

# Revista digital CEMCI

Número 47: julio a septiembre 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 de forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la [Revista CEMCI](#) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](#).

## **SUMARIO:**

### **1.- Editorial**

### **2.- Tribuna**

- CAMPOS ACUÑA, Concepción. La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: claves para su traslación al ámbito local.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo. Extinción de la relación de trabajo en el empleo público interino. Especial atención a la problemática de la administración local.
- RUIZ SÁNCHEZ, M<sup>a</sup> Virginia. Haciendo a las ciudades más saludables: las zonas verdes urbanas como instrumento para prevenir enfermedades.
- SANTODOMINGO GONZÁLEZ, Álvaro L. La participación local en los ingresos de otros entes. Una perspectiva comparada.

### **3.- Trabajos de evaluación**

- MEDINA ZORRILLA, M<sup>a</sup> Carmen. La evolución de las viviendas ilegales en Andalucía.
- MORILLO MALAGÓN, Araceli. La planificación financiera. Plan anual de Tesorería.

### **4.- Actualidad jurídica**

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

### **5.- Convocatorias**

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

### **7.- Novedades editoriales**

### **8.- Novedades bibliográficas**



## Indice

Página 2 de 2



9.- Ocio

10.- Actualidad Informativa



## **EDITORIAL**

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

En este aspecto cabe destacar, como novedad más reciente del CEMCI en su permanente actitud creativa e innovadora, la inauguración de un nuevo servicio para apoyar a nuestros ayuntamientos en su transformación digital: Actividad Electrónica en las Entidades Locales. El objetivo de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte el CEMCI en torno a las acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica, que pueda servir de guía para otras administraciones similares, pudiendo consultarse las acciones llevadas a cabo a través de la página web del CEMCI.

Respeto al 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, que afecten de forma directa al ámbito local, con una visión no sólo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

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.

Abrimos la sección Tribuna, con un artículo de Concepción CAMPOS ACUÑA, Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, Categoría Superior, sobre “La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: claves para su traslación al ámbito local”, en el que se plantea la necesidad de abordar el teletrabajo en el sector público, dada la situación generada por el Covid19 y la declaración del estado de alarma y sus prórrogas sucesivas, lo que nos sitúa ante un nuevo e inédito escenario de aislamiento social y protagonismo de la digitalización.

A continuación, el Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Universidad Autónoma de Barcelona, Eduardo ROJO TORRECILLA, nos presenta su trabajo titulado “Extinción de la relación de trabajo en el empleo público interino. Especial atención a la problemática de la administración local”. El artículo aborda el estudio de diversas cuestiones suscitadas con ocasión de la extinción de la prestación de servicios de trabajadores del sector público con contratación laboral temporal o con nombramientos de funcionario interino.

En tercer lugar, un trabajo de M<sup>a</sup> Virginia RUIZ SÁNCHEZ, Secretaria del Excmo. Ayuntamiento de Puerto Lumbreras (Murcia), “Haciendo a las ciudades más saludables: las zonas verdes urbanas como instrumento para prevenir enfermedades”, en el que se exponen las relaciones entre el urbanismo, el medio ambiente y la salud, incidiendo en los beneficios que tienen las zonas verdes urbanas para paliar algunas de las enfermedades de la población.

La sección Tribuna se cierra con un trabajo de Álvaro L. SANTODOMINGO GONZÁLEZ, Interventor-Tesorero de la administración local, sobre “La participación local en los ingresos de otros entes. Una perspectiva comparada”. En este artículo el autor hace un estudio comparativo entre el sistema de participación local en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, del que han surgido múltiples propuestas de reforma, con las diferentes experiencias europeas llevadas a cabo en esta materia.

Iniciamos la sección Trabajos de Evaluación con un trabajo de M<sup>a</sup> Carmen MEDINA ZORRILLA, Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Cuevas Bajas (Málaga), sobre “La evolución de las viviendas ilegales en Andalucía”, en el que muestra la evolución urbanística y normativa de esta materia, hasta llegar a la regulación actual con el Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, que abre la puerta a la regularización y construcción de muchas construcciones que hasta ahora no tenían esa posibilidad gracias a la ampliación de los supuestos en los que cabe el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación y a la flexibilización de los criterios para su incorporación a planeamiento.

Seguidamente, un trabajo de Araceli MORILLO MALAGÓN, Tesorera del Ayuntamiento de Baena (Córdoba), titulado “La planificación financiera. Plan anual de Tesorería”, en el que nos sitúa la planificación financiera como una función de la Tesorería de las Entidades Locales, que debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a cualquier modificación de las circunstancias previamente esperadas,



como se ha puesto de manifiesto durante el ejercicio 2020 ante la gestión de la crisis sanitaria 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 NUEVA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: CLAVES PARA SU TRASLACIÓN AL ÁMBITO LOCAL

Concepción CAMPOS ACUÑA

*Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, Categoría Superior*

### SUMARIO:

1. Acuerdo sobre el teletrabajo: Covid-19 y el estado de alarma como aceleradores de un camino anunciado
2. Antecedentes y experiencias pre y post-Covid de teletrabajo en la administración pública
  - 2.1.- Marco general regulatorio
  - 2.2.- Impactos normativos y de ordenación del teletrabajo por el efecto covid-19
3. La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: concepto y características
  - 3.1.- Aproximación conceptual: trabajo a distancia y teletrabajo
  - 3.2.- Teletrabajo regular: el porcentaje mínimo del trabajo a distancia
  - 3.3.- Puestos de trabajo susceptible de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo
  - 3.4.- Condicionamientos subjetivos: puestos de nueva generación
4. Características objetivas del teletrabajo en la administración pública
  - 4.1.- Autorización expresa y compatibilidad con la modalidad presencial
  - 4.2.- Carácter voluntario y reversible
  - 4.3.- Planificación y evaluación
  - 4.4.- Provisión de medios para el teletrabajo por la administración
  - 4.5.- Establecimiento de horario y jornada laboral
  - 4.6.- Determinación de medios de control
5. Derechos y riesgos en la modalidad organizativa de teletrabajo
  - 5.1.- Garantía de los derechos
  - 5.2.- Principales riesgos del teletrabajo: entre la tecnología y las personas
6. Conclusión: el teletrabajo más allá de escenarios extraordinarios
7. Bibliografía

### 1.- ACUERDO SOBRE EL TELETRABAJO: COVID-19 Y EL ESTADO DE ALARMA COMO ACELERADORES DE UN CAMINO ANUNCIADO

La situación generada por el Covid19 y la declaración del estado de alarma 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 y sus prórrogas sucesivas, nos situaba ante un nuevo e inédito escenario de aislamiento social y protagonismo de la digitalización. Y en ese contexto, adquiriría una relevancia no deseada un tema que había sido orillado reiteradamente por los modelos organizativos del empleo, tanto públicos como privados, el teletrabajo o el trabajo a distancia (salvo algunas experiencias existentes en proceso de exploración).

Porque los datos del Instituto Nacional de Estadística de la EPA de 2019 revelaban que el 90,7% de los ocupados no había trabajado ningún día en su domicilio particular, y que solamente el 4,8% de los españoles había trabajado en casa más de la mitad de los días, mientras que el 3,5% lo había hecho de manera ocasional. Frente a esa situación el Covid-19 conseguía digitalizar más empresas y administraciones que la normativa o la propia tecnología. Ahora bien, la implantación forzosa del teletrabajo se realizaba sin planificación, sin orden, sin conocimientos ni capacitación previa, sin indicadores de evaluación, ni una metodología previa, a pesar de lo cual el “piloto forzoso” ha funcionado técnica y razonablemente bien.

Para su implantación, 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, ponía de manifiesto las recomendaciones de las Autoridades Sanitarias dirigidas a reducir la expansión del Covid-19 han puesto de manifiesto los beneficios de la modalidad del trabajo no presencial, en aquellos puestos en que resulta posible. Si bien en este caso, para las empresas y puestos en los que la modalidad del trabajo no presencial no estaba implementada con anterioridad, la urgencia de la situación de excepcionalidad exigió una relajación de estas obligaciones, con carácter temporal y exclusivamente a los efectos de responder a las necesidades sanitarias de contención actualmente vigentes.

A pesar de que no se adoptó una previsión de carácter general sobre el teletrabajo en el conjunto de las administraciones públicas, tratándose de una cuestión organizativa, tanto en el ámbito estatal, como autonómico y local se adoptaron medidas para facilitar la continuidad del funcionamiento en régimen de teletrabajo, tomando como referencia en muchos casos, las cuestiones de riesgo sanitario y conciliación de la vida personal y familiar para su priorización.

Y ello fue así porque la regulación básica en materia de empleo público, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) no contemplaba previsión alguna referida al teletrabajo, limitándose a señalar que las Administraciones Públicas establecerán la jornada de trabajo de sus funcionarios públicos y que en relación con el régimen de jornada de trabajo del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente, siendo el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRET), el que regula el trabajo a distancia. En su artículo 69, el TREBEP concede a cada administración plena autonomía para organizar sus recursos humanos, siendo a dichos efectos clave la planificación de los recursos humanos, que, no olvidemos, tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, planificación en la que debería incluirse la posible previsión del régimen de teletrabajo. Para el ámbito laboral, el citado artículo 13 TRET se limitaba a ofrecer la definición sobre el teletrabajo y fijar unas consideraciones generales sobre el trabajo a distancia, estableciendo que dicho acuerdo deberá formalizarse por escrito y la garantía de derechos de los trabajadores.

## **2.- ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS PRE Y POST-COVID DE TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **2.1.- Marco general regulatorio**

Ante la inexistencia de un marco legal de carácter básico en relación con el teletrabajo en el ámbito de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo establecido en las regulaciones autonómicas, podíamos reseñar una serie de instrumentos normativos y de ordenación que han ido dando paso a diferentes experiencias piloto:

- Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, firmado el 16 de julio de 2002, en Bruselas
- Orden APU/1981/2006, el 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales. Ministerio de Administraciones Públicas
- Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, (LAE)
- 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 (TREBEP)
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRET)

Que debe completarse con lo establecido en la numerosa normativa aprobada por las CCAA y los respectivos acuerdos de las entidades locales.

- Euskadi con el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial
- Decreto 127/2012, de 6 de julio, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- Decreto 36/2013, de 28 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración Autónoma de las Illes Balears.
- Decreto 57/2013, de 12 de agosto, por el que se regula la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos.
- Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura
- Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia

- Decreto 82/2016, de 8 de julio, del Consell por el que regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal empleado público de la Administración de la Generalitat, en desarrollo de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana

En cuanto a su gestación formal, ha sido en el ámbito de la Administración General del Estado donde podemos encontrar las referencias más tempranas. La Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos fue una declaración pionera en el establecimiento del teletrabajo en el sector público, fijando entre sus objetivos la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos, como los principales factores que ayudan al aumento de la calidad de los servicios<sup>1</sup>. Con posterioridad, la LAE en su Disposición final sexta habilitaba para la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado, al disponer que el Ministerio de Administraciones Públicas en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, regularán antes del 1 de marzo de 2008 las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado”.

## **2.2.- Impactos normativos y de ordenación del teletrabajo por el efecto Covid-19**

Sobre el escenario descrito ha venido a impactar la excepcional situación del Covid 19, también desde la dimensión de la ordenación del teletrabajo, previendo mecanismos de reacción inmediata y otros de mayor reflexión y alcance de futuro. Como prueba de ello puede citarse la Resolución de 12 de marzo de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia por la que se le da publicidad al Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, de 12 de marzo de 2020, por el que se aprueba el Protocolo de actuación para el personal empleado público de la Administración de la Xunta de Galicia en relación con el coronavirus COVID 19, en cuyo artículo 8, amplía el concepto, no sólo a aquél que se pueda realizar por medios telemáticos sino también el despacho ordinario de asuntos desde el domicilio particular, es decir, aquella modalidad de prestación de servicios en la que el personal empleado público desarrolle las tareas asignadas a su puesto de trabajo fuera de las dependencias de la Administración autonómica, disponiendo que si en alguno momento las recomendaciones sanitarias así lo aconsejan, se podrán adoptar medidas de puesta en marcha de teletrabajo, de modo que se evite la concurrencia diaria de la totalidad de la plantilla en los diversos centros de trabajo con la finalidad de preservar la salud de sus componentes.

