de juego, salones recreativos, rifas y tómbolas, locales específicos de apuestas y otros locales e instalaciones asimilables a los de actividad recreativa de juegos y apuestas, siempre que no se supere el cincuenta por ciento del aforo permitido.

Se permite la realización de actividades de tiempo libre dirigidas a la población infantil y juvenil.

Se establecen una serie de medidas para garantizar la protección de los trabajadores, fomentando el teletrabajo.

Se flexibilizan las medidas relativas a la circulación, asistencia a velatorios y entierros, lugares de culto, y la celebración de bodas para un número limitado de asistentes.

Con respecto a las actividades de hostelería y restauración, podrá procederse a la reapertura al público de estos establecimientos para consumo en el local, salvo los locales de discotecas y bares de ocio nocturno, siempre que no se supere el cuarenta por ciento de su aforo y se cumplan las medidas establecidas en la orden.

Las comunidades autónomas podrán permitir las visitas de un familiar a viviendas tuteladas y a centros residenciales de personas con discapacidad.

Podrá procederse a la reapertura al público de las zonas comunes de los hoteles y alojamientos turísticos.

Se posibilita la reapertura de locales y establecimientos destinados a actos y espectáculos culturales.

Se establecen igualmente las pautas y recomendaciones para la reanudación de la actividad de salas de exposiciones, y centros con visita pública, en los que se exhiban públicamente bienes culturales con presencia de personal de atención al público.

Se señalan las condiciones en las que pueden volver a abrir al público los monumentos y otros equipamientos culturales con las necesarias medidas de seguridad e higiene.

Se establecen asimismo las condiciones para la apertura al público de las piscinas recreativas.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: PRÓRROGA

Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 6 de junio de 2020, número 159).

Además de prorrogar el estado de alarma, el Real Decreto dispone que la autoridad competente delegada para la adopción, supresión, modulación y ejecución de medidas correspondientes a la fase III del plan de desescalada será, en ejercicio de sus competencias, exclusivamente quien ostente la Presidencia de la comunidad autónoma.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: MODIFICACIÓN DE DIVERSAS MEDIDAS

Orden SND/507/2020, de 6 de junio, por la que se modifican diversas órdenes con el fin de flexibilizar determinadas restricciones de ámbito nacional y establecer las unidades territoriales que progresan a las fases 2 y 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad (BOE de 6 de junio de 2020, número 160).

Se eliminan las restricciones a la ocupación de los vehículos, respecto del total de plazas sentadas, para los transportes en autobús y ferroviarios, así como para los transportes terrestres colectivos de ámbito urbano y periurbano.

Se podrán reaperturar las plazas, recintos e instalaciones taurinas al aire libre desde la fase 2, con un aforo máximo de un tercio y no más de cuatrocientas personas.

Este límite se incrementa en fase 3 hasta el cincuenta por ciento del aforo permitido y no más de ochocientas personas.

En la fase 3 se permite a apertura de discotecas y bares de ocio nocturno siempre que no se supere un tercio de su aforo.

ESTADO DE ALARMA: COVID-19: MEDIDAS DE PREVENCIÓN

Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 10 de junio de 2020, número 163).

Resolución de 25 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley (BOE de 30 de junio de 2020, número 180).

Se declara el uso obligatorio de mascarillas en la vía pública, en espacios al aire libre y en espacios cerrados de uso público o que se encuentren abiertos al público, así como en los transportes.

Se adoptan medidas de prevención en el entorno de trabajo, tales como la ordenación de los puestos de trabajo o la organización de los turnos para evitar aglomeraciones, así como el mantenimiento de medidas de prevención e higiene básicas en los establecimientos comerciales, en los centros residenciales de carácter social, en los hoteles y alojamientos turísticos o en las actividades de hostelería y restauración.

Se amplía hasta el 31 de diciembre de 2020 la posibilidad de que, aunque los estatutos no lo hubieran previsto, las sesiones de los órganos de gobierno y de administración de las asociaciones, de las sociedades civiles y mercantiles, del consejo rector de las sociedades cooperativas y del patronato de las fundaciones, puedan celebrarse por videoconferencia o por conferencia telefónica múltiple y así también que sus acuerdos puedan celebrarse por escrito y sin sesión siempre que lo decida el presidente o cuando lo soliciten, al menos, dos de los miembros del órgano.

FUNCIÓN PÚBLICA

FUNCIÓN PÚBLICA: FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: RELACIÓN INDIVIDUALIZADA DE MÉRITOS

Resolución de 12 de junio de 2020, de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Política Territorial 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 17 de junio de 2020, número 169)

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: CONTABILIDAD

Resolución de 2 de abril de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se establecen las instrucciones a las que habrán de ajustarse el contenido, estructura y formato del informe resumen, así como la solicitud del informe previo a la resolución de discrepancias y la remisión de información contable e informes de auditoría de cuentas anuales de las entidades del sector público local (BOE de 6 de abril de 2020, número 96).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 7 de mayo de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que 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 endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 8 de mayo de 2020, número 128).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 2 de junio de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que 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 endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 4 de junio de 2020, número 157).

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS: PLAZO DE INGRESO

Resolución de 18 de mayo de 2020, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica el plazo de ingreso en periodo voluntario de los recibos del Impuesto sobre Actividades Económicas del

ejercicio 2020 relativos a las cuotas nacionales y provinciales, y se establece el lugar de pago de dichas cuotas (BOE de 20 de mayo de 2020, número 142).

INGRESO MÍNIMO VITAL

INGRESO MÍNIMO VITAL: ESTABLECIMIENTO Y REGULACIÓN

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE de 1 de junio de 2020, número 154).

Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley (BOE de 12 de junio de 2020, número 165).

Según el artículo 22 del Real Decreto-ley, la competencia para el reconocimiento y el control de la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de que las entidades locales (y las comunidades autónomas) podrán iniciar el expediente administrativo cuando suscriban con el Instituto Nacional de la Seguridad Social el correspondiente convenio, en cuyo caso podrá acordarse de que, iniciado el expediente por la respectiva administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la administración que hubiere incoado el procedimiento. El ejercicio de estas funciones no requerirá los informes previos establecidos en el artículo 7.4 de la LRBRL.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o, en su caso, la Administración de la Seguridad Social podrán celebrar los oportunos convenios, o acuerdos, o cualquier otro instrumento de colaboración con otros órganos de la Administración General del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

El artículo 32 del Real Decreto-ley dispone que el ingreso mínimo vital, como prestación no contributiva de la Seguridad Social, se financiará de conformidad con lo previsto en el artículo 109 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

No obstante, de acuerdo con la disposición final sexta del Real Decreto-ley, todos estos gastos que se deriven de la aplicación del artículo 22 de este Real Decreto-ley deberán ser financiados por las entidades locales exclusivamente con cargo a los ingresos corrientes que prevean obtener en el mismo ejercicio en el que se inicie el procedimiento regulado en aquel precepto, sin que se pueda exceder el superávit previsto al cierre del ejercicio. El importe de las obligaciones reconocidas por las entidades locales para esta finalidad no podrá superar, en cada una de aquellas en cada ejercicio de vigencia del respectivo convenio de colaboración suscrito, el 5 por ciento del total de las que se hayan reconocido en el ejercicio anterior por el capítulo 1, gastos de personal, correspondientes a la política de gasto 23. Servicios sociales y promoción

social, de la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Además, las corporaciones locales suministrarán al Ministerio de Hacienda, con periodicidad trimestral, información específica relativa a la ejecución de las funciones a las que se refiere esta disposición, incluyendo en todo caso la correspondiente al gasto realizado, y su incumplimiento podrá llevar aparejada la imposición de las medidas previstas en los artículos 20 y siguientes de la Ley Orgánica 2/2.012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Con independencia de lo anterior, todas las administraciones públicas cooperarán en la ejecución de las funciones de supervisión necesarias para la garantía del ingreso mínimo vital.

LEY CONCURSAL

LEY CONCURSAL

Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (BOE de 7 de mayo de 2020, número 127).

MEDIOS DE TRANSPORTE

MEDIOS DE TRANSPORTE: USO DE MASCARILLAS: OBLIGATORIEDAD

Orden TMA/384/2020, de 3 de mayo, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de mascarillas en los distintos medios de transporte y se fijan requisitos para garantizar una movilidad segura de conformidad con el plan para la transición hacia una nueva normalidad (BOE de 4 de mayo de 2020, número 123).