Por otra parte, vinculado a la situación generada por la pandemia pero con una perspectiva posterior a la situación del estado de alarma, puede citarse la Resolución de 11 de junio de 2020, de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda, de la

---

<sup>1</sup> El 4 de marzo de 2005, el Consejo de Ministros aprobaba el Plan Concilia, que entre otros compromisos, prevé una serie de medidas para hacer efectiva la conciliación de las responsabilidades profesionales con la vida personal y familiar en el ámbito del empleo público. Un ejemplo de las medidas adoptadas es la flexibilidad horaria, respetando siempre la franja de presencia fija, se recogía en el Plan Concilia.

Región de Murcia, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2020, por el que se ratifica el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de 5 de junio de 2020, por el que se determinan los criterios para la aplicación temporal del teletrabajo en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 en la Administración Pública de la Región de Murcia. En este caso enmarcado en tres supuesto en concreto: el personal perteneciente a colectivos vulnerables al Covid-19, el personal que ocupe despachos colectivos en los que no se pueda garantizar la distancia de seguridad con la plena ocupación, así como el personal con necesidades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar (artículo 9) y todo ello con la posibilidad de combinar mediante el sistema de turnos rotatorios la actividad presencial con el teletrabajo y medidas de flexibilidad horaria. El acuerdo, inicialmente previsto hasta el 15 de septiembre, ha sido prorrogado por acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de la Región de Murcia hasta el 31 de enero de 2021, a la vista de la evolución de la pandemia, dando también seguimiento al proyecto piloto desarrollado por la administración regional.

Con un horizonte post-pandemia y, en consecuencia, con una perspectiva que puede ofrecer mayor adaptabilidad a un escenario complejo, debemos referenciar, para el ámbito local, el Reglamento por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Almería, que más allá de la pandemia y las especiales circunstancias generadas por el Covid19, se aprueba con vocación de permanencia y estabilidad dentro del haz de potestades de las Corporaciones Locales, en particular, la reglamentaria y de autoorganización, dictado al amparo del artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Señala expresamente las ventajas del teletrabajo para superar los problemas de movilidad que podrían derivarse de limitaciones físicas por algún tipo de discapacidad o espaciales/geográficos por cuestiones como los entornos rurales o la deficiencia de comunicaciones propias, al tiempo que es, uno de los elementos más relevantes dentro del llamado “salario emocional”, esto es, las retribuciones no económicas que la persona trabajadora puede percibir y que mejoran su percepción sobre el ambiente laboral, incrementan su productividad y satisfacen necesidades profesionales, personales o familiares, de tal modo que supone un incentivo en forma de tiempo que repercute en la calidad de vida y en la motivación.

### **3.-LA NUEVA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**

La situación generada por el Covid y el citado efecto acelerador provocaba una rápida reacción regulatoria, ante la constatación de la existencia de una laguna legal en materia de trabajo y que, más allá de situaciones particulares, como la debida a la pandemia, requería de un marco legal claro y adecuado al S XXI y a un mundo global e hiperconectado. Esta regulación adopta una doble dimensión, previendo para el sector privado una regulación detallada, sin perjuicio de las remisiones a la negociación colectiva y una breve regulación en el sector público, al amparo de futuros desarrollos, cobijándose en cuestiones competenciales. Como consecuencia de ello, el 21 de septiembre de 2020 se adoptaba Acuerdo en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, para la modificación del TREBEP e introducción de un nuevo artículo, el 47 bis, que contempla un diseño general, remitiendo a

cada administración pública el establecimiento de la prestación de servicios por esta nueva modalidad, garantizando, en todo caso, la atención directa presencial a la ciudadanía.

En paralelo se ha producido la aprobación, en Consejo de Ministros del 22 de septiembre, del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que entrará en vigor a los 20 días de su publicación y que, junto con las experiencias ya probadas y reguladas, tanto a nivel autonómico como local pueden servir de espejo para delimitar el marco que fije las condiciones para la respectiva entidad local en materia de teletrabajo en aquellos casos en los que la respectiva Comunidad Autónoma no haya regulado al respecto.

En relación con dicho RD Ley debe precisarse que sus previsiones no serán de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se registrará en esta materia por su normativa específica que, a los efectos que nos interesan, viene constituida por el TREBEP, tal y como señala en su Disposición adicional segunda, previendo específicamente en su Disposición transitoria segunda que hasta que se proceda a la aprobación de dicha normativa, se mantendrá en vigor lo previsto por el artículo 13 TRET en la redacción vigente antes de la entrada en vigor del real decreto-ley. Referencia ésta, la de la redacción anterior que cobra sentido a la vista de la nueva redacción, impuesta por la Disposición final tercera, con la nueva redacción que dispone que las personas trabajadoras podrán prestar trabajo a distancia en los términos previstos en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

También resulta de interés la regulación contemplada en la Disposición transitoria primera relativa a las situaciones de trabajo a distancia existentes a la entrada en vigor de la norma, y que prevé dos situaciones distintas. Por una parte, su aplicación íntegra a las relaciones de trabajo vigentes y que estuvieran reguladas, con anterioridad a su publicación, por convenios o acuerdos colectivos sobre condiciones de prestación de servicios a distancia, desde el momento en el que estos pierdan su vigencia. Por otra, que en ningún caso la aplicación de la norma podrá tener como consecuencia la compensación, absorción o desaparición de cualesquiera derechos o condiciones más beneficiosas que vinieran disfrutando las personas que prestasen con carácter previo sus servicios a distancia que se reflejarán en el acuerdo de trabajo a distancia.

Tan sólo una semana después se aprobaba en Consejo de Ministros de 29 de septiembre, el [Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19](#), modifica el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) con la introducción de un nuevo artículo, el 47 bis, que contempla un diseño general, remitiendo a cada administración pública el establecimiento de la prestación de servicios por esta nueva modalidad. La norma prevé su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, si bien concede, en su Disposición Final Segunda, un plazo de 6 meses para que la correspondiente adaptación de la normativa sobre teletrabajo de aquellas administraciones públicas que ya contasen con ella.

### 3.1.- Aproximación conceptual: trabajo a distancia y teletrabajo

A la hora de abordar la noción de teletrabajo debemos hacer referencia, en primer lugar, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que lo define como la forma de trabajo efectuada en un lugar alejado de la oficina central o del centro de producción y que implica una nueva tecnología que permite la separación y facilita la comunicación. Asimismo, es obligada la cita del Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, firmado el 16 de julio de 2002 en Bruselas, conceptuando el teletrabajo como “una forma de organización y/o realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”.

En el ordenamiento jurídico español nos encontramos con una definición expresa temprana en la Orden APU/1981/2006, el 21 de junio, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales. Según la misma se entenderá por teletrabajo “toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial en virtud de la cual un empleado de la Administración General del Estado puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante el uso de medios telemáticos desde su propio domicilio, siempre que las necesidades del servicio lo permitan y en el marco de la política de conciliación de la vida personal y familiar y laboral de los empleados públicos”.

Por su parte, el artículo 13 TRET, que en su redacción anterior define como trabajo a distancia aquél en que la prestación de la actividad laboral se realice de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por éste, de modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo de la empresa. Pero además del marco normativo, la jurisprudencia también se ha ocupado del teletrabajo tempranamente y así el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 30.09.1999, identificaba como tal una relación laboral “propiciada por las nuevas tecnologías que mejoran la calidad de vida de nuestra sociedad y permiten nuevas formas de relacionarse que deben ser reguladas legalmente y amparadas por la legislación vigente, que no puede quedar burlada”, debiendo, en este caso, “asimilar a la presencia física la “presencia virtual”.

En el caso de la administración pública el marco legal imperante tras la aprobación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) ha facilitado la posibilidad de adopción de este modelo organizativo, pues ha ampliado notablemente el núcleo de puestos de trabajo que son susceptibles de prestarse en régimen de teletrabajo, ante la implantación generalizada de la administración electrónica. Porque, como veremos, la pregunta correcta no es ¿quién puede teletrabajar? sino ¿qué puestos son susceptibles de prestar en régimen de teletrabajo?, pues la referencia a las personas que no pueden teletrabajar no se haría sino a personas que no disponen de las competencias profesionales digitales para ello, y esa situación puede resolverse con la adecuada formación y capacitación, pero lo cierto es que esta modalidad organizativa nos sitúa ante un escenario poco común en el ámbito local, como es contar con una adecuada definición y análisis de los puestos de trabajo, premisa clara para responder a dicha pregunta.

La primera observación sobre el nuevo marco regulatorio, desde el punto de vista de su configuración, es el diferente tratamiento conceptual público/privado. En el ámbito público, el nuevo artículo 47 bis TREPEP define como teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, estableciendo que el acceso al mismo por las personas empleadas públicas deberá realizarse sobre la base de criterios objetivos.

Debe producirse en consecuencia la conjunción de una serie de elementos:

- Contenido competencial que pueda desarrollarse fuera de las dependencias de la Administración. Situación que nos exige conocer el contenido competencial de los distintos puestos de trabajo, y, por tanto, contar con buenas herramientas de análisis de puestos.
- Que dicha posibilidad sea posible a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Coherente con la anterior, no sólo el fondo del puesto, sino la forma, para conocer si es posible su desempeño en un entorno digital, siempre sujetos a las necesidades del servicio.

No contempla el TREBEP la distinción de la regulación aprobada para el sector privado cuando establece una distinción entre el trabajo a distancia y el teletrabajo, categorizando el teletrabajo como una clase de trabajo a distancia

- a) «trabajo a distancia»: forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral conforme a la cual esta se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por esta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular.
- b) «teletrabajo»: aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación llegando a concretar cuándo debemos entender que tiene carácter presencial el desarrollo del trabajo.
- c) «trabajo presencial»: aquel trabajo que se presta en el centro de trabajo o en el lugar determinado por la empresa.

En cuanto a su ámbito subjetivo y la diatriba de si resulta de aplicación al personal laboral de las administraciones públicas la regulación del sector privado, además de la ya citada remisión normativa del RD Ley 28/2020, la propia modificación del TREBEP señala que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el EBEP y por sus normas de desarrollo.

### **3.2.- Teletrabajo regular: el porcentaje mínimo del trabajo a distancia**

Uno de los debates que más han dificultado la aprobación de la regulación del teletrabajo en el sector privado es la determinación de dicha noción en términos porcentuales,

es decir, a partir de qué porcentaje en régimen de trabajo a distancia se entiende aplicable la modalidad de teletrabajo. La normativa finalmente aprobada dispone que es regular el trabajo a distancia que se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo. En el caso de los empleados públicos, no se contempla previsión alguna en la modificación del TREBEP, por lo que habrá que remitirse a cada ámbito y a la normativa reguladora que se dicte a tal efecto por cada administración para fijar el porcentaje de la prestación de servicios que puedan desarrollarse en esta modalidad, garantizando siempre la atención directa presencial a la ciudadanía.

Tomando como referencia las experiencias recientes, en el supuesto de la resolución dictada por la administración autonómica de Murcia, se dispone que la jornada en la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo será entre un 20% y un 80% en cómputo mensual y que, dentro de estos límites, se determinará la jornada de acuerdo con la persona teletrabajadora de acuerdo con el tipo de jornada de trabajo que le corresponda. Si bien excepcionalmente y debidamente acreditado se podrá prestar servicios en teletrabajo al 100% de la jornada hasta un máximo del 15% del personal adscrito al órgano directivo.

En todo caso, la prestación de servicio a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria. La diversa naturaleza de los servicios a la ciudadanía que las distintas Administraciones Públicas tienen encomendados, y en aras a garantizar la prestación de los mismos, hace necesario determinar que la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo no pueda ser absoluta. En todo caso, la prestación de servicio a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria. La diversa naturaleza de los servicios a la ciudadanía que las distintas Administraciones Públicas tienen encomendados, y en aras a garantizar la prestación de los mismos, hace necesario determinar que la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo no pueda ser absoluta.

### **3.3.- Puestos de trabajo susceptible de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo**

El acceso al teletrabajo fija como requisito previo será la valoración del carácter susceptible de poder realizarse mediante teletrabajo de las tareas asignadas al puesto, la correspondiente evaluación y planificación preventiva, así como la formación en competencias digitales necesarias para la prestación del servicio.

Para abordar esta cuestión, podemos explorar las distintas opciones existentes, y comenzando por el citado Reglamento de la Diputación de Almería, dispone expresamente que tendrán la consideración de puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados en la modalidad de teletrabajo aquellos puestos técnicos, administrativos o informáticos, cuyas funciones principales se puedan ejercer de forma telemática. A su vez, realiza una delimitación negativa, señalando que no son susceptibles de ser desempeñados en régimen de teletrabajo los puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales, y que, en consecuencia, no se autorizará las solicitudes de los/as empleados/as provinciales que ocupen puestos con las siguientes características:

- a) Puestos en oficinas de registro, atención e información a la ciudadanía.

- b) Puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales. Se entiende por servicios presenciales aquellos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física del/la empleado/a provincial correspondiente.
- c) Puestos de secretaría o similares de cargos electos, órganos superiores y directivos.
- d) Puestos cuyo nivel de complemento de destino sea igual o superior al 28.

Otra posibilidad es el establecimiento de diferentes niveles de teletrabajo a los que se puede acoger el solicitante de teletrabajo, como Decreto 16/2018, de 7 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

- a) NIVEL 1.- El empleado público desempeña sus funciones en el centro de trabajo y en la oficina a distancia.
- b) NIVEL 2.- El empleado público desempeña sus funciones en el centro de trabajo, en la oficina a distancia y en aquellos lugares en los que se requiera su presencia física por razón de las funciones propias de su puesto de trabajo.
- c) NIVEL 3.- El empleado público desempeña sus funciones en régimen de itinerancia, en el centro de trabajo al que se le asigne y en la oficina a distancia.

Para ello es necesaria una adecuada definición y análisis de los puestos de trabajo, el establecimiento de un sistema de dirección por objetivos, indicadores de rendimiento y evaluación del desempeño, base para una adecuada implantación del sistema de teletrabajo y que pueda desempeñarse con autonomía a través de las nuevas tecnologías.<sup>2</sup> Evaluación que podría acompañarse de la elaboración del inventario de los medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del trabajo a distancia, incluidos los consumibles y los elementos muebles, así como de la vida útil o periodo máximo para la renovación de estos, a efectos de la asunción de la provisión de los mismos por la administración respectiva, tal y como prevé el RD Ley 28/2020.

Evidentemente, por sus características, no son susceptibles de ser desempeñados en régimen de teletrabajo los puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales, de ahí la referencia a la obligada atención directa y presencial a la ciudadanía en el acuerdo de la Mesa General, entiendo por servicios presenciales aquéllos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física del trabajador.

---

<sup>2</sup> Algunas CCAA, como Galicia, han definido apriorísticamente como tal “el estudio y análisis de proyectos, la elaboración de informes, la asesoría, la redacción de y tratamiento de documentos, la inspección, la gestión de sistemas de información o el análisis y diseño de sistemas de información u otros análogos que no requieran de la prestación de servicios presenciales”.

### 3.3 Condicionamientos subjetivos: puestos de nueva generación

Cuestión distinta es la determinación de requisitos subjetivos de las personas empleadas para acogerse voluntariamente a la modalidad de teletrabajo y que, respetando los derechos de igualdad y no discriminación, se fijarán por la respectiva administración, en el ejercicio de la potestad de autoorganización. A la hora de establecer qué personas empleadas públicas pueden solicitar la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, y examinando algunas de las experiencias existentes podemos encontrar un patrón:

- Estar en la situación administrativa de servicio activo.
- Haber desempeñado efectivamente el puesto de trabajo que se pretende desarrollar en régimen de teletrabajo u otro de contenido similar en la misma unidad administrativa durante un período mínimo de tiempo, a efectos de garantizar el conocimiento del mismo.
- Declarar que se conocen las medidas que propone la Administración en materia de prevención de riesgos laborales para los teletrabajadores y comprometerse a cumplirlas en la oficina a distancia a fecha de la autorización de teletrabajo o someterse a la respectiva evaluación.
- Suscribir igualmente la sujeción a las medidas de aplicación en materia de seguridad y protección de datos establecidas para la modalidad de teletrabajo y comprometerse a cumplirlas en la oficina a distancia a fecha de la autorización de teletrabajo o someterse a la respectiva evaluación y auditoría.
- Contar con las competencias profesionales digitales requeridas para el desempeño de las tareas del puesto a través de medios tecnológicos.

En relación con este último requisito debemos señalar cómo la capacitación en habilidades digitales de los empleados públicos forma parte de los retos actuales en el *reskilling*, y para conocer qué son puede recurrirse a la definición de competencias digitales utilizada por el Marco Europeo de Competencias Digitales para los Ciudadanos, conocido como *DigComp*, y que proviene de la Recomendación 2006/962/CE sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, y dice lo siguiente: “La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación. Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet”.

La recientemente aprobada Estrategia España Digital 2025 que contempla un apartado específico relativo a la Transformación del Sector Público, desgana una serie de objetivos específicos y un conjunto de medidas orientadas a la Administración pública “data-driven”, desde la relevancia del dato y su gobernanza para la personalización de los servicios públicos y recoge en la medida número 22, la potenciación de soluciones de puesto de trabajo, conectividad y colaboración de nueva generación que habiliten la movilidad y el trabajo no presencial de los empleados públicos. Sin restar importancia a esta cuestión debe subrayar la apuesta que hace a la capacitación o *reskilling* de los empleados públicos para adaptarse a esta nueva manera de trabajo, en alusión al trabajo íntegramente digital y también a distancia.

#### **4.- CARACTERÍSTICAS OBJETIVAS DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La parquedad regulatoria del TREBEP permite, no obstante, extraer una serie de elementos que definen las bases del modelo regulatorio y que pueden servir de guía para el desarrollo por la respectiva entidad, que, con carácter ilustrativo, se desgranar a continuación con el modelo del sector privado, y la información de algunas experiencias en marcha.

##### **4.1.- Autorización expresa y compatibilidad con la modalidad presencial**

El eje sobre el que pivota la regulación del sector privado es precisamente la referencia a la suscripción del acuerdo de trabajo a distancia por escrito, incorporado al contrato de trabajo inicial o realizado en un momento posterior, en todo caso formalizado antes de que se inicie el trabajo a distancia, que además, queda condicionado no sólo por la regulación aprobada, sino fuertemente sujeta al resultado de la negociación colectiva.

En el sector público será el marco regulador inicial el que fije la forma y condiciones en que dicho acceso se lleve a cabo, si bien se entiende que requerirá acto administrativo expreso autorizador, del órgano competente, en función del enfoque que se adopte por la respectiva entidad, y siempre conforme de las normas que se dicten en desarrollo del Estatuto, así como aquéllas que pudiera aprobar la respectiva entidad y en las cuales, entre otros extremos, se habrá verificado la compatibilidad del desempeño con la modalidad presencial, pues no se contempla la opción de teletrabajo como absoluta.

##### **4.2.- Carácter voluntario y reversible**

El carácter voluntario y reversible del teletrabajo constituye una premisa básica en la modalidad de trabajo, salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. De hecho, en la cláusula tercera del AMT ya se recogía como una de las características fundamentales que regulan el teletrabajo, la voluntariedad. Así lo ha reconocido también la jurisprudencia, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2005, según la cual la implantación de un sistema de trabajo a domicilio, pasando el trabajador a desarrollar parte de su actividad en su domicilio, en lugar de las oficinas de la empresa, exige la aceptación voluntaria del trabajador, no pudiendo establecerse por acuerdo o convenio colectivo, ni por modificación de las condiciones de trabajo. La aceptación del trabajo a domicilio no puede ser obligatoria para el trabajador y no puede establecerse con este carácter ni por la vía del artículo 41 ET, ni mediante acuerdo colectivo, pues implica una transformación del régimen contractual que afecta a la esfera personal del trabajador.

Asimismo, será conveniente también establecer la duración de plazos de preaviso para el ejercicio de las situaciones de reversibilidad, en su caso, tal y como hace la norma reguladora del sector privado.

### **4.3.- Planificación y Evaluación**

La prescripción contenida en la regulación de que el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, evoca al instante a la evaluación del desempeño regulada en el artículo 20 TREBEP y que conecta con un modelo organizativo basado en la planificación de objetivos y el establecimiento de indicadores de seguimiento. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del EBEP y de que éste definía en su Exposición de Motivos la evaluación del desempeño como un elemento fundamental de la nueva regulación, la experiencia ha demostrado el escaso impacto de esta fórmula, bien pensada en origen y pésimamente ejecutada en las pocas experiencias puestas en marcha. Porque para proceder a dicha evaluación es necesario cambiar el modelo de gestión de recursos humanos, estableciendo sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, y una dirección alineada con dicho modelo. El teletrabajo nos sitúa en ese escenario, al permitir, por una parte, esa flexibilidad en la organización del trabajo y obligar a la organización a definir nuevos sistemas de “control”, más allá del horario, de la mera presencialidad.

Entre las opciones más recientes, la regulación de la Diputación de Almería fija un sistema en virtud del cual encomienda a los responsables de dependencias a las que estén asignados los puestos de las personas empleadas públicas que presten servicios en régimen de teletrabajo la función de determinar las tareas concretas que éstos deberán realizar en esta modalidad de prestación de servicios, y la realización del seguimiento del trabajo desarrollado durante la misma de acuerdo con los objetivos y resultados a conseguir, los criterios de control de las tareas desarrolladas y los sistemas de indicadores o mecanismos de medición que permitan comprobar que tales objetivos se han cumplido, extremos de los que se dejará constancia por escrito y se notificará debidamente a la persona teletrabajadora.

### **4.4.- Provisión de medios para el teletrabajo por la administración**

Uno de los temas de mayor polémica generada en la imprevista implantación del teletrabajo y su posterior regulación es el relativo a identificar al responsable de asumir los costes de los medios necesarios para el teletrabajo. El TREBEP se pronuncia con claridad, al disponer que la Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad, que debe conectarse con el derecho al abono y compensación de gastos y la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas.

La regulación prevista para el sector privado contempla que el desarrollo del trabajo a distancia deberá ser sufragado o compensado por la empresa, y no podrá suponer la asunción por parte de la persona trabajadora de gastos relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados al desarrollo de su actividad laboral, previsión que debe ser completada con la de que los convenios o acuerdos colectivos podrán establecer el mecanismo para la determinación, y compensación o abono de estos gastos. A tal fin, el acuerdo suscrito deberá recoger la enumeración de los gastos, que pudiera tener la persona trabajadora por el hecho de prestar servicios a distancia, así como forma de cuantificación de la compensación que obligatoriamente debe abonar la empresa y momento y forma para realizar la misma, que se corresponderá, de existir, con la previsión recogida en el convenio o acuerdo colectivo de

aplicación. Igualmente, esta obligación tiene su correlato con el derecho a la dotación y mantenimiento adecuado por parte de la empresa de todos los medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la actividad, de conformidad con el inventario incorporado y con los términos establecidos, en su caso, en el convenio o acuerdo colectivo de aplicación, al que debe añadirse la garantía de atención precisa en el caso de dificultades técnicas, especialmente en el caso de teletrabajo.