PADRÓN MUNICIPAL

PADRÓN MUNICIPAL: INSTRUCCIONES TÉCNICAS

Resolución 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autónoma y Local, por la que

se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE de 2 de mayo de 2020, número 122).

RESIDUOS

RESIDUOS: GESTIÓN: TRASLADO EN EL INTERIOR DEL TERRITORIO DEL ESTADO: REGULACIÓN

Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (BOE de 19 de junio de 2020, número 171).

El objeto del Real Decreto es desarrollar el régimen jurídico de los traslados de residuos que se realizan en el interior del territorio del Estado, regulado en el artículo 25 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y se aplica al os traslados de residuos entre comunidades autónomas para su valorización o eliminación, incluidos los traslados que se producen a instalaciones que realizan operaciones de tratamiento intermedio y de almacenamiento.

No tienen la consideración de traslado de residuos las siguientes actividades de transporte destinadas al acopio inicial de residuos:

a) El transporte de residuos que realizan las empresas de instalación o mantenimiento, desde el lugar en que se han producido estos residuos hasta sus propias instalaciones, siempre que sean residuos generados como consecuencia de su actividad.

b) En el ámbito de la logística inversa, el transporte desde los hogares particulares hasta los comercios o hasta las plataformas de la distribución; y el transporte desde los comercios hasta las plataformas de distribución.

c) El transporte de los residuos por parte de los particulares a los puntos de recogida establecidos por las entidades locales, gestores de residuos autorizados o cualesquiera de los puntos de recogida indicados en la normativa aplicable.

En el caso de residuos municipales mezclados, identificados con el código LER 20 03 01, gestionados por las entidades locales de manera directa o indirecta, se seguirá el procedimiento regulado en el Real Decreto que requieren notificación previa.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

RETROACTIVIDAD DE TARIFA DE UTILIZACIÓN DE AGUA Y DE CANON DE REGULACIÓN APROBADA EN FECHA POSTERIOR A LA DE SU DEVENGO: PROHIBICIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 451/2020 de 18 de mayo de la Sección 2ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 2808/2017.

Ponente: Jesús Cudero Blas.

Las cuestiones que se plantean de interés casacional son las siguientes:

a) Determinar si, a la luz del artículo 114 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y de los artículos 303,310y311 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, resulta posible aprobar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua una vez iniciado el periodo impositivo o, si por el contrario, dicha posibilidad no existe, porque se incurriría en un supuesto de retroactividad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

b) Dilucidar si, aun cuando no se incurra en una irretroactividad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución Española, dichos preceptos reglamentarios cuentan con cobertura legal o se extralimitan de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas, particularmente en su artículo 114.4.

Y responde de la siguiente manera:

a) En cuanto al momento en que debe quedar aprobado el canon o la tarifa, según los casos, no es posible su aprobación una vez iniciado el periodo impositivo que, para los años siguientes a aquél en que se produzca la mejora o beneficio de los usos o bienes afectados (caso del canon) o en el momento en que puedan utilizarse las instalaciones de las obras hidráulicas (supuesto de la tarifa), debe entenderse que es el primer día del año natural, de suerte que la aprobación posterior a dicho día incurriría en una retroactividad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución.

Debe aclararse que no es de suyo, inexorablemente, inconstitucional la posibilidad de una retroactividad de grado débil, en caso de normas legales que introdujeran previsiones in malam partem antes de la finalización del periodo impositivo, porque tal proceder no vulneraría per se el límite constitucional del artículo 9.3 CE, que consagra el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o

restrictivas de derechos individuales, entre las que no se encuentran las normas tributarias, a menos que la retroactividad afectase a otros principios constitucionales, significadamente la seguridad jurídica.

Pero tal no es, estrictamente, el dilema planteado en este asunto, pues las leyes, según dispone el artículo 2.3 del Código Civil” no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario” y en la regulación legal de la Ley de Aguas no hay previsión alguna a ese respecto, fuera conforme o disconforme con la Constitución. El problema verdadero anudado a la extemporaneidad acaecida en este caso enjuiciado es el de observancia del principio de legalidad, uno de cuyas vertientes, el de la lex previa, obliga al poder público a dar a conocer los elementos esenciales de las obligaciones, cuando surjan de la ley, como las tributarias, antes de que tales obligaciones nazcan.

b) La segunda de las cuestiones sobre que nos interroga el auto de admisión, relativa a "...si, aun cuando no se incurra en una irretroactividad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución Española, dichos preceptos reglamentarios cuentan con cobertura legal o se extralimitan de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas, particularmente en su artículo 114.4 ", debe recibir una respuesta negativa.

En efecto, sobre la cuestión referida a la eventual infracción legal de los preceptos reglamentarios, artículos 310 y 311 RDPH -al que habría que añadir, por coherencia, el artículo 303-, esto es, si cuentan o no con cobertura legal o se extralimitan de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas, particularmente en su artículo 114.4, hay que decir lo siguiente:

a) Tales preceptos no han sido aplicados por la Administración en la emisión de las liquidaciones, por lo que no habría lugar a su inaplicación por ilegalidad, como hace la sentencia de instancia, con fundamento en el artículo 6 LOPJ, por falta de relevancia a la hora de resolver. En este asunto, ni se efectuó una liquidación provisional ni una definitiva fundamentada en el presupuesto último aprobado -que es el ámbito material en que juegan tales preceptos-, sino que, por el contrario, se han exigido liquidaciones nuevas, aplicación de tarifas -y cánones- también nuevas, pero tardíamente aprobadas y emitidas;

b) En todo caso, ambos preceptos han sido declarados conformes al ordenamiento jurídico en las sentencias de 26 de enero de 2004 y de 28 de septiembre de 2004.

En la primera de ellas se suprimió un inciso referido a la posibilidad de practicar liquidaciones provisionales o a cuenta "...en el caso de que la tarifa no pudiera ser puesta al cobro en el ejercicio corriente debido a retrasos motivados por tramitación de Impugnaciones o recursos o por otras causas, el Organismo gestor podrá aplicar provisionalmente y a buena cuenta la última aprobada que haya devenido firme".

Tras la anulación judicial, el precepto quedó así: "En el caso de que la tarifa no pudiera ser puesta al cobro en el ejercicio corriente, debido a retrasos motivados por tramitación de Impugnaciones o recursos o por otras causas, el organismo gestor podrá aplicar la última aprobada que haya devenido firme".

Por consiguiente, los preceptos han sido ya juzgados, de forma directa, por este Tribunal Supremo, en que se mantiene la conformidad a Derecho de tales artículos, excepción hecha del inciso anulado, los cuales, por lo demás, conservan su redacción originaria, por lo que no es pertinente analizar su disconformidad con la Constitución o con la Ley de Aguas, máxime cuando las sentencias que decidieron las cuestiones de ilegalidad examinaron explícita y pormenorizadamente la cuestión relativa a la retroactividad denunciada, justamente para negar su concurrencia.

Por lo demás, el artículo 114.4 TRLA se refiere a la distribución o reparto, entre los beneficiarios, del importe global constituido por la suma de los conceptos enumerados en el apartado 3 del mismo artículo, norma en todo caso extraña a cualquier previsión temporal, fuera en la aprobación del canon o la tarifa, fuera para la emisión de las liquidaciones.

En definitiva, ni hay retroactividad prohibida, ni son disconformes a Derecho ambos preceptos reglamentarios ni el artículo 303 -relativo al canon- también enjuiciado en las cuestiones de ilegalidad, ni habría juicio de relevancia de tales preceptos.

Por ello debe decirse, para dar respuesta a la segunda cuestión suscitada en el auto de admisión, que tales preceptos reglamentarios no contravienen la Constitución ni la Ley de Aguas, tal como esta misma Sala ya ha declarado con valor de cosa juzgada y, en particular, no incurrir en clase alguna de retroactividad.

**HORARIOS COMERCIALES. ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA.
LIMITACIONES TERRITORIALES O TEMPORALES EN LA DECLARACIÓN
CONSIDERACIÓN DE LIMITACIONES AL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD DE
MERCADO. INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 480/2020 de 18 de mayo de la Sección 3ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 362/2019.