Sin embargo, en diferentes CCAA, como la gallega la regulación precedente establecía que no serán facilitados, en ningún caso, por la Comunidad Autónoma, siendo frecuente hasta ahora en la regulación autonómica, la exigencia de que sea el trabajador el que aporte la disponibilidad de los instrumentos de teletrabajo necesarios. Como contraposición el caso de Suiza, donde una reciente sentencia del Tribunal Supremo Federal afirma que la empresa se debe hacer cargo de los gastos de alquiler del empleado, en el supuesto de que el teletrabajo sea una petición del responsable de la empresa.

#### **4.5.- Establecimiento de horario y jornada laboral**

El Acuerdo de la Mesa General contempla expresamente que el teletrabajo no podrá suponer incumplimiento alguno de la jornada y el horario que corresponda en cada caso. A dichos efectos, debemos recordar que las Administraciones Públicas son competentes para establecer la ordenación del tiempo de trabajo del personal a su servicio, de acuerdo con lo establecido en los artículos 47 y 51 TREBEP, competencia que debe ser ejercida respetando, a su vez, lo establecido en el artículo 37.1.m) del mismo texto legal, que señala como materias objeto de negociación las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas y permisos, por lo que nos situamos de nuevo a la referencia concreta de cada entidad, ante la ausencia de desarrollo normativo.

En el acuerdo a suscribir en el ámbito privado debe recogerse el tanto el horario de trabajo de la persona trabajadora y dentro de él, en su caso, reglas de disponibilidad como el porcentaje y distribución entre trabajo presencial y trabajo a distancia, en su caso. Asimismo, de conformidad con los términos establecidos en el acuerdo de trabajo a distancia y la negociación colectiva, y respetando los tiempos de disponibilidad obligatoria y la normativa sobre tiempo de trabajo y descanso, la persona que desarrolla trabajo a distancia podrá flexibilizar el horario de prestación de servicios establecido. En esta línea se contempla también el derecho al horario flexible en los términos del acuerdo y la negociación colectiva, de tal modo que, respetando los tiempos de disponibilidad obligatoria y la normativa sobre tiempo de trabajo y descanso, la persona que desarrolla trabajo a distancia podrá flexibilizar el horario de prestación de servicios establecido. Se aproxima de esta forma a la modalidad de *smart working*”, en Países Bajos, idéntico al *“lavoro agile”*, en Italia, que regula, además del teletrabajo una organización del trabajo más flexible.

El citado reglamento de la Diputación de Almería, contempla un horario fijo de teletrabajo en una determinada franja horaria, con carácter general, disponiendo el resto de horas hasta completar el horario establecido acuerdo entre la unidad administrativa a la que está adscrita la persona empleada y ésta, en función de las necesidades de servicio y las necesidades de la persona empleada que vaya a teletrabajar. En ningún caso, la jornada diaria

podrá fraccionarse para su prestación en ambas modalidades (teletrabajo y trabajo presencial). Añadiendo que la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, por su naturaleza, no comporta de manera inherente una especial dedicación ni horaria, ni de jornada, sino una flexibilidad en la jornada y en los horarios ordinarios, importante matiz a la luz de las experiencias desarrolladas durante la pandemia y que han dificultado de un modo extraordinario la separación entre el tiempo de trabajo y el tiempo de descanso.

#### **4.6.- Determinación de medios de control**

Más allá de las potestades que el régimen aplicable reconocen a las administraciones públicas para la modalidad presencial y que deben extenderse a la prestación en régimen de teletrabajo, nada se dice al respecto en la modificación. Tomando la referencia del sector privado éste reconoce una serie de facultades de control empresarial, al señalar que la empresa podrá adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por la persona trabajadora de sus obligaciones y deberes laborales, incluida la utilización de medios telemáticos, guardando en su adopción y aplicación la consideración debida a su dignidad y teniendo en cuenta, en su caso, la capacidad real de los trabajadores con discapacidad.

La falta de control sobre la persona empleada es precisamente uno de los grandes obstáculos por parte de aquéllos que se oponen a la implantación del teletrabajo y que sirve de argumento para su dilación, si bien resulta extraño que no exista el mismo celo cuando la prestación del servicio se desarrolla en régimen presencial. Y ello es así porque se trata de desconfianza por una mala gestión de recursos humanos, ante la inexistencia de dirección por objetivos y el establecimiento de indicadores que permitan la evaluación. Olvidando también el factor de la integridad y la ética pública, la formación en valores y el sentimiento de identidad corporativa de los empleados públicos en relación con su misión de servicio público. La solución está en el propio diseño del modelo, tal y como recogen algunas normativas autonómicas, al establecer que en las jornadas que se desarrollen en régimen de teletrabajo, no será necesario efectuar el fichaje toda vez que su desarrollo se llevará a cabo en función de los objetivos señalados por la unidad.

El acuerdo contempla, asimismo otra información de relevancia que puede ser objeto de inclusión como la relativa al centro de trabajo de la empresa al que queda adscrita la persona trabajadora a distancia y donde, en su caso, desarrollará la parte de la jornada de trabajo presencial, lugar de trabajo a distancia elegido por la persona trabajadora para el desarrollo del trabajo a distancia. duración de plazos de preaviso para el ejercicio de las situaciones de reversibilidad, en su caso, medios de control empresarial de la actividad, procedimiento a seguir en el caso de producirse dificultades técnicas que impidan el normal desarrollo del trabajo a distancia, instrucciones dictadas por la empresa, con la participación de la representación de personas trabajadoras, para la protección de datos y seguridad de la información específicamente aplicables en el trabajo a distancia y plazo o duración del acuerdo o de la prestación de servicios a distancia.

## **5.- DERECHOS Y RIESGOS EN LA MODALIDAD ORGANIZATIVA DE TELETRABAJO**

Las personas que desarrollan trabajo a distancia tendrán los mismos derechos que les corresponderían si prestasen servicios en el centro de trabajo de la empresa, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación laboral en el mismo de manera presencial, y no podrán sufrir perjuicio en ninguna de sus condiciones laborales, incluyendo retribución, estabilidad en el empleo, tiempo de trabajo, formación y promoción profesional, así como el derecho a la protección de su seguridad y salud de conformidad con la normativa de prevención de riesgos laborales y a ejercer los derechos de representación colectiva de conformidad con la normativa aplicable.

### **5.1.- Garantía de los derechos**

Si bien no es posible enumerar y desarrollar el conjunto de derechos y su vertiente de garantía en prestación de teletrabajo, cuya premisa básica, es el respeto a los inherentes a la prestación en régimen presencial, sí apuntaremos algunos de los más relevantes.

#### **5.1.1.- Derecho a la igualdad de trato, conciliación y corresponsabilidad**

El artículo 14 TREBEP, en su apartado j) reconoce el derecho de los empleados públicos a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y que debe situarse en el contexto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. De hecho, el artículo 38 TRET contempla el sistema de teletrabajo como una herramienta directamente relacionada con dicha finalidad, y a pesar de que se trata de una posibilidad que debería estar abierta al conjunto de los empleados públicos, en la mayoría de experiencias y marcos normativos se vincula como una opción preferente en atención a la conciliación personal y familiar, si bien debe salvarse el equívoco de vincular el teletrabajo a una medida de conciliación que puede conducir al efecto inverso, y generando una involución en la igualdad de oportunidades<sup>3</sup>.

La regulación del RD Ley 28/2020, en su artículo 4, aborda específicamente el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación. Las personas que realizan trabajo a distancia tienen los mismos derechos que las personas trabajadoras presenciales en materia de conciliación y corresponsabilidad, incluyendo el derecho de adaptación a la jornada establecido en el artículo 34.8 TRET.

---

<sup>3</sup> Sobre este tema resulta de interés la consulta a la encuesta realizada por la Asociación de Mujeres en el Sector Público sobre el impacto del teletrabajo en las mujeres  
<https://mujeresenelsectorpublico.com/resultados-de-la-encuesta-sobre-el-impacto-del-teletrabajo-en-las-mujeres/>

### **5.1.2.- Derechos relacionados con el uso de medios digitales: la desconexión**

El formato, digital, que permite esta modalidad organizativa y en dicho entorno debe llamarse la atención sobre una serie de derechos reconocidos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDyGDD), de acuerdo con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de los medios utilizados, norma que introducía ya, vía Disposición decimocuarta, una nueva letra j bis) en el artículo 14 TREBEP que reconociendo al conjunto del empleo público el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.», así como los derechos digitales en la negociación colectiva.

Pero si un derecho ha adquirido un especial protagonismo en este nuevo escenario, ante la confusión de horarios, la interrupción de los descansos de trabajo, y las dificultades para fijar límites es el derecho a la desconexión digital fuera del horario de trabajo, reconocido en la LOPDyGDD, y aplicable también a su prestación en la modalidad de teletrabajo. A dichos efectos se materializa con una limitación del uso de los medios tecnológicos de comunicación empresarial y de trabajo durante los periodos de descanso, así como el respeto a la duración máxima de la jornada y a cualesquiera límites y precauciones en materia de jornada que dispongan la normativa legal o convencional aplicables.

Una mayor concreción puede obtenerse en la citada regulación de Murcia, cuando señala que para hacer efectivo el derecho a la desconexión digital del personal que presente sus servicios mediante teletrabajo, se tendrán en cuenta las siguientes indicaciones:

- a) Se respetarán los tiempos de descanso diario, semanal, permisos y vacaciones.
- b) Se respetará el derecho a la intimidad personal y familiar.
- c) Fuera de la jornada de teletrabajo no será exigible la respuesta de comunicaciones profesionales o correos electrónicos, salvo circunstancias excepcionales que lo justifiquen.
- d) Se hará un uso racional de las herramientas digitales de trabajo, evitando en la medida de lo posible, su uso fuera del horario de trabajo, salvo que se den circunstancias que lo justifiquen.

La persona teletrabajadora tendrá derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización.

### **5.2.- Principales riesgos del teletrabajo: entre la tecnología y las personas**

El teletrabajo por su propia configuración permite el acceso a los sistemas de información de las administraciones públicas desde fuera del perímetro de seguridad de las redes corporativas, lo que supone una serie de riesgos para dichos sistemas de información, debiendo por tanto la respectiva entidad establecer las medidas de seguridad necesarias en el ámbito del Esquema Nacional de Seguridad y de la normativa de protección de datos, para

minimizar al máximo los posibles riesgos. Pero esos riesgos no son exclusivos en relación a la utilización de las tecnologías, sino que también deben contemplarse en relación con las *soft skills*, con las habilidades blandas y las relaciones interpersonales.

### **5.2.1.- Protección de datos personales**

El derecho a la protección de datos personales se configura también como un deber, claramente delimitado tanto en el Reglamento Europeo de Protección de Datos como en la LOPDyGDD, pues el entorno digital implica asumir considerables riesgos que deben ser controlados por el empleador, pero también por las personas trabajadoras en cuanto al manejo y tratamiento de los datos. A dichos efectos por la AEPD se han formulado una serie de recomendaciones para proteger los datos personales en situaciones de movilidad y teletrabajo AEPD, y establece que las recomendaciones al personal han de estar recogidas en la política de teletrabajo del responsable, referenciadas en el acuerdo de teletrabajo y ajustadas a la situación concreta de las tareas a realizar.

### **5.2.2.- Ciberseguridad**

Las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para el desempeño del trabajo a distancia presentan una cara B, pues amplían las posibilidades de los ciberdelincuentes, que encuentran nuevas vías de atacar a nuestras organizaciones. En el caso del momento actual, la imprevisión del momento, la puesta en producción acelerada, a nivel masivo de accesos remotos, a la que debe sumarse la falta de formación en medidas de seguridad de algunas personas, eleva considerablemente el riesgo a sufrir incidentes de seguridad de diferente índole. Por ello, la situación generada por el COVID 19 ha impulsado el documento “Recomendaciones de seguridad para situaciones de teletrabajo y refuerzo en vigilancia” del Centro Criptológico Nacional, en el que se analiza cómo, numerosas organizaciones, públicas y privadas, han tenido que implantar en un tiempo muy reducido soluciones de teletrabajo que abarcan un gran número de aspectos: dispositivos corporativos, conexión a internet, aplicaciones de chat y/o mensajería, videoconferencia, acceso remoto a la red y sistemas de la organización, etc.

### **5.2.3.- Gestión de personas**

Es necesario poner el acento en la gestión de equipos, en el clima laboral y en el factor humano, pues no es un tema carente de importancia. Si ya en el desempeño presencial del trabajo la dirección y gestión de personas, manejo y resolución de conflictos, la comunicación, etc, resultan complejo, en un entorno remoto y a distancia todavía más, sobre todo cuando nos encontramos en una situación tan difícil como la que hemos vivido. A dichos efectos pueden adoptarse medidas que permitan mantener la filosofía de trabajo en equipo y el sentido de pertenencia a la comunidad profesional, como algunos ejemplos, que fijan un día semanal en el que todo el equipo debe coincidir en régimen de presencialidad, pero cuidando también la dimensión remota, manteniendo igualmente las reuniones

establecidas, si bien en formato de videoconferencias. La experiencia masiva de trabajo en casa realizada durante el confinamiento no puede asimilarse al teletrabajo, por ello debemos plantearnos que en un horizonte de estabilidad para la implantación del teletrabajo el factor personal debe adquirir protagonismo

#### **5.2.4. Aislamiento social y falta de relaciones personales**

La interacción social, el intercambio de conocimientos y las relaciones que se generan en un entorno de trabajo social también son una fuente de aprendizaje y causa, salvo casos de climas laborales tóxicos, un impacto beneficioso en la organización y en los trabajadores. De ahí que uno de los riesgos que se encuentran y que deben ser prevenidos están precisamente relacionados con el aislamiento socio-laboral que genera un entorno 100% de teletrabajo, a pesar de la existencia de herramientas que permiten las reuniones a distancia y otros elementos de comunicación y el correo electrónico, por ejemplo. Frente a ello, la mayoría de las regulaciones autonómicas, y experiencias piloto existentes a nivel local han optado por la definición de un régimen mixto, presencial y a distancia, estableciendo, en muchos casos que el desempeño de funciones en régimen de teletrabajo no debe superar el 40% de la jornada laboral, salvo en aquellos casos en los que las circunstancias así lo aconsejen, llegando en algunos casos a establecer, al menos, la previsión de una jornada semanal de coincidencia de todo el personal de la respectiva unidad.

## **6.- CONCLUSIÓN: EL TELETRABAJO MÁS ALLÁ DE ESCENARIOS EXTRAORDINARIOS**

La necesidad de abordar el teletrabajo en el sector público no era una demanda nueva, pues ya las recomendaciones del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de España en el año 2012, daban respaldo a la regulación del trabajo a distancia en las Administraciones Públicas, desde dos ópticas, favorecer la modernización de los sistemas de trabajo y facilitar la reducción en los costes de los Presupuestos Generales del Estado, declaración que se enmarcaba en la línea de los objetivos de la reforma. Sin embargo, múltiples razones, entre ellas de un modo destacado, las resistencias al cambio enraizadas en una consolidada (y en ocasiones ineficiente) cultura de presencialidad, y la inacabada transformación digital, por otra parte, han representado un obstáculo difícil de salvar, tan difícil que ha tenido que ser una pandemia mundial la que lo ha conseguido, si bien todavía con un elevado nivel de resistencia.

Porque nada lo impide, la tecnología está preparada desde hace tiempo, lo que dificulta este tipo de avances son, en muchos casos, las personas, las resistencias al cambio basadas en los modelos tradicionales de trabajo, en una cultura que, como decimos, prima la presencialidad frente a los resultados y se plantea numerosas dificultades asociadas a una pretendida falta de control, en un pésimo modelo en el que el único control existente es el horario. No se trata de que desaparezca la prestación de servicios presenciales, tanto públicos como privados. Seguirán existiendo ámbitos y entornos laborales en los que se requiere, al menos, una cierta presencialidad. Se trata de ser más eficiente cuando sea posible y el teletrabajo lo será en muchos casos; de facilitar la conciliación y la responsabilidad familiar y

personal; de contribuir a la sostenibilidad y a avanzar en un entorno digital. Ahora toca analizar las asimétricas acogidas del nuevo modelo, en función de los diferentes equilibrios de poder político-sindical, colectivos funcionariales, y sobre todo, la dimensión de las respectivas entidades. No serán comparables las opciones AGE o autonómicas, frente a pequeños ayuntamientos.

Como señala Jiménez Asensio<sup>4</sup> el desarrollo del TREBEP exigiría una acción legislativa valiente y reflexiva de las Comunidades Autónomas regulando razonablemente el teletrabajo de los empleados públicos, pero que ante las urgencias es poco probable que se vaya a ocupar de las entidades locales, dando lugar a modalidades atomizadas de geometría variable); y, tomando probablemente la regulación para el personal laboral del sector privado sea *el suelo* regulatorio uniforme, a partir del cual se articularán modelos asimétricos función de la capacidad de presión sindical y el mayor o menor poder efectivo de dirección que tenga cada Administración Pública, por lo que hubiera sido deseable un mayor grado de regulación básica.

Las ventajas que aporta la organización en régimen de teletrabajo pasan desde las concretas que revierten en las personas que desempeñen dicha modalidad de trabajo, que adquiere en muchos casos, la concepción de salario emocional, al fomento de las nuevas tecnologías y la administración digital, favoreciendo que se complete el ciclo de la transformación digital y a la mejora de la organización, pero también la reducción del tiempo en desplazamientos, la sostenibilidad ambiental en orden a la Agenda 2030 y los ODS, sin olvidar los posibles impactos en la mejora de la conciliación del desarrollo profesional con la vida personal y familiar, respetando en todo caso los principios de transparencia, igualdad entre mujeres y hombres y la corresponsabilidad y el mantenimiento de los derechos correspondientes. Frente a ello, los obstáculos y resistencias que ponen de manifiesto la contradictoria aparición en este momento de aspectos relativos al control, al establecimiento de objetivos e indicadores de seguimiento, que se plantean, adecuadamente en cuanto a que la planificación y evaluación son clave en la calidad de los servicios públicos, pero lo llamativo es que no surjan idénticas inquietudes y se reclamen idénticas precauciones para el desempeño de las funciones en régimen presencial, se trata de intentar poner freno a un futuro que ya es presente.

Simplemente recordar que el desempeño de las funciones en régimen de teletrabajo o a distancia es una posibilidad que no está vinculada a la vigencia del estado de alarma, ni a situaciones extraordinarias de pandemia, sino que forma parte de un modelo organizativo sobre el que corresponde decidir a la respectiva entidad en ejercicio de su potestad de autoorganización, desde el respeto a los derechos de las personas trabajadoras y la garantía de servicio público.

---

<sup>4</sup> <https://rafaeljimenezasensio.com/>

## BIBLIOGRAFÍA

- BELZUNEGUI ERASO, Ángel. “Teletrabajo en España: acuerdo marco y Administración Pública”. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones*, ISSN-e 1886-4171, ISSN 2013-570X, N.º. 1, 2008 (Ejemplar dedicado a: Relaciones laborales y gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas), págs. 129-148
- CAMPOS ACUÑA, M<sup>a</sup> Concepción. “El futuro del teletrabajo en la era post-Covid”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, ISSN 0210-2781, N.º. 6, 2020, págs. 87-99
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Las paradojas de la regulación del teletrabajo”, en Blog *La Mirada Institucional*, 2020 <https://rafaeljimenezasensio.com/>
- VILLALBA SÁNCHEZ, Alicia. “El teletrabajo en las Administraciones Públicas”. *Revista de relaciones laborales*, ISSN 1575-7048, [N.º 36, 2017](#) (Ejemplar dedicado a: Aspectos jurídicos-laborales en el marco de las Administraciones Públicas), págs. 216-246



## **EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO INTERINO. ESPECIAL ATENCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

Eduardo ROJO TORRECILLA

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Universidad Autónoma de Barcelona*

### **SUMARIO:**

1. Introducción. Algunos datos estadísticos para enmarcar el debate.
2. La simbiosis empleo privado- empleo público.
  - 2.1 Las similitudes, y diferencias, en la extinción de la prestación de servicios en los ámbitos público y privado.
  - 2.2. Límites específicos a la actuación de las Administraciones Públicas en materia de contratación de personal.
3. Las respuestas del TS (C-A) a la problemática suscitada por la extinción de la relación de servicio del funcionario interino. Mantenimiento de la prestación en caso de extinción no conforme a derecho.
4. La distinción por la Sala Social del TS entre el plazo de ejecución de las OEP y la duración de los contratos de interinidad o nombramientos de funcionarios interinos. el incumplimiento del primero no afecta a la duración de los segundos.
5. El debate en el ámbito local sobre la adquisición de fijeza: del personal laboral temporal en fijo (laboral) y del personal funcionario interino en fijo funcional, pero sin ser funcionario de carrera.
  - 5.1 ¿Sirve la selección en una contratación temporal para poder después adquirir la condición de fijo laboral?
  - 5.2. ¿La antigüedad, y la ocupación de una misma plaza y/o la realización de las mismas funciones, por parte de personal funcionario/estatutario interino como vía para acceder a la fijeza funcional? Un apunte a recientes resoluciones judiciales de los Juzgados C-A.
6. Algunas sugerencias de modificación de la contratación laboral temporal.

### **Resumen.**

El artículo aborda el estudio de diversas cuestiones suscitadas con ocasión de la extinción de la prestación de servicios de trabajadores del sector público con contratación laboral temporal o con nombramientos de funcionario interino. Es objeto de atención la jurisprudencia de las Salas Social y Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo, el debate existente en el TSJ de Galicia sobre el acceso a la fijeza laboral tras contratación temporal irregular, y recientes sentencias de juzgados que se pronuncian en uno u otro sentido sobre estas cuestiones.

**Palabras clave.** Extinción, contratación temporal, empleo interino, Tribunal Supremo, Tribunal Superior de Justicia, Juzgado.

## 1. INTRODUCCIÓN. ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS PARA ENMARCAR EL DEBATE.

El Boletín Oficial del Congreso de los Diputados publicó el viernes 11 de septiembre una “Proposición no de ley sobre la modificación del Estatuto Básico del empleado público”, presentada por el grupo parlamentario socialista<sup>1</sup>.