Ponente: José María del Riego Valledor

La Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la indicada asociación contra la resolución de 15 de julio de 2016 de la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Junta de Galicia, por la que se aprobó la propuesta motivada del Ayuntamiento de Vigo de declaración de determinadas áreas del municipio de Vigo como zona de gran afluencia turística.

Las cuestiones que se plantean de interés casacional son las siguientes:

a) Determinar si la introducción de limitaciones temporales y territoriales en las declaraciones de zona de gran afluencia turística, permitidas y reguladas en el artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, puede considerarse como una restricción al libre ejercicio de la actividad económica en los términos previstos en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en relación con el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

b) Aclarar si, en ese caso, a la justificación de dichas restricciones en atención a los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor que exige el citado precepto 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, debe sumarse la justificación de que concurren razones imperiosas de interés general y de que tales restricciones temporales y geográficas son idóneas, necesarias y proporcionadas al objetivo perseguido.

En la materia de horarios comerciales de domingos y festivos que ahora nos ocupa, la regla general establecida por el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales (LHC), es que los comercios podrán permanecer abiertos al público un número mínimo de dieciséis domingos y festivos, si bien la norma estatal contempla que las Comunidades Autónomas puedan modificar dicho número en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de diez el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada.

No obstante, la anterior regla sobre la apertura en horarios y festivos no es de aplicación en relación con los establecimientos con régimen especial de horarios, que se determinan en el artículo 5 de la LHC, los cuales tienen plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.

Entre los establecimientos con régimen especial de horarios del indicado artículo 5 de la LHC se encuentran los que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados, excluidos los pertenecientes a empresas o grupos de distribución que no tengan la consideración de pequeña y mediana empresa según la legislación vigente, y también, en lo que aquí interesa, aquellos establecimientos instalados en zonas de gran afluencia turística, cualquiera que sea su dimensión.

El artículo 5, apartados 4 y 5 de la LHC enumera las circunstancias que han de concurrir para que las autoridades autonómicas, a propuesta de los Ayuntamientos correspondientes, determinen las zonas de gran afluencia turística para su respectivo ámbito territorial, y entre dichas circunstancias figura, en lo que interesa al presente recurso, la de tratarse de un municipio con más de 100.000 habitantes, que haya registrado más de 600.000 pernотaciones en el año inmediatamente anterior, como sucede en la ciudad de Vigo, que según los datos del Instituto Nacional de Estadística, obtenidos a través de la Encuesta de Ocupación Hotelera, registró durante el año 2015 un número de 623.578 pernотaciones.

El artículo 5 de la LHC, que establece la libertad de determinación de horarios de los establecimientos instalados en zonas de gran afluencia turística, es una norma estatal de carácter básico y de coordinación de la planificación general de la actividad económica en el sector de la distribución comercial.

Así, las Comunidades Autónomas pueden ampliar el número de zonas de gran afluencia turística por encima de los supuestos descritos en el artículo 5, apartados 4 y 5, de la LHC, haciendo uso de la autorización del artículo 5.4.g) de la LHC, que les permite añadir otras zonas cuando aprecien que concurren circunstancias especiales que así lo justifiquen, y en sentido inverso, aun concurriendo las circunstancias enumeradas por el artículo 5.4 de la LHC, que obligan a la declaración de la zona de gran afluencia turística, pueden las Comunidades Autónomas establecer limitaciones de carácter temporal o territorial en la aprobación de dicha calificación, si valoran que la propuesta del correspondiente Ayuntamiento justifica dichas limitaciones de acuerdo con los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor.

Estas restricciones o limitaciones en la declaración de zona de gran afluencia constituyen excepciones al principio general que proclama el artículo 5.1 de LHC, de libertad de los establecimientos instalados en zonas que tengan dicha calificación para determinar los días y horas de su actividad comercial, y por tanto, han de considerarse restricciones o limitaciones al ejercicio de una actividad económica, a los efectos de la aplicación del artículo 5 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, de modo que la lista de las razones que justifican el establecimiento de límites al acceso de una actividad económica o a su ejercicio o la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, es una lista cerrada, según resulta del propio artículo 3.11 de la ley de servicios, que considera como razones imperiosos de interés general "las siguientes".

La ley gallega 13/2006, de horarios comerciales, expresa las razones que justifican su específica regulación en materia de horarios comerciales, consistentes, entre otras, en la importancia de la presencia del comercio minorista en la vertebración de los pueblos, ciudades y barrios, su contribución a su habitabilidad y seguridad, la protección de las personas que por su edad y otras circunstancias tienen dificultades de movilidad, la ayuda en la lucha contra la desertización y el desempleo y la conciliación de la vida familiar y laboral. La necesidad de las limitaciones territoriales y temporales incorporadas por la administración gallega en la declaración de zona de gran afluencia turística a que se refiere este recurso, encuentra su justificación en las razones imperiosas de interés general expuestas.

En cuanto a la proporcionalidad de las limitaciones, la Sala considera que no puede discutirse en lo que se refiere a las limitaciones de orden temporal, ya que la declaración de zona de gran afluencia turística impugnada reconoce la libertad de horarios durante todos los domingos y festivos del año, con la única restricción de que el horario comercial se extenderá hasta las 22:00 horas, siendo tal restricción de muy reducida entidad en relación con los fines perseguidos, además de la circunstancia

apreciada por la sentencia recurrida, que encuentra justificada la restricción temporal porque ese horario de hasta las 22:00 horas razonablemente será coincidente con la franja horaria en la que hay más afluencia de visitantes.

Y la Sala responde de esta manera a las cuestiones planteadas de interés casacional:

a) Las limitaciones territoriales o temporales en la declaración de zona de gran afluencia turística, que restrinjan el principio general que proclama el artículo 5.1 de la ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, de libertad para determinar los días y horas de su actividad comercial reconocida a los establecimientos instalados en zonas que tengan dicha calificación, han de considerarse restricciones o limitaciones al ejercicio de una actividad económica, a los efectos de la aplicación del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

b) La sujeción de los poderes públicos autonómicos a las exigencias del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, supone que el establecimiento por estos de límites al ejercicio de una actividad económica, deberá estar motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

URBANISMO. CUOTAS DE URBANIZACIÓN. NATURALEZA. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN. ACCIÓN PERSONAL. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 540/2020 de 25 de mayo de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 942/2018.

Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego.

Las cuestiones objeto de interés casacional son las siguientes:

a) Si el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización es el cuatrienal previsto en la Ley 47/03, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el cuatrienal previsto en la Ley 58/03, de 17 de diciembre, General Tributaria, o, en fin, el de 15 años, previsto para las acciones personales en el art. 1964 del Código Civil.

b) Si dicho plazo deberá computarse desde que se ejecutó la obra y se emitió la certificación correspondiente, o, ha de estarse, por el contrario, a la fecha de la total terminación de las obras de urbanización, o, en su caso, a la fecha de publicación de la cuenta de liquidación definitiva.

Las cuotas de urbanización son un ingreso público, pues el urbanismo es un servicio público. El coste de las obras de urbanización está vinculado a las plusvalías

generadas por la actuación urbanística que beneficia a los propietarios afectados. Son una carga finalista en cuanto que su importe está afectado a un fin y destino concreto, tienen carácter obligatorio y no pueden ser objeto de exenciones, bonificaciones ni límites cuantitativos.

Ahora bien, que la cuota de urbanización tenga carácter público no implica que tenga naturaleza tributaria, pues no son una fuente de financiación más (en este caso municipal) para la prestación de servicios públicos o realización de obras públicas ni, en palabras de la reciente Ley General Tributaria 58/2003 (artículo 4) su fin primordial es obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, ni son instrumentos de la política económica general, sino que las abonan los propietarios en cumplimiento de una obligación legal urbanística, la de costear la urbanización del sector en el que se encuentran sus fincas, que forma parte del Estatuto urbanístico de la propiedad del suelo (artículos 14 y 18 de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo). Su fundamento jurídico se encuentra el principio de afección de las plusvalías generadas por la actuación urbanística al coste de las obras de urbanización; constituyen una carga finalista en cuanto que su importe queda afectado a un fin y destino concreto; tienen carácter obligatorio y no pueden ser objeto de exenciones, bonificaciones, ni límites cuantitativos (como ocurre con las contribuciones especiales). Por otro lado, si tuviera naturaleza tributaria les sería aplicable el Principio de Reserva de Ley recogido en el artículo 10, a) de la LGT 230/1963, y hoy en el 8 de la actual LGT 58/2003. También difieren en el hecho de que, ante el impago de las cuotas urbanísticas, la legislación autonómica puede autorizar la aplicación de la expropiación forzosa, tanto en el sistema de compensación como en el de cooperación (artículo 195 del Reglamento de Gestión Urbanística), posibilidad no prevista legalmente para el caso de impago de deudas tributarias".