Dicha norma es valorada muy positivamente, al margen de las peticiones de modificaciones solicitadas para su necesaria adaptación, ya que constituyó “una pieza clave en el desarrollo y modernización de las Administraciones Públicas, terminando con la dispersión normativa, fijo un modelo homogéneo de función pública, sello un marco de relaciones laborales bajo la negociación colectiva y configuró un mínimo común denominador para todos los empleados públicos (funcionarios, laborales y estatutarios), con pleno respeto a la autonomía de las distintas Administraciones”. Cabe añadir por mi parte, para ir contextualizando el debate, que La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público ha posibilitado de forma muy amplia la utilización de las modalidades de contratación previstas en la normativa laboral, aun cuando por otra parte haya tratado de posibilitar una utilización más flexible de la fuerza de trabajo, sin las hipotéticas rigideces de la normativa laboral, por la vía de la incorporación de la figura del “funcionario interino”, siendo las causas que permiten su nombramiento extraordinariamente semejantes a las que permiten la contratación laboral temporal. En efecto, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, modificó la redacción originaria del art. 10.1 c), y así, mientras que la redacción anterior consideraba como funcionarios interinos ( es decir, aquellos que “por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera”) quienes eran nombrados por darse la circunstancia de necesidad de “La ejecución de programas de carácter temporal”, el nuevo texto “traslada” la mayor parte de un contenido laboral, el

---

<sup>1</sup> La proposición no de ley centra su atención en la problemática del personal interino, por una parte, y en el trabajo no presencial vinculándolo a las medidas de conciliación de la vida personal y familiar por otra, siendo la segunda objeto de debate en estos momentos en la mesa general de negociación de las Administraciones Públicas. Respecto a las propuestas de modificación de la regulación del personal interino, se pide algo sobre lo que, a mi parecer, no habrá desacuerdo con carácter general con las numerosas asociaciones de personal interino existentes en las diversas Administraciones Públicas, y tampoco con las organizaciones sindicales más representativas que suscribieron los acuerdos para estabilización del personal y reducción de la temporalidad al 8 % en el ámbito público en 2017 y 2018, incorporados posteriormente a las leyes de presupuestos generales del Estado y que han tenido una aplicación muy desigual. No creo que haya nadie que esté en desacuerdo con la propuesta de “mejorar la regulación del personal interino”. Sí habrá, con toda seguridad, discrepancias en la concreción de la propuesta, ya que en esta se pide la “eliminación del abuso” en el uso de esta figura jurídica, y la evitación de que “pueda haber personas que estén durante años y décadas en situación de interinidad”. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-137.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-137.PDF) (consulta: 12 de septiembre).

art. 15.1 a) de la Ley del Estatuto de los trabajadores a la normativa administrativa, sólo que, obviamente, sin la protección de estabilidad de la relación contractual que la LET regula cuando se vulnere dicho precepto. En efecto, el nuevo epígrafe c) del EBEP considera como funcionarios interinos quienes sean nombrados para “La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”. Con este precepto se completa, salvo en el ámbito de la protección frente al incumplimiento por parte del empleador de la relación contractual laboral, la aproximación iniciada por la redacción originaria del EBEP al art. 15 (modalidades contractuales de duración determinada) de la LET, que ya incorporó la consideración de funcionario interino a quien fuera nombrado por darse la circunstancia de “exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses” (el primer inciso del art. 15 1 b de la LET regula como modalidad contractual de duración determinada “Cuando las circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos así lo exigieran, aun tratándose de la actividad normal de la empresa. En tales casos, los contratos podrán tener una duración máxima de seis meses, dentro de un período de doce meses, contados a partir del momento en que se produzcan dichas causas”).

En la introducción de la citada proposición no de ley se da cuenta de que “de los 2,6 m empleados públicos en nuestro país, un 7,14% de la Administración General del Estado, un 36,19% de los pertenecientes a la Administración de las Comunidades Autónomas, un 28% de los que prestan su servicio en las Corporaciones Locales y un 44 % de los trabajadores públicos en las Universidades, son temporales”; algo, que a juicio de quienes presentan la propuesta “hace necesaria la estabilización del personal”, y más cuando “el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del pasado mes de marzo, redundará en esta necesidad de acelerar y acometer cambios que conduzcan a la reducción de la temporalidad en el empleo público”. Sin duda, se está haciendo referencia a la sentencia de 19 de marzo (asuntos acumulados asuntos C-103/18 y C-429/18).

Si vamos a los datos cuantitativos, a partir de la información disponible en el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas<sup>2</sup>, a inicios del presente año el personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas se repartía en estos términos:

2.597.712 personas, de las que 1.458.453 eran personal funcionario, 599.613 personal laboral y 539.646 “otro personal”, con especial impacto del segundo y tercer colectivo en las Administraciones autonómicas y locales (209.108 y 456.721 las primeras, 308.070 y 70.103 las segundas). La tipología de personal utilizada, y que toma evidentemente como punto de referencia la que consta en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, incluye, además de al personal funcionario de carrera, el personal estatutario de los servicios de salud y el personal laboral, el ya citado “otro personal”, en el que se incluye, en su gran mayoría el personal funcionario interino, es decir “el que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, es nombrado como tal para el desempeño de funciones propias de personal funcionario de carrera, cuando se dé

<sup>2</sup>[http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200101\\_Boletin\\_Enero\\_2020.pdf.pdf](http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200101_Boletin_Enero_2020.pdf.pdf) (consulta: 10 de septiembre)

alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 10 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público”.

Por sexo, la presencia femenina es mayoritaria en ambos ámbitos territoriales. Para el personal laboral, en las autonomías hay 84.036 hombres y 125.972 mujeres, y en las administraciones locales 137,878 y 170.192, respectivamente. Para el “otro personal”, 119.597 hombres y 337.124 mujeres en las Comunidades Autónomas, y 26.476 y 43.627 en el ámbito local.

Si nos referimos únicamente al personal contratado laboralmente, y miramos a la realidad de todo el mercado de trabajo español, con indudable impacto en el sector público por el uso, y abuso, de las modalidades contractuales reguladas tanto en la LET como en el EBEP, repárese, con datos recogidos en el “Informe del mercado de trabajo estatal 2020 (datos 2019)”, publicado por el Observatorio de las ocupaciones del Servicio Público Estatal de Empleo<sup>3</sup>, que el pasado año se formalizaron 22.512.000 contratos, que afectaron a 7.684.000 personas, y que más de una tercera parte de dicha contratación fue a tiempo parcial (mayoritariamente femenina). Además, cabe destacar que la contratación indefinida supuso el 9,59 % del total, y el resto fue temporal. De la contratación temporal, más del 89 % se incluye en tres modalidades (obra o servicio, 36,39 %), eventual por circunstancias de la producción (45,94 %) e interinidad (6,91 %), o lo que es lo mismo 8.193.202, 10.341.952 y 1.555.355 contratos respectivamente. De los contratos temporales el 58,58 % fueron a tiempo completo, y el 31,83 % a tiempo parcial. En fin, otro dato relevante es que “De los trabajadores contratados el 50,1 % ha firmado un único contrato en 2019. El 20,90 % firmó dos a lo largo del año, el 10,03 % tuvieron tres contratos. Firmaron tres o más el 28,85 % de las personas contratadas, y más de diez contratos el 3,96 % (146.844 de 11 a 15, y 169.271 más de quince).

## 2. LA SIMBIOSIS EMPLEO PRIVADO- EMPLEO PÚBLICO<sup>4</sup>.

### 2.1 Las similitudes, y diferencias, en la extinción de la prestación de servicios en los ámbitos público y privado.

<sup>3</sup> <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercadotrabajo-estatal-general.html> (consulta: 12 de septiembre)

<sup>4</sup> Queda fuera de mi estudio, por merecer un análisis monográfico por su importancia, el análisis de la extinción colectiva, es decir de la regulación de los despidos colectivos en las Administraciones Locales, posibilidad abierta, y utilizada, tras la reforma laboral de 2012, iniciada por el Real Decreto-Ley 3/2012 de 10 de febrero y continuada, tras la tramitación parlamentaria de este, por la Ley 3/2012 de 6 de julio. Valga citar los conocidos conflictos suscitados en los ayuntamientos de Estepona, Totana, Aljaraque, La Oliva, Telde, Jerez de la Frontera e Isla Cristina. Especialmente importante, por el número de personas afectadas y los numerosos conflictos individuales que se suscitaron posteriormente ante los Juzgados de lo Social, fue el Jerez de la Frontera, al que dediqué especial atención en mi blog Cfr. “Despidos colectivos en el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera. Diferente criterio jurídico del TSJ y TS (con voto particular) sobre la validez de los criterios de selección de los afectados. Nota a la sentencia del TS de 25 de junio de 2014 (y sus efectos colaterales)” <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2014/08/despidos-colectivos-en-el-ayuntamiento.html> (consulta: 10 de septiembre).

El artículo se centra, con las limitaciones propias del espacio disponible, en un ámbito muy concreto de la relación de trabajo, aquel que se produce justamente porque se llega, por diversos motivos, a su finalización, y señaladamente porque se cumple el requisito marcado, en principio, por la normativa vigente cuando es una relación de duración determinada. Además, se concentra en algunos temas de especialidad actualidad para la problemática que viven, y sufren, las Administraciones Locales y su personal.

Me estoy refiriendo, a la extinción de los contratos de duración determinada en general (obra o servicio, eventual, interinidad). Dado que hablamos no solo de personal laboral contratado por obra o servicio o por razones de eventualidad, sino también de personal interino, un supuesto específico es de la relación de una persona que ha sido contratada temporalmente con un contrato de interinidad para sustituir a otra con reserva de puesto de trabajo o bien para ocupar una plaza que está vacante y que ha de ser cubierta; o bien, la extinción de una prestación de servicios que tiene un nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionario interino y para el que la normativa de aplicación tanto en el ámbito estatutario como en el más general del empleo público fijan unas reglas estrictas en cuanto a su justificación y el periodo de duración o causa que dé lugar a la extinción.

Es decir, están en juego normas de carácter laboral, la LET, de la función pública, el EBEP, y de la “relación funcionarial especial” en el ámbito estatutario, el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Se trata, en definitiva, de analizar cuándo una extinción es conforme a derecho y, en caso de que no lo sea, cuáles son los “remedios” que el ordenamiento jurídico, comunitario y español, prevén para no tratar a una persona que prestaba servicios de duración determinada (sea cual fuera dicha duración) de manera desigual no justificada, discriminatoria, con respecto a un trabajador o trabajadora “estable” con el que pueda efectuarse la comparación. Las palabras “fijeza”, “indemnización”, “indemnizaciones”, aparecen ya como punto de referencia para las resoluciones judiciales, aunque no lo es menos que también surgen inmediatamente las de “concurso”, “igualdad”, “mérito”, y “publicidad”, a modo de puzzle o crucigrama en el que todas las piezas, o palabras, deben encontrar acomodo y cobertura jurídica. La cuestión no es de menor importancia como es bien sabido, por el elevado número de personal temporal que presta sus servicios en las Administraciones Públicas españolas, muy en especial en primer lugar en las locales y en segundo término en las autonómicas, como he indicado con anterioridad, cabiendo recordar aquí además que las competencias en materia de sanidad y educación, ámbitos en los que existe el mayor número de personal temporal, están transferidas a las autonomías.

Ya apunto, refiriéndome al personal interino en el ámbito público, que la tesis de la “fijeza” en el empleo, o dicho de forma más clara que la irregularidad en la situación laboral deba conducir inexorablemente a una declaración de fijeza que colocaría al personal temporal afectado en idéntica situación a la del personal fijo (ya sea laboral o funcionarial) no ha sido a mi parecer, al menos hasta ahora, la tesis acogida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, JUE, y aunque se apuntaba que pudiera ser una de las posibles soluciones en las conclusiones de los asuntos C-103/18 y C-429/18 no se acogió finalmente en la importante sentencia de 19 de marzo de 2020, apostándose más bien, por una regulación indemnizatoria suficientemente persuasiva y disuasoria que lleve a la Administración Pública condenada a evitar seguir haciendo un uso abusivo de las

contrataciones o nombramientos temporales, abriendo el camino para que tales cuantías, si finalmente se extingue la relación de servicios, puedan ser fijadas en atención al perjuicio causado por los muchos años de inestabilidad laboral en situaciones que no hubieran debido producirse. En tal caso, el debate puede plantearse en términos de equiparar la indemnización a la del despido declarado improcedente en las relaciones contractuales a las que son de aplicación el Derecho del Trabajo; tesis, ciertamente, no querida por un sector de la doctrina administrativista, y por supuesto tampoco de sus órganos jurisdiccionales, que manifiestan con toda claridad que se trata de dos ramas del ordenamiento jurídico bien diferenciadas por sus características propias; diferencias, cada vez menores a mi parecer, si se repara en que se concretan en la forma de acceso y en el régimen extintivo cuando nos referimos al personal funcionario de carrera, o a la estabilidad obligatoria para el personal funcionario temporal si nos encontramos ante un despido disciplinario declarado improcedente. También puede plantearse el abono de una indemnización que será fijada por el juzgado o tribunal competente en atención al perjuicio efectivamente sufrido.

## **2.2. Límites específicos a la actuación de las Administraciones Públicas en materia de contratación de personal.**

¿Hay diferencias en la contratación laboral en el sector privado y en el empleo público? La respuesta es afirmativa, aun cuando de forma gradual y paulatina la contratación de duración determinada, y la regulación del funcionariado con nombramiento interino (incluyendo aquí también al personal estatutario) se ha ido acercando en ambos regímenes por las modificaciones operadas en el EBEP. Si hablamos del sector privado, vale la referencia genérica a la contratación indefinida o temporal. Si hablamos del sector público, debemos diferenciar, según la forma de acceso, en contratación fija, contratación indefinida no fija y contratación temporal.

Las limitaciones a la contratación vendrán marcadas por las anuales Leyes de Presupuestos Generales y las medidas concretas que se adopten para posibilitar el uso de la contratación temporal, con afectación a la duración de los contratos de interinidad por vacante

Por otra parte, en las leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2017 y 2018 ya se han impuesto responsabilidades a los gestores públicos que hayan autorizado contrataciones irregulares, algo que puede considerarse como un mecanismo que entra dentro de la cláusula 5.1 del acuerdo marco anexo a la Directiva 1999/70/CE sobre contratación de duración determinada para evitar el uso abusivo de esta. La disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 6/2018 de 3 de julio, de PGE 2018, reitera lo dispuesto en la normativa de 2017 respecto a las responsabilidades de las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la (indebida) utilización de la contratación laboral. Por ello sigue siendo importante recordar que los órganos competentes en materia de personal en cada una de las AA PPs y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental "...velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados

no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial”, así como también que las actuaciones irregulares que puedan producirse “darán lugar a la exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo, de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas”.

El análisis de las causas de contratación temporal y de su utilización por las AA PP, y más ampliamente en el sector público, debe abordarse tanto desde la óptica del cumplimiento de los requisitos formales que posibilitan su utilización como de los efectos que lleva aparejada la vulneración de la normativa laboral (inexistencia de causas, incumplimiento de requisitos formales, fraude de ley,...), habiendo merecido especial atención por el TS casos como los de extinción del contrato de interinidad por provisión de la plaza o por amortización del puesto de trabajo. Si bien es cierto que, una vez cumplido el trámite de acceso al empleo, no debe existir diferencia de regulación entre la contratación laboral (temporal al objeto de mi exposición) en el sector público y en el sector privado, no es menos cierto que el incumplimiento de la normativa sí puede generar diferencias en cuanto a sus efectos. En cualquier caso, hay que recordar aquí la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC), y valga la cita de la sentencia 71/2016 de 14 de abril, en la que se afirma que el trato diferente entre trabajadores con contrato de duración determinada, así como los vinculados a la Administración pública mediante contrato indefinido no fijo, respecto al personal fijo, si no está fundado en razones objetivas suficientes supone la vulneración del principio de igualdad, y no es una razón objetiva la mera consideración de la contención del gasto público y la finalidad de mantener el empleo público.

En cualquier caso, el debate no puede ni debe centrarse sólo sobre la problemática del empleo público, al menos a mi parecer, sino que aquello a lo que debemos enfrentarnos es a una nueva, o cuando menos renovada, regulación de la contratación laboral temporal, con impacto tanto en el sector privado como en el público. No se olvide, en efecto, tal como he explicado con anterioridad, que la regulación originaria del art. 10 del EBEP, y mucho más la modificación posterior sobre las características del funcionario interino, se asemejan como dos gotas de agua a la regulación del art. 15.1 de la LET.

Por ello, cualquier cambio en el sector privado impacta de inmediato en el sector público, aunque ciertamente para este último quedan cuestiones propias como son la Ofertas de Empleo Público y su regulación, que queda condicionada tanto por el marco normativo propio, y al que convendría dar certeza jurídica para tratar de evitar en la medida de lo posible los vaivenes jurisprudenciales sobre qué debe entenderse por el plazo de tres años fijado en el art. 70.1 del EBEP para su ejecución, como por decisiones políticas vinculadas al uso de los recursos presupuestarios existentes y que pueden provocar (la crisis de 2009 a 2015 así lo ha puesto de manifiesto) un incremento del número de personas empleadas con carácter temporal y los consiguientes problemas jurídicos posteriores que llegan a los tribunales.

También hay que valorar el impacto de la normativa comunitaria más reciente, aun cuando aún se disponga de plazo por los Estados miembros para su transposición. Me

refiero a la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, en cuyo considerando segundo se dispone que “El principio nº 5 del pilar europeo de derechos sociales, proclamado en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, dispone que, con independencia del tipo y la duración de la relación laboral, los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo, así como al acceso a la protección social y a la formación, y que debe fomentarse la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido. Por último, indica que deben evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular prohibiendo la utilización abusiva de contratos atípicos, y que los períodos de prueba deben tener una duración razonable”.

### **3. LAS RESPUESTAS DEL TS (C-A) A LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA POR LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO DEL FUNCIONARIO INTERINO. MANTENIMIENTO DE LA PRESTACIÓN EN CASO DE EXTINCIÓN NO CONFORME A DERECHO.**

Es obligado prestar atención a dos sentencias dictadas el mismo día, 26 de septiembre de 2018, núms. 1425 y 1426 por la Contencioso-Administrativa (Rec. 785/2017 y 1305/2017) que han sido seguidas posteriormente por el alto tribunal en todos los conflictos semejantes de los que ha debido conocer.

La Sala se detiene en el examen, en primer lugar, de la cláusula 1 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE que recoge el acuerdo marco suscrito por las organizaciones empresariales y sindicales europeas sobre la contratación de duración determinada, y a continuación a la núm. 5, así como también a su preámbulo, pasando a continuación a recordar ampliamente la jurisprudencia del TJUE sobre la última citada, reproduciendo literalmente los apartados 34 a 64 de la sentencia de 16 de septiembre de 2016 que resolvió los asuntos C-184 y 197/15, y añadiendo después otras muy amplias referencias de dicha jurisprudencia. Recuerda que ha dictaminado que debe haber una protección eficaz para proteger al personal que presta sus servicios en la Administración cuando esta ha actuado de forma abusiva, que puede pasar por el mantenimiento de la relación o por otra de igual eficacia siempre que esté recogida en el ordenamiento interno.

Será a partir de entonces cuando se entre en el núcleo duro, central, de la cuestión litigiosa, pasando la Sala a examinar si se produce, tanto en uno como en otro caso, “una situación de abuso en la utilización sucesiva de relaciones de empleo de duración determinada”. La Sala afirma la existencia de ese abuso, a partir tanto de las afirmaciones contenidas, y no desvirtuadas, en la sentencia recurrida, como también resultante de la documentación administrativa obrante en los autos<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> En la sentencia que afectaba al Ayuntamiento de Vitoria, “... porque la documentación obrante en el expediente administrativo, proveniente de la propia Administración demandada, y muy en particular el informe que emite el Jefe administrativo de Medio Ambiente y Espacio Público el 13 de febrero de 2013 a petición de la Directora General del Departamento de Función Pública, así como el Decreto del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de 10 de diciembre de 2012, avalan como única interpretación razonable que en el muy prolongado espacio de tiempo (1998-2012) en que el actor prestó

La existencia de ese abuso lleva inexorablemente a la conclusión de la inexistencia de razones objetivas que justificaran las sucesivas contrataciones y nombramientos de las Administraciones demandadas, con vulneración de la cláusula 5 del Acuerdo marco, no siendo en absoluto “el loable deseo de prestar los servicios con toda efectividad” excusa para “desconocer abusivamente los derechos sociales que pretende tutelar dicho Acuerdo” (sentencia Ayuntamiento Vitoria), ni tampoco la necesidad de garantizar la debida protección del derecho constitucional a la salud de la ciudadanía es excusa para tal desconocimiento (sentencia Osakidetza). No se respetaron las “medidas legales equivalentes” recogidas tanto en el EBEP como en la normativa estatutaria para evitar una prolongación abusiva de las situaciones jurídicas de dilatada temporalidad, por lo que la Sala concluye que debe ser aplicable la cláusula 5 del Acuerdo Marco y de la jurisprudencia del TJUE que ha procedido reiteradamente a su aplicación, en cuanto que, subraya con acierto a mi parecer la Sala, “la consecución de lo querido por ese acto normativo de la Unión no queda, en absoluto, a disposición del Estado miembro”. También decae la alegación de infracción del art. 135 de la Constitución y su posterior traslación a los PGE, con la imposibilidad de aplicar tasas de reposición, en cuanto que el sometimiento de la normativa interna a la comunitaria y a la jurisprudencia del TJUE ha de implicar que “no (se) haya de impedir las consecuencias y el efecto útil derivado de lo que al Estado español ordena el repetido Acuerdo marco y la jurisprudencia del TJUE”.

Llega el momento de determinar qué consecuencias jurídicas deben derivarse de la situación producida de abusos por parte de las Administraciones demandadas, no aplicando la Sala el art. 7.2 del Código Civil, aunque ciertamente hubiera sido posible, por cuanto no fue objeto de análisis en el proceso, “y sobre él no ha podido la parte recurrente alegar lo que a su derecho conviniera”. La Sala construirá su tesis partiendo de los principios comunitarios de efecto directo y primacía, para llegar a las conclusiones que siguen:

En ambos casos, los ceses del funcionario interino y del personal estatutario temporal no tuvieron una justificación objetiva de acuerdo a la normativa administrativa aplicable (en aquel entonces la Ley 30/1992), es decir no fue adecuado a los fines del ordenamiento jurídico, por lo que incurrió en un supuesto de anulabilidad. De ahí que la

---

servicios para dicho Ayuntamiento bajo la cobertura jurídica de su nombramiento como funcionario interino, cubrió necesidades que, de hecho, no tenían carácter provisional, sino permanente y estable, lo que, como consta en la jurisprudencia del TJUE antes transcrita, no está justificado en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del repetido Acuerdo marco”; en la sentencia de Osakidetza, porque “ porque la documentación obrante en el expediente administrativo, proveniente de la propia Administración demandada, desautoriza, tanto la invocación que aquel escrito hace de haberse observado lo previsto en el párrafo último del art. 9.3 del Estatuto Marco de Personal Estatutario de los Servicios de Salud, aprobado por Ley 55/2003, de 16 diciembre, a cuyo tenor “Si se realizaran más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de 12 o más meses en un período de dos años, procederá el estudio de las causas que lo motivaron, para valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro”; como la referida al cumplimiento de lo dispuesto en el art. 26.5, párrafo segundo, de la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi, conforme al cual, “Asimismo, las necesidades de efectivos para las que no se prevea definitivamente su existencia estructural o respondan a la realización de tareas de duración determinada podrán dar lugar, siempre que exista dotación económica suficiente, a una relación de empleo estatutaria de carácter eventual y con régimen de dedicación tanto a tiempo parcial como a tiempo completo. Dicha relación de empleo podrá tener una duración de hasta 6 meses, prorrogable hasta un máximo de 3 años”.

relación jurídica deba subsistir hasta que la respectiva Administración cumpla con lo dispuesto en la normativa administrativa tanto para garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa sobre nombramientos temporales como también a efectos de la desaparición de la plaza, entendiéndose la Sala que de esta forma se garantiza, de forma bastante efectiva y disuasoria, la plena eficacia del Acuerdo marco, ya que “una consecuencia que consistiera sólo en el reconocimiento de un derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que pudiera haber causado el abuso, no sería lo bastante disuasoria como para garantizar esa plena eficacia, por razón del quantum reducido que en buena lógica cabría fijar para la eventual indemnización”, debiendo valorarse, “de modo motivado, fundado y referido a ellas en concreto, si procede o no el incremento de la plantilla... con las consecuencias ligadas a la decisión que se adopte, entre ellas, de ser negativa por no apreciar déficit estructural de puestos fijos, la de mantener la coherencia de la misma, acudiendo a aquel tipo de nombramiento cuando se de alguno de los supuestos previstos en ese art. 10.1, identificando cuál es, justificando su presencia, e impidiendo en todo caso que perdure la situación de precariedad de quienes eventual y temporalmente deban prestar tales funciones”.