Distinta es la regulación de la exigencia de las cuotas de urbanización cuando son apremiadas y se inicia la recaudación en vía ejecutiva. Artículo 127.4 del Reglamento de Gestión Urbanística. A partir de este momento dicha recaudación se rige por la normativa tributaria, artículos 163 y siguientes LGT.

Y tampoco es de aplicación a las cuotas de urbanización, cuya naturaleza se ha definido antes, la Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de noviembre (LGP), pues las cuotas de urbanización que deben abonar los propietarios afectados no pertenecen al "régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal". Y no es correcto pretender aplicar a las cuotas de urbanización el plazo de prescripción establecido en el artículo 15.1.a y b LGP. Se trata de un ingreso de carácter público, y solamente a partir de entrar en recaudación ejecutiva, es cuando sería entonces de aplicación esa consideración de coactividad consustancial con el apremio.

En cuanto al día inicial del cómputo del plazo de la prescripción de las cuotas urbanísticas, es de aplicación el artículo 128.1 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, que establece: "La

liquidación definitiva de la reparcelación tendrá lugar cuando se concluya la urbanización de la unidad reparcelable", y en el caso presente, y así se ha razonado en el anterior FD Tercero, e, la urbanización no estaba concluida cuando se liquidaron las cuotas que se impugnan.

La respuesta a las cuestiones de interés casacional son las siguientes:

a) El plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización es el plazo de 15 años (hoy, 5 años tras la Ley 42/2015), previsto para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil.

b) El referido plazo de prescripción deberá computarse desde que concluya la urbanización de la unidad reparcelable, conforme al artículo 128.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).

CONCESIONES ADMINISTRATIVAS. PRÉSTAMO HIPOTECARIO SOBRE LA CONCESIÓN. AUTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. ACTO REGLADO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 556/2020 de 25 de mayo de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 3263/2018.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

La cuestión objeto de interés casacional es la siguiente:

Si la autorización prevista en el artículo 255.1 de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas [actual artículo 273.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre], tiene naturaleza reglada o discrecional, para determinar el alcance del juicio administrativo que precede al otorgamiento o denegación de esa "previa autorización".

La Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Murcia estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Murcia contra la sentencia del juzgado de instancia que estimó el recurso interpuesto por la sociedad concesionaria contra la negativa del referido Ayuntamiento de la sustitución del préstamo como garantía hipotecaria referente al contrato de construcción mediante obra pública de un aparcamiento en el subsuelo de la Avenida de la Libertad de Murcia.

La obligación hipotecaria constituida sobre una concesión de una obra pública no puede garantizar cualquier clase de obligación, en los términos del art. 1861 del código civil, sino que ha de ceñirse a garantizar las deudas contraídas para la realización de la obra pública o, en su caso, para la explotación de la concesión derivada.

La cuestión a resolver, a la vista del texto del art. 255.1 de la Ley 13/2003, aplicado por la Sala de instancia, consiste en determinar si es un acto discrecional en su otorgamiento, respecto del que tiene margen de decisión la administración concedente, o un acto reglado en el que debe limitarse a comprobar si concurren los requisitos para la concesión en cuyo caso deberá conceder la autorización pertinente.

Al respecto nada dice el precepto aquí aplicable, ni tampoco el actualmente vigente, art. 273 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, contratos del Sector Público, como si hace en el art. 257 de la Ley 13/2003, que reproduce el art. 263 del TR Ley de Contratos del Sector Público, RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y sigue el art. 275 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, respecto de la autorización para participar como postor en la ejecución hipotecaria.

No obstante, el silencio de la Ley 13/2003 de 23 de mayo, reguladora inicial del contrato de concesión de obras públicas a la vista de su configuración debe entenderse que la autorización tiene carácter reglado debiéndose limitar la administración a comprobar si se da o no esa necesaria relación de la obligación asegurada mediante la hipoteca con la concesión a la que se encuentra afecta.

Ninguna duda ofrece que la obligación originaria no está alterada por la pretensión de novación de un préstamo con garantía hipotecaria mediante un alargamiento del plazo de devolución del préstamo, esto es una refinanciación en que se modifican las condiciones de amortización del préstamo mediante su prolongación en el tiempo. No se produce obligación nueva alguna.

Tampoco se altera la exigencia legal de que la hipoteca garantice las obligaciones derivadas de la concesión de construcción y posterior explotación de un aparcamiento subterráneo. Las obras han sido realizadas, pero subsiste la concesión en relación con las plazas de uso horario.

El TS fija como doctrina a la cuestión planteada, que la autorización prevista en el art. 255.1 Ley 13/2003, actual 273.1 Ley 9/2017, tiene naturaleza reglada para determinar el alcance del juicio administrativo que precede al otorgamiento o denegación de esa previa autorización también en la novación.

USO DE BANDERAS NO OFICIALES POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL EXTERIOR DE EDIFICOS Y ESPACIOS PÚBLICOS. PROHIBICIÓN INCLUSO CUANDO SU USO SEA OCASIONAL. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 564/2020 de 26 de mayo de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 1327/2018.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

La cuestión objeto de interés casacional es la siguiente:

Si resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, y, en particular, con el deber de objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas, la utilización -incluso ocasional- de banderas no oficiales en el exterior de los edificios y espacios públicos, aun cuando las mismas no sustituyan, sino que concurren, con la bandera de España y las demás banderas legal o estatutariamente instituidas.

Los arts. 4, y 6 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, establecen la forma en que se coloca no solo la bandera de España sino también la de las Comunidades Autónomas o municipales si las hubiere.

Por ello en conjunción con lo expuesto en el fundamento precedente, la administración, incluyendo la municipal, ha de respetar el ordenamiento jurídico, art. 103.1 CE sin que lo acordado, aunque lo voten la mayoría de los grupos políticos, pueda incardinarse en el marco competencial fijado por el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La respuesta a la cuestión de interés casacional es la siguiente:

Se fija como doctrina que no resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, y en particular, con el deber de objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas la utilización, incluso ocasional, de banderas no oficiales en el exterior de los edificios y espacios públicos, aun cuando las mismas no sustituyan, sino que concurren, con la bandera de España y las demás legal o estatutariamente instituidas.

**CONCEJALES. COMPATIBILIDAD ENTRE EL CARGO DE CONCEJAL
CON EL DESEMPEÑO DE UN PUESTO DE TRABAJO DE CARÁCTER
TEMPORAL. INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 575/2020 de 28 de mayo de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 5298/2017.

Ponente: María del Pilar Teso Gamella.

La cuestión objeto de interés casacional es la siguiente:

Determinar el alcance de la incompatibilidad prevista en el artículo 178.2.b) de la LOREG entre la condición de concejal de una Entidad Local con el desempeño de un puesto de trabajo de carácter temporal al servicio del Ayuntamiento.

La Sala de instancia estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento a Sentencia del Juzgado de lo Contencioso -administrativo de León que, a su vez, había estimado el recurso contencioso administrativo interpuesto por la recurrente, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento recurrido, de fecha 16 de septiembre de 2016, que ratificaba la incompatibilidad entre el cargo de concejal del citado Ayuntamiento y desempeñar una plaza como personal laboral temporal del Ayuntamiento, como ya había declarado el Pleno del citado Ayuntamiento mediante Acuerdo de 8 de agosto de 2016. La sentencia dictada en apelación considera conforme a Derecho el acuerdo municipal que ratifica la incompatibilidad entre el cargo de concejal y el desempeño del trabajo como personal laboral temporal.

Con carácter general, según dispone el artículo 178 de la LOREG, en relación con el derecho fundamental de acceso a cargos públicos del artículo 23.2 de la CE, las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo anterior, sobre aquellos que gozan de sufragio activo en las elecciones municipales, son también causa de incompatibilidad con la condición de concejal.

En concreto, el apartado 2 del expresado precepto, relaciona los supuestos de incompatibilidad, en cuya letra b) se señala como incompatible con la condición de concejal a "los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él".

Añade el mentado artículo 178, respecto del procedimiento a seguir en esos supuestos, que cuando se produzca una situación de incompatibilidad los afectados deberán optar entre la renuncia a la condición de concejal o el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad (apartado 3). Y, precisamente, cuando la causa de incompatibilidad sea la contenida en el punto b), del apartado 2, del citado artículo 178, el funcionario o empleado que optare por el cargo de Concejal pasará a la situación de servicios especiales o subsidiariamente a la prevista en sus respectivos convenios que en todo caso ha de suponer reserva de su puesto de trabajo (apartado 4).

La regulación de las causas de incompatibilidad, y de inelegibilidad, no permite la aplicación, sin más, de las herramientas hermenéuticas tradicionales, pues hay una que resulta preponderante cuando nos referimos a dichas incompatibilidades de los cargos y funciones públicas, que se traduce en una interdicción de interpretaciones extensivas de dichas causas. De manera que ha de hacerse, en todo caso, una interpretación restrictiva de las mismas, sin que pueda extenderse, en su interpretación y aplicación, a supuestos que no están expresamente previstos por el supuesto de hecho que contiene la norma, a la que se anuda la correspondiente incompatibilidad. En este caso, entre el cargo de concejal y el de funcionario o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.

La solución contraria a la expuesta, interpretando extensivamente dichas causas de incompatibilidad o de ilegitimidad, previstas en la LOREG, nos conduciría a la lesión del indicado artículo 23.2 de la CE, que consagra el derecho de acceso a funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, pues se compromete y contraviene este derecho fundamental cuando los supuestos de incompatibilidad se extienden o se proyectan a supuestos no comprendidos expresamente por la norma. En este sentido se viene pronunciando, con una reiteración que nos excusa de cita, tanto el Tribunal Constitucional como este Tribunal Supremo.

La condición de concejal resulta incompatible, según la causa que contiene el artículo 178, apartado 2.b), de la LOREG, con la condición de "funcionario o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él".

La interpretación de la indicada norma del artículo 178.2.b) de la LOREG ha de hacerse conjuntamente con lo que señala en el artículo 178.4 de la misma Ley, pues entre ambas se aprecia una correspondencia inescindible. Así, el citado artículo 178.4 dispone, como se ha dicho, que dicha causa de incompatibilidad referida a "funcionario o empleado" deberá optar, y si lo hiciera por el cargo de concejal, pasará la "situación de servicios especiales o subsidiariamente a la prevista en sus respectivos convenios que en todo caso ha de suponer reserva de su puesto de trabajo".

El vínculo entre ambas normas, artículo 178.2.b) y 178.4 pone de relieve que resulta incompatible el cargo de concejal con los siguientes empleos públicos: a) funcionario, b) personal en activo. Pues si así fuera debe, tras optar entre cualquiera de ellos con el de concejal, pasar, cuando es funcionario a la situación administrativa de servicios especiales, y si se trata de personal, se entiende laboral, debe pasar a la situación prevista en sus respectivos convenios que, en todo caso, ha de suponer reserva de su puesto de trabajo. Lo que ya pone de manifiesto, sino una inamovilidad, sí una cierta permanencia, duración y estabilidad en el desempeño del puesto.

En este caso, resulta evidente que la ahora recurrente no es funcionario público pues es personal laboral temporal, en concreto es técnico de turismo, que desempeña un puesto de trabajo que desde luego no tiene el carácter de estable, pues tiene una duración total de 180 días, y cuya retribución se abona con fondos ajenos al Ayuntamiento, mediante la subvención por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para los municipios de menos de cinco mil habitantes.

Ciertamente entre las clases de empleados públicos se encuentra, ex artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015 (TRLEBEP), el personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal. Pero la temporalidad de 180 días no se corresponde con el tenor del indicado artículo 178.4, cuando se refiere a la situación en la que debe quedar ese personal según sus respectivos convenios con reserva de puesto de trabajo "en todo caso". Teniendo en cuenta la regulación de las situaciones administrativas contenida en el citado TRLEBEP, y prevista, para los funcionarios públicos, en el artículo 85, y para el personal laboral en el artículo 92. Además, dicha temporalidad difícilmente podría conjugarse con la

exigencia de que se trate de "personal en activo", como demanda el propio artículo 178.2.b) de tanta cita.

En definitiva, cuanto llevamos expuesto impide que podamos incluir en la expresada causa de incompatibilidad a quien desempeña un puesto de trabajo como personal laboral de carácter temporal, por 180 días, no estable, financiado con fondos ajenos al municipio, salvo que hagamos una interpretación extensiva de dicho supuesto de incompatibilidad, que, como antes adelantamos en el fundamento anterior y ahora reiteramos, está proscrita en estos supuestos, según la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de este Tribunal Supremo.

Conviene insistir que en la medida en que las causas de incompatibilidad, que prevé la LOREG, constituyen excepciones a los criterios generales de participación en tareas de carácter público, han de ser interpretadas, por tal razón, de modo restringido.

IBI. CATASTRO INMOBILIARIO. SUBSANACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA FINCA QUE DETERMINAN SU VALOR CATASTRAL. SOLO TIENE EFECTOS HACIA EL FUTURO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 588/2020 de 28 de mayo de la Sección 2ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 4740/2017.

Ponente: Francisco José Navarro Sanchís.

La cuestión objeto de interés casacional es la siguiente:

Determinar si la exégesis del artículo 18 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, permite entender que debe tener efectos retroactivos la resolución del procedimiento de subsanación de discrepancias que dicho precepto regula aunque se inicie de oficio y se prevea literalmente la efectividad de esa resolución al día siguiente de que se acuerde-, si altera la descripción catastral del inmueble determinando una minoración de su valor catastral y la Administración ha tenido conocimiento de la falta de concordancia existente entre la descripción catastral del bien y la realidad inmobiliaria -no debida al incumplimiento de las obligaciones de declarar o comunicar previstas en los artículos 13 y 14 de dicho texto refundido-, por habérselo puesto de manifiesto el propio interesado.

El TS declara que el artículo 18 TRLCI, dada su explícita mención de que las subsanaciones de las características de la finca que determinan su valor catastral sólo tienen efectos hacia el futuro, en ningún caso puede interpretarse contra su tenor literal,

coincidente con la interpretación teleológica. Por tanto, es improcedente que el valor acordado por la Administración en el procedimiento de oficio habilitado en el artículo 18 TRLCI pueda proyectarse sobre situaciones y hechos anteriores al acto que le pone fin, al margen de las circunstancias concurrentes.

CONSORCIOS LOCALES. CUESTIÓN DE SI EN LA ACTUALIDAD TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ENTIDADES LOCALES. SALVO QUE LA CORRESPONDIENTE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SE LAS ATRIBUYAN, NO TIENEN ESTA CUALIDAD. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 603/2020 de 28 de mayo de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 3122/2018.

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

La cuestión objeto de interés casacional es la siguiente:

Si tras las modificaciones normativas introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (en especial a través de su Disposición final segunda) y por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre (en especial a través de sus artículos 12 a 15), puestas en relación con los artículos 118 a 127 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, cabe afirmar, o no, que los Consorcios tienen la condición de entidades locales.

Si bien en fechas pretéritas normativa legal y jurisprudencia incluyeron entes no territoriales, como los Consorcios locales, en el ámbito de la administración local, en el momento presente, tanto por la vigente regulación de la LRSP 40/2015, como por la introducida en la disposición adicional 20ª de la LRJPAC 30/1992 por la LRSAL 27/2013, tal consideración ha desaparecido en razón de su adscripción a una Administración Pública lo que comporta su consideración de ente instrumental del sector público institucional, y (2) en que los consorcios locales anteriores a la entrada en vigor de la LRSAL 27/2013 tenían ya que haber adaptado sus estatutos (31 de diciembre de 2014 era la fecha límite a la nueva regulación) y adscribirse a una administración en razón de lo establecido en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992.

Cuestión diferente y que ahora no se aborda es la derivada de que la legislación autonómica de régimen local pudiera reconocer esa consideración de entidad local a los consorcios en ejecución de la competencia prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución Española. En todo caso y por lo que afecta este proceso, debe ponerse de manifiesto que la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, no incluye a los Consorcios en la enumeración que de las entidades locales de la Comunidad de Madrid hace su artículo 2, sino que los regula

como una forma de gestión de los servicios públicos en el artículo 101.2, junto a las Mancomunidades, a las que, por el contrario, si incluye entre las entidades locales en el citado artículo 2, y más concretamente como un mecanismo de cooperación en los artículos 127.d) y 136.