Importante es sin duda el planteamiento que efectúa la Sala respecto al posible reconocimiento de un derecho indemnizatorio, que en esta ocasión no se concede porque la sentencia de instancia negó que en la demanda se concretaran cuáles eran los daños y perjuicios causados, para que la parte demandada pudiera dar adecuada respuesta a tal pretensión, y reconoció un derecho indemnizatorio “de futuro”, que no procede ahora en cuanto que el TS ha reconocido el derecho al mantenimiento de la relación jurídica mientras no se cumplan las condiciones fijadas por la normativa (provisión de la plaza por concurso, o amortización) para su extinción. Obsérvese bien, es importante reseñarlo, que el TS no se opone en modo alguno a que pueda reconocerse un derecho indemnizatorio, si bien pone de manifiesto que tal derecho deberá atender a las circunstancias singulares de cada caso; es decir, “debe ser hecho en el mismo proceso en que se declara la existencia de la situación de abuso; y sólo habría podido ser hecho si la parte actora, además de deducir tal pretensión: a) hubiera invocado en el momento procesal oportuno qué daños y perjuicios, y por qué concepto o conceptos en concreto, le fueron causados; y b) hubiera acreditado por cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho, la realidad de tales daños y/o perjuicios, de suerte que sólo pudiera quedar para ejecución de sentencia la fijación o determinación del quantum de la indemnización debida”.

En definitiva, la Sala se apartará de la aplicación de la normativa laboral (de creación jurisprudencial) sobre la aplicación al ámbito administrativo de la figura del trabajador indefinido no fijo cuando se produzca una vulneración sobre la normativa de nombramientos de personal funcionario interino o estatutario temporal, por considerar que la sentencia recurrida “ha interpretado de manera errónea el ordenamiento jurídico”, así como también al entender que “llegado, y justificado su cese, deberá percibir la indemnización – dice – señalada por el TJUE de mantenerse las circunstancias legales actuales”. Y, por otra parte, estrechamente vinculada a la anterior, que la relación de empleo de las partes recurrentes en ambos casos subsistirá desde el momento posterior a su cese, con los derechos profesionales y económicos inherentes, hasta que cumplan la

normativa básica que les es de aplicación (en el primer recurso el art. 10.1 del EBEP, y en el segundo el art. 9.3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre).

#### **4. LA DISTINCIÓN POR LA SALA SOCIAL DEL TS ENTRE EL PLAZO DE EJECUCIÓN DE LAS OEP Y LA DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE INTERINIDAD O NOMBRAMIENTOS DE FUNCIONARIOS INTERINOS. EL INCUMPLIMIENTO DEL PRIMERO NO AFECTA A LA DURACIÓN DE LOS SEGUNDOS.**

Nueve recientes sentencias, abordan la misma problemática, y por supuesto con la misma conclusión. Por decirlo con las propias palabras de la sentencia 410/2020 de 9 de junio (Rec. 4845/2018), “la cuestión a decidir en el presente recurso de casación unificadora consiste en determinar si, en el ámbito del empleo público, un contrato de interinidad por vacante que se celebra cumpliendo todas las exigencias legales queda desnaturalizado como consecuencia del transcurso de los tres años a que alude el artículo 70 EBEP”<sup>6</sup>.

La Sala se pronunciará en los mismos términos que la tesis propugnada por el Ministerio Fiscal en su preceptivo informe, presentados el 26 de septiembre de 2019 y basado en la reciente jurisprudencia hasta entonces dictada por el alto tribunal, siendo del parecer (vid fundamento de derecho primero. 4) que el art. 70 EBEP “impone obligaciones a las Administraciones Públicas, pero no establece que la superación del plazo de tres años suponga la novación de los contratos de interinidad por vacante. O que éstos tengan una duración máxima de tres años”

En efecto, todas las sentencias referenciadas dan respuesta a recursos de casación para la unificación de doctrina interpuestos por diversas Consejerías de la Junta de Andalucía contra sentencias dictadas por la Sala Social del TSJ autonómico (sede Granada) que estimaban los recursos de suplicación interpuestos por las partes demandantes en instancia (trabajadores y trabajadoras con contratos de interinidad por vacante) y declaraban “el carácter indefinido no fijo” de la relación laboral que unía a las partes desde el inicio de la prestación de servicios.

En el fundamento jurídico quinto de la citada sentencia 410/2020, que tomo como punto de referencia para mi exposición, la Sala aborda la resolución del caso, que le llevará a estimar el RCUd interpuesto por la autoridad política autonómica, casando y anulando la sentencia recurrida, y desestimando el recurso interpuesto por la trabajadora.

---

<sup>6</sup> El resumen oficial de la misma sentencia ya nos indica como resuelve la Sala el litigio planteado, y en los mismos términos se manifestarán las restantes sentencias, al mismo tiempo que apunta la integración de la jurisprudencia del TJUE en sus tesis anteriormente defendidas y que consideran que siguen siendo plenamente válidas: “Contrato de interinidad por vacante celebrado conforme a Derecho, pero que se desarrolla durante más de tres años. JUNTA DE ANDALUCÍA. El transcurso del plazo de tres años fijado en el artículo 70 EBEP, por sí solo, no comporta su conversión en uno de carácter indefinido no fijo. Aplica doctrina de SSTs 322/2019 de 24 abril (rcud. 1001/2017) y 536/2019 de 4 de julio (rcud. 2357/2018), ambas dictadas por el Pleno. Actualiza fundamentación de tal doctrina, en concordancia con las posteriores SSTJUE sobre empleos de duración determinada”.

Primera argumentación de la Sala: no estamos en presencia de un contrato de duración “injustificadamente larga” (expresión de propia cosecha del TS y que sustituye en su más reciente doctrina a la de “duración inusualmente larga” recogida en el apartado 64 de la sentencia del TJUE de 5 de junio de 2018, asunto Lucía Montero Mateos). La sentencia del TSJ recurrida afirma que la conversión del contrato temporal en indefinido se produce porque duró más de los tres años previstos en el art. 70.1 EBEP, sin que hubiera vicio alguno en la formalización, que solo existiría jurídicamente hablando por el transcurso en exceso de los tres años fijados en el EBEP para la ejecución de la OEP. Aquí la Sala acude a una tesis ya defendida en numerosas sentencias anteriores, si bien siempre insistiendo en que hay que prestar atención a las circunstancias concretas de cada caso, cuál es la situación de crisis económica y el efecto que tuvo sobre la elaboración de los presupuestos públicos.

No obstante, la Sala incorpora argumentos basados justamente en dicho derecho para justificar su tesis de que los largos períodos transcurridos desde la contratación hasta la convocatoria de la OEP y su ejecución ha estado debidamente justificados. Para el TS, por decirlo con sus propias palabras, “Que durante la etapa de severa recesión económica (inmediatamente posterior a 2008), con normas impidiendo la convocatoria de plazas a fin de cumplir con las exigencias comunitarias de la estabilidad presupuestaria, no se activara durante tres años la convocatoria de una plaza de empleo público, dista de ser algo injustificado; desde luego, tampoco puede considerarse que ello comporte una duración “inusualmente larga”, en cualquiera de las acepciones de la locución.”.

En segundo lugar, la Sala manifiesta, y obsérvese como una sentencia como la de 19 de marzo que se refiere a un supuesto de relación funcional interina es también ahora utilizada en un conflicto que afecta a personal interino laboral, que no estamos ante un supuesto de sucesivas contrataciones “que pueda activar la aplicación de la doctrina formulada por la STJUE de 19 de marzo de 2020”, ya que se debate sobre la validez de un único contrato de interinidad por vacante debidamente identificado por lo que respeta a la plaza que se ocupa y sin que se hallan llevado a cabo prestaciones de servicios distintas de aquellas para las que fue contratada la trabajadora, añadiendo con una nada velada crítica a la sentencia recurrida que el hecho de que se trata de necesidades permanentes “en modo alguno comporta fraude, como algún pasaje de la sentencia recurrida parece sostener, sino todo lo contrario”. Bueno, alguna duda me suscita que unas “necesidades permanentes” puedan estar cubiertas “de manera temporal” durante muchos años, y no parece que ello sea muy consecuente con la razón de ser, jurídicamente hablando, de los contratos temporales, si bien el TS se apoya en la especial importancia que en el empleo público ha tenido la situación de crisis económica para mantener su tesis.

Pero no basta con la crisis y sus efectos sobre las Leyes de PGE y su impacto en la congelación o restricción de las ofertas de empleo público, ya que en bastantes ocasiones el TJUE ha insistido en que las consideraciones de índole presupuestaria no pueden llevar a infringir la Directiva 1999/70/CE, y su correspondiente transposición al ordenamiento jurídico nacional, al margen de que se trata de empleos en el sector público. Aquí la Sala busca apoyo tanto en la propia Constitución española como en el derecho primario de la UE para justificar la corrección de las decisiones adoptadas no solo en esta

ocasión sino en todos los supuestos en los que las convocatorias de OEP se han dilatado en el tiempo desde el inicio de la crisis y han conllevado que la duración de los contratos de interinidad por vacante vinculados a una plaza que debía salir a concurso se hayan mantenido en el tiempo mucho más allá de tres años. Es decir, será el propio derecho comunitario primario el que justificará las medidas adoptadas en cuanto que ha supuesto la modificación del texto constitucional y ello ha tenido consecuencias determinantes sobre los presupuestos generales anuales de todas las Administraciones Públicas<sup>7</sup>.

Obsérvese como de un “plumazo jurídico”, si me permiten la expresión, el TS está validando, con amparo en el derecho primario europeo, las medidas adoptadas por las distintas AA PP que han significado dilatar en el tiempo las OEP. Cuestión distinta, y que por tanto no creo que afecte a este planteamiento, es cuando la contratación se haya efectuado sin que hubiera ninguna plaza vacante que debiera salir a concurso y que además en ningún momento se hayan adoptado las medidas oportunas para que la plaza fuera cubierta de manera jurídicamente adecuada, por lo que creo que la doctrina sentada por el Pleno de la Sala en la sentencia de 24 de abril de 2019 (Rec. 1001/2017) sigue teniendo pleno valor en casos como estos.

¿Mi parecer sobre la argumentación del TS? Pues que está sólidamente construida pero que aun así puede provocar roces, o algo más, con la jurisprudencia del TJUE sobre la no aplicación de criterios económicos para tratar de justificar el incumplimiento de normas de la función pública, por lo que no es descartable en modo alguno la presentación de nuevas cuestiones prejudiciales ante el TJUE... , aun cuando a mi parecer lo más importante, como he dicho en reiteradas ocasiones, es la modificación de la normativa laboral y de la función pública para evitar que se sigan produciendo situaciones en las que un número importante de personas se mantengan durante muchos años en situación de “temporalidad permanente”, algo que, estoy plenamente convencido de ello, no es bueno para esas personas pero tampoco para las Administraciones Públicas y para toda la ciudadanía<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Por su indudable interés reproduzco el fragmento en el que se concentra esta argumentación: “Recordemos que esas restrictivas previsiones tienen como uno de sus objetivos cumplir con las exigencias de estabilidad presupuestaria que el Derecho de la UE impone hasta el extremo de haber obligado a una reforma constitucional (art. 135 CE). Y el propio Derecho primario de la UE sienta las bases de esa exigencia en los artículos 121 (supervisión multilateral) y 126 del TFUE (procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo), y en el Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Este canon hermenéutico, por tanto, ha de ser especialmente considerado cuando se abordan cuestiones como la presente, donde entran en juego previsiones de Derecho eurocomunitario. Si, con ese importantísimo apoyo normativo, no cabía la convocatoria de plazas durante diversos ejercicios y se trata de periodo que afecta al caso, es evidente que no cabe hablar de incumplimiento por parte de la entidad empleadora. No podemos suscribir la tesis de que el art. 70 EBEP queda incólume porque ninguna referencia se contiene al mismo en tales normas de restricción presupuestaria”.

<sup>8</sup> 2. En el mismo sentido de desestimar la petición de la parte trabajadora de reconocimiento