La respuesta a la cuestión de interés casacional es la siguiente:

Tras las modificaciones normativas introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (en especial a través de su Disposición final segunda) y por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre (en especial a través de sus artículos 12 a 15), puestas en relación con los artículos 118 a 127 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, cabe afirmar que los Consorcios locales no tienen la condición de entidades locales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid.

FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN NACIONAL. ENTIDADES TERRITORIALES INFERIORES AL MUNICIPIO CON POBLACIÓN INFERIOR A 5.000 HABITANTE. DISPOSICIÓN ADICIONAL 5ª DEL REAL DECRETO 128/2018. INTERÉS CASACIONAL. NULIDAD DEL ÚLTIMO INCISO. DESESTIMACIÓN DEL RESTO DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS

Sentencia número 604/2020 de 28 de mayo de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de casación 165/2018.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

Varios funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional interpusieron el presente recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

El TS desestima la impugnación de los artículos

Y estima la impugnación del último inciso del apartado 1 de la disposición final quinta, que es del siguiente tenor:

"Disposición adicional quinta. Entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

1. El desempeño de las funciones de secretaría e intervención, tesorería y recaudación, en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que gocen de personalidad jurídica y tengan la condición de Entidad Local, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre,

de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se efectuará por un funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeñe las funciones de secretaria o intervención, tesorería y recaudación en el municipio al que pertenezca la Entidad de ámbito territorial inferior al municipio. En el caso de Entidades Locales de ámbito territorial inferior a municipio con población inferior a 5.000 habitantes podrán asignarse estas funciones a un funcionario de carrera de la propia Corporación, que preferentemente pertenezca al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria".

Dice el TS que con personalidad jurídica y condición de entidad local o sin ella, estos entes forman parte de la Administración Local y en su seno se deben ejercer las funciones a que se refiere el artículo 92 bis. Es cierto que hasta la derogación del Real Decreto 1732/1994 por la disposición derogatoria única del Real Decreto 128/2018, convivió la regulación legal establecida por el artículo 92 bis con la reglamentaria. No obstante, aunque el artículo 92.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local preveía la reserva de funciones en favor de los funcionarios habilitados, el apartado 4 de ese mismo artículo permitía que, excepcionalmente, la responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación fuera atribuida a miembros de la Corporación o a funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determinara por la legislación del Estado.

Sucede que la reforma efectuada por la Ley 27/2013, además de introducir el artículo 92 bis y otros preceptos, dio una nueva redacción al artículo 92 suprimiendo la salvedad indicada. Por tanto, no ofrece la Ley apoyo a la excepción, sin duda muy razonable que establece el apartado 1 de esta disposición adicional quinta.

Asimismo, el TS desestima las impugnaciones de los artículos 2.4, 6.3, 20.3, 24.1, 25.1, inciso final del primer párrafo del artículo 49.1 y del apartado 3 d) de ese mismo precepto, y apartado 3 de la disposición transitoria sexta.

CONVOCATORIAS

Resolución de 3 de junio de 2020, del Instituto Andaluz de la Mujer (Comunidad Autónoma de Andalucía), de modificación de la Resolución de 19 de noviembre de 2019, del Instituto Andaluz de la Mujer, por la que se convoca la línea de subvención del Instituto Andaluz de la Mujer, en régimen de concurrencia no competitiva, a ayuntamientos, mancomunidades de municipios y consorcios de Andalucía para **proyectos de prevención e intervención frente a la violencia contra las mujeres** para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. [BOJA núm. 108 de 8 de junio de 2020.](#)

Orden de 22 de mayo de 2020, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el ejercicio 2020 las ayudas previstas en la Orden de 19 de julio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la **recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz**, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. [BOJA Extraordinario núm. 35 de 9 de junio de 2020.](#)

Orden de 10 de junio de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se modifica la de 21 de junio de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación **internacional para el desarrollo por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo** y se procede a su convocatoria para el ejercicio correspondiente. [BOJA Extraordinario núm. 37 de 12 de junio de 2020.](#)

Orden de 8 de junio de 2020, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los **alquileres de la vivienda habitual**. [BOJA Extraordinario núm. 37 de 12 de junio de 2020.](#)

Resolución de 3 de junio de 2020, del Instituto Andaluz de la Mujer (Comunidad Autónoma de Andalucía), de modificación de la Resolución de 19 de noviembre de 2019, del Instituto Andaluz de la Mujer, por la que se convoca la línea de subvención del Instituto Andaluz de la Mujer, en régimen de concurrencia no competitiva, a ayuntamientos, mancomunidades de municipios y consorcios de Andalucía para **proyectos de prevención e intervención frente a la violencia contra las mujeres** para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. [BOJA núm. 108 de 8 de junio de 2020.](#)

Orden de 22 de mayo de 2020, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el ejercicio 2020 las ayudas previstas en la Orden de 19 de julio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la **recuperación medioambiental y uso sostenible de las playas del litoral andaluz**, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. [BOJA Extraordinario núm. 35 de 9 de junio de 2020.](#)

Orden de 10 de junio de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se modifica la de 21 de junio de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación **internacional para el desarrollo por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo** y se procede a su convocatoria para el ejercicio correspondiente. [BOJA Extraordinario núm. 37 de 12 de junio de 2020.](#)

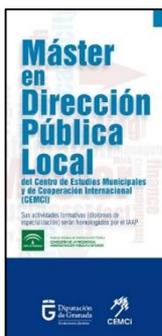
Orden de 8 de junio de 2020, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los **alquileres de la vivienda habitual**. [BOJA Extraordinario núm. 37 de 12 de junio de 2020.](#)

Orden de 24 de abril de 2020, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan subvenciones a las comunidades andaluzas en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a **actividades de promoción cultural, de orientación a la población andaluza en el exterior, así como para el mantenimiento de dichas entidades**, para 2020 en las líneas 1, 2, 3 y 4. [BOJA núm. 98 de 25 de mayo de 2020.](#)

Orden de 24 de abril de 2020, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan subvenciones a entidades sin ánimo de lucro, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a **atender necesidades asistenciales y situaciones de extrema necesidad de personas andaluzas residentes en el extranjero**. [BOJA núm. 98 de 25 de mayo de 2020.](#)

AHORA EN EL CEMCI

MASTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL



El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online.

Con este Máster pretendemos transmitir unos conocimientos teórico-prácticos necesarios para producir el cambio en el contenido y el modo de dirigir y gestionar las administraciones locales, modernizándolas, haciéndolas sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad. Por lo tanto se da respuesta con mayor intensidad a los requerimientos que para la dirección pública plantea el Estatuto Básico del Empleado Público.

El Máster se articula en tres niveles correspondientes a diversos escalones de intensidad formativa para completar las 720 horas lectivas totales. Dichos niveles pueden ser realizados de forma autónoma e independiente, de manera que cada alumno podrá elegir el escalón formativo al que desea llegar.

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.

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](#))



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



fundamentales.

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

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

([Más información](#))

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.



FORMACIÓN

Las próximas actividades formativas convocadas por el CEMCI son:

- [La utilización eficiente del presupuesto municipal y de los recursos públicos \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 18 de septiembre al 2 de octubre de 2020.
- Webinar local. [Plusvalía municipal: situación en 2020](#). Formación virtual. 22 de septiembre de 2020.
- Máster en dirección pública local. [Diploma de Especialización en Gestión Pública Local \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 23 de septiembre al 15 de diciembre de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Plan de prevención de riesgos laborales y gestión estratégica en la administración local. Especial referencia a la pandemia del COVID-19](#). Formación virtual. Del 25 de septiembre al 5 de noviembre de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [El impacto de la crisis del COVID-19 en las entidades locales](#). Formación presencial. 29 y 30 de septiembre de 2020.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de estudios avanzados sobre tesorería y recaudación](#). Formación virtual. Del 30 de septiembre al 8 de diciembre de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [La hacienda local post COVID-19: medidas y estrategias](#). Formación presencial. 1 y 2 de octubre de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [La selección de empleados públicos locales \(temporal e indefinida\). Problemas y soluciones en su desarrollo \(VI edición\)](#). Formación virtual. Del 1 al 28 de octubre de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Contratación pública más eficaz a través de los compromisos sociales y ambientales establecidos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 7 de octubre al 3 de noviembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Medidas presupuestarias para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social](#). Formación presencial. 8 y 9 de octubre de 2020.
- Espacio político local. [Estrategias y tácticas de comunicación política](#). Formación virtual. Del 14 al 28 de octubre de 2020.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Transparencia y protección de datos personales en las administraciones locales \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 22 de octubre al 18 de noviembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Praxis de la nueva Ley de Contratos en el Sector Público \(III edición\)](#). Formación presencial. Del 27 al 29 de octubre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 29 de octubre al 25 de noviembre de 2020.

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Aplicación del régimen jurídico laboral a las entidades locales \(VIII edición\)](#). Formación virtual. Del 3 al 30 de noviembre de 2020.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Las situaciones administrativas de los empleados públicos locales \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 4 de noviembre al 1 de diciembre de 2020.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Licencias ambientales en Andalucía \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 5 de noviembre al 2 de diciembre de 2020.
- Webinar local. [La intervención municipal frente a la violencia de género](#). Formación virtual. 6 de noviembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [El impacto de la Ley 39 y 40/2015, de 1 de octubre en la gestión de los recursos humanos. Análisis de aspectos prácticos \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 10 de noviembre al 7 de diciembre de 2020.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Los actuales convenios en las entidades locales conforme a la Ley 40/2015 \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 13 de noviembre al 10 de diciembre de 2020.
- Espacio político local. [Introducción al Gobierno Abierto \(transparencia, colaboración y participación\)](#). Formación virtual. Del 16 al 30 de noviembre de 2020.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [El sistema de seguridad social y sus efectos en los empleados públicos locales \(VII edición\)](#). Formación virtual. Del 17 de noviembre al 14 de diciembre de 2020.
- Webinar local. [Inventario y catálogos de caminos municipales](#). Formación virtual. 18 de noviembre de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Integridad y compliance en la contratación pública local](#). Formación virtual. Del 18 de noviembre al 15 de diciembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Gestión integral de los procedimientos de selección](#). Formación presencial. 19 y 20 de noviembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Redacción de pliegos de contratación](#). Formación presencial. 23 y 24 de noviembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Entidades urbanísticas colaboradoras](#). Formación presencial. 26 y 27 de noviembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(IX edición\)](#). Formación presencial. 1 y 2 de diciembre de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Contenido y aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño y desarrollo de la carrera horizontal por competencias de los empleados públicos locales](#). Formación presencial. 10 y 11 de diciembre de 2020.

PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA



A través de la página web del CEMCI puede consultarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones, disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. 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

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

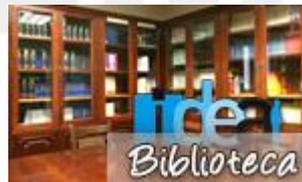


PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- Arrojando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles. Raquel Valle Escolano. Obra premiada en la IV edición de Premios CEMCI.
- Plan de seguimiento y evaluación de la transparencia y buen gobierno municipal. Ayuntamiento de Vigo. Obra premiada en la IV edición de Premios CEMCI.
- La exigibilidad de los servicios municipales de prestación obligatoria. En particular, abastecimiento de agua, transporte colectivo urbano y ciclo de residuos sólidos urbanos. Carmen Rocío Martínez Bernal. Obra que ha obtenido mención especial en la IV edición de Premios CEMCI.
- El ciudadano de Alzira “SI” puede ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones electrónicas. Ayuntamiento de Alzira. Obra que ha obtenido mención especial en la IV edición de Premios CEMCI.
- Desarrollo local. Gestión e implementación de proyectos.
- Lecciones de organización administrativa

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

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMAS PUBLICACIONES



REFLEXIONES EN TORNO A LA FIGURA DEL DIRECTIVO PÚBLICO LOCAL

Gustavo García-Villanova Zurita

Resumen

El autor, a lo largo de esta obra, plantea un acercamiento a la definición de Directivo, sus características y su incardinación en el ámbito de gestión de las políticas públicas, pasando por los sistemas de selección o provisión de puestos de trabajo y las retribuciones.

Seguidamente, analiza la figura de la Dirección pública profesional en el ámbito de los gobiernos locales, las actuaciones previas a la adopción de un sistema de dirección pública profesional, así como el análisis de los diferentes tipos directivos que, según la legislación, pueden existir: los coordinadores y directores generales, los funcionarios con habilitación de carácter nacional, y los titulares de la asesoría y órganos de gestión tributaria.

Índice

Introducción.

Un acercamiento a la definición de Directivo.

2. Las políticas públicas. El inicio del trabajo directivo.

3. La selección o provisión de los puestos directivos.

4. La retribución de los Directivos Públicos.

5. La Dirección Pública profesional en los gobiernos locales.

6. Conclusiones.

Anexos.

Bibliografía



LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Vicente M^a González-Haba Guisado

Resumen

Esta obra es una edición actualizada de la publicada en el año 2012 bajo el título “Lecciones teórico-prácticas de derecho administrativo”. Desde el año 2012 hasta el inicio del 2020 ha transcurrido un largo período de tiempo que ha incidido sobre el Derecho Administrativo, y que hace necesario una actualización y modernización de su contenido.

A lo largo del libro, el autor ha agrupado en dieciséis capítulos las materias abordadas, que abarcan desde el Derecho administrativo general y sus fuentes, hasta la figura del administrado visto desde los diversos planteamientos que en la actualidad lo regulan. Mención especial merece el último capítulo dedicado a la Administración Local, que se ha incluido con cierta amplitud y desarrollo debido al colectivo potencial al que va dirigido esta obra, con el fin de que pueda ser útil en sus actividades profesionales o en sus estudios para acceder, en su caso, al Empleo Público especialmente es la esfera local.

Índice

Prólogo.

Abreviaturas y siglas.

Capítulo I. El Derecho Administrativo

Capítulo II. Las fuentes superiores del Derecho Administrativo.

Capítulo III. El Reglamento y otras fuentes.

Capítulo IV. El acto administrativo.

Capítulo V. Los contratos administrativos.

Capítulo VI. La acción administrativa.

Capítulo VII. La expropiación forzosa.

Capítulo VIII. Las propiedades públicas.

Capítulo IX. La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Capítulo X. La potestad sancionadora.

Capítulo XI. El procedimiento administrativo y su regulación.

Capítulo XII. La tramitación del procedimiento administrativo.

Capítulo XIII. Los recursos administrativos.

Capítulo XIV. La justicia administrativa.

Capítulo XV. El administrado

Capítulo XVI. La administración local.

OTRAS PUBLICACIONES EN:
<https://www.cemci.org/publicaciones>

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Aristegui Andauiza, Icíar

“La autoliquidación de la plusvalía municipal y la prescripción del derecho a exigir su pago”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2020, pp. 38-49.

Cabezuelo Valencia, David

“Expediente de transmisión de una autorización para el uso privativo de dominio público”, en: *La Administración Práctica*, nº 1/2020, pp. 231-242.

Calvo Vérguez, Juan

“La valoración catastral de los terrenos urbanizables y sus consecuencias tributarias”, en: *Tributos locales*, nº 143/2020, pp. 83-101.

Carlón Ruiz, Matilde

“Nuevo y viejo en la concesión de servicio (público)”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 202/2019, pp. 83-122.

Caruz Arcos, Eduardo

“La nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre la “desconsolidación” del suelo urbano en actuaciones de renovación, regeneración o rehabilitación urbana”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, nº 335/2020, pp. 41-62.

Casas Agudo, Daniel

“Tributación municipal compartida. Experiencias de Derecho Comparado y propuestas para el caso de España”, en: *Tributos Locales*, nº 143/2020, pp. 33-54.

Cerdán Elcid, Daniel

“Un modelo para evaluar las obligaciones de información de las Administraciones: el Índice de Transparencia de Canarias (ITC)”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12/2019, pp. 73-92.

Chamorro González, Jesús María

“El ejercicio de potestades administrativas por funcionarios interinos”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2020, pp. 1-5.

Dapena Gómez, María

“Planificación y procesos de elaboración de plantillas, relación de puestos de trabajo y oferta de empleo público”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº especial noviembre/2019, pp. 47-68.

Doncel Rodríguez, Consuelo

“El plan de mejora de contratación pública local. Una oportunidad para los pequeños y medianos municipios”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2020, pp. 68-83.

Fernández Farreres, Germán

“Derecho al cobro de la subvención y obligación de devolución de lo percibido (reflexiones a propósito de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo)”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 202/2019, pp. 11-50.

Galán Galán, Alfredo y Rodríguez Florido, Iván

“La regulación del artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: demolición de edificaciones ilegales y garantía de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 51/2019, pp. 12-59.

Gallardo Gutiérrez, Joaquín

“La extinción de la personalidad jurídica de las mancomunidades y la transmisión de deuda a las entidades sucesoras. Los pronunciamientos judiciales sobre la disolución y liquidación de la mancomunidad de municipios del bajo Guadalquivir”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 103/2019, pp. 175-185.

García Valderrey, Miguel Ángel

“Sobre la actuación municipal ante el hallazgo de bienes de interés arqueológico o paleontológico”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12/2019, pp. 131-136.

González de Lara Mingo, Sandra

“Prórroga legal de los plazos en los recursos contencioso-administrativo y en el recurso de casación”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 1/2020, pp. 1-7.

González-Varas Ibáñez, Santiago

“Responsabilidad patrimonial de la administración por anulación de licencias”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 335/2020, pp. 19-39.

Hernández Jiménez, Hilario M.

“3 claves para tramitar correctamente un instrumento de planeamiento”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2020, pp. 1-3.

López Donaire, Belén

“Los códigos de conducta en el ámbito local: pieza clave de un sistema de integridad”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº especial noviembre/2019, pp. 216-232.

López Pulido, Joan Pere

“Desclasificación del suelo, por acto legislativo de protección medioambiental y su indemnización”, en: *La Administración Práctica*, nº 11/2019, pp. 55-64.

López Pulido, Joan Pere

“Cese de funcionarios de carrera, que ocupan puestos de trabajo, provistos mediante el sistema de libre designación”, en: *La Administración Práctica*, nº 1/2020, pp. 109-116.

Manzano Peláez, Ester

“El cambio comienza desde dentro: avanzando en la administración digital”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2020, pp. 74-85.

Milans del Bosch, Santiago

“Doctrina jurisprudencial sobre mociones, interpelaciones, ruegos y preguntas: su relación directa con los derechos de libertad de expresión y acceso a los cargos públicos”, en: *Cuadernos de derecho local*, nº 51/2019, pp. 164-187.

Moreno Serrano, Beatriz

“Rendición de la cuenta general de las entidades locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2019, pp. 46-54.

Moreno Serrano, Beatriz

“Legitimación para recurrir tributos locales”, en: *La Administración Práctica*, nº 2/2020, pp. 49-62.

Navarrete Ibáñez, Eva M.

“Cuestiones actuales y desafíos en la formación del personal empleado público”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2020, pp. 58-68.

Pérez Sáez, Rocío

“La regulación de los apartamentos y viviendas turísticas y las viviendas de uso turístico”, en: *La Administración Práctica*, nº 1/2020, pp. 117-122.

Rodríguez Puñal, Elicia

“Contratación en los sectores excluidos: panorama de las principales novedades del RD Ley 3/2020”, en: *Actualidad Administrativas*, nº 3/2020, pp. 1-4.

Ros Arpa, Carles

“Dos fórmulas de valoración de las ofertas económicas adecuadas a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 51/2020, pp. 188-203.

Sánchez Zaplana, Antonio

“Breve introducción a la Inteligencia Artificial para todos los públicos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2019, pp. 80-95.

Silvestre i Casteón, Xavier

“Conflictos en la transmisión de licencias de actividad y posibles soluciones”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2020, pp. 87-99.

Soldevila Fragoso, Santiago

“Límites de la subcontratación pública”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 1/2020, pp. 1-3.

Xiol Ríos, Carlos

“No procede indemnización por la extinción ordinaria del contrato de trabajo de interinidad”, en: *La Administración Práctica*, 10/2019, pp. 151-158.

MANIFIESTO EN FAVOR DE LA EXPERIENCIA

Parece que hay un jolgorio que vuelve a reinar, aunque todavía esté lejos ese tiempo de amada incertidumbre. Aún es pronto para rescatar la idea de que todo ha vuelto a su ser. Son tiempos de nueva normalidad, del fin de la mal llamada (des)escalada –no hemos descendido sobre los mismos pasos que, por desgracia, nos encumbraron-. Aunque aún suena tosca, porque no suena. Los motores no se reactivan y las economías aún adolecen. La Alhambra, por ejemplo, no alcanza más allá de los 300 visitantes diarios, de media, en era A.C (antes del Covid), superaba los 8000.

Mientras que los cambios coletean, hay otros que parecen venir para quedarse, pero ¿A qué precio? La reducción de las distancias con la era digital nos ha permitido no salir de casa y seguir trabajando. Se han impuesto nuevos métodos para que la vida pudiera seguir “normal”. Aunque desde este humilde entender, los cambios que ofrece la era digital solo han de ser una tónica excepcional, de salvaguardia, no una imposición perpetua. Este tiempo ha demostrado, con creces, que el ser humano es un animal social. Insisto, no hay que desdeñar los avances, habría que ahondar en tenerlos presentes, pero nunca deberían de ser la nota que marcara el paso.



Y escribo esto desde una singularidad muy certeramente apuntada. Miremos a nuestra ciudad, que, junto con Salamanca o Santiago de Compostela, están entre las ciudades universitarias por antonomasia. Las tres cuentan con espacios de investigación de más de cinco siglos, por lo que los cambios que estos centros han traído a estas urbes han arraigado en su acervo, crecimiento y desarrollo. En este caso particular nuestro, uno puede observar ese devenir a poco que se percata del paso de las estaciones. Al llegar septiembre, la ciudad cambia, se vuelve vigorosa, el calor amaina y los estudiantes comienzan a diseminarse por lo largo y ancho de nuestras calles y plazas. Ocurre justo lo contrario en las semanas finales de julio y, especialmente, en agosto. La ciudad, durante la canícula, se desgánela, pierde fuelle. Y es que, nuestra *Graná*, es un totum revolutum dónde cada recodo tiene una función y, dónde todos y cada uno de ellos, han de estar prestos para poner de su parte.



En esta especial disertación se esconde un alegato en favor de la Universidad. No solo como lugar del saber, de la búsqueda de la verdad y del empleo de la razón, sino en la vanagloria que supone transmitir el pensamiento a través, también, de la experiencia. La universidad no es solo un terreno dónde los alumnos han de conocer teorías, desarrollar nuevos conocimientos y aprehender de lo que hay en los libros (y en internet). La universidad ha de ser entendida como otro paso vital para el desarrollo del ser.



Se escriben estas loas al mundo analógico porque los datos apuntan a situaciones que, de ocurrir, podrían ser, cuanto menos, lesivas. El miedo a posibles escenarios en los que haya que volver a confinarse están provocando que los estudiantes afronten este paso esencial con demasiadas prebendas. Y las universidades, para no quedarse atrás, están ofreciendo beneplácitos que distan mucho del ideal. No consiste en pasar por la universidad; aprobar determinadas asignaturas, obtener un título y, con suerte, encontrar un trabajo. No, no es eso. Consiste en que la universidad pase por ti. Consiste en aprender a marcar tus pautas siendo ahora tú el adulto que ha de estar pendiente de sí mismo; en acostarse tarde, levantarse temprano, hacer una escuálida tortilla, salir antes de un examen, comer fuera, hacer amigos, equivocarse, caerse, levantarse... Una y otra vez. Solo así se entiende la universidad.

Pero, he de insistir, escribo esto porque las futuras generaciones se merecen saberlo: han de salir de la zona confort y descubrir. No debemos abogar por la excepcionalidad de quedarse en casa delante de una pantalla viendo como un profesor narra el tema que toca. La universidad va más allá de levantar la mano en clase, buscar un pupitre libre o el encontrar un libro en la biblioteca... La universidad es también



conocer una ciudad, sus gentes, su cultura, su gastronomía... Solo mediante esa entropía el ser humano se convierte en ciudadano, ciudadano de Granada, de Salamanca, de Santiago y, a la par, del mundo. Porque esas universidades, como los alumnos, son todos parte de un ecosistema que está creando personas, pero también está

dando vida a esas ciudades.

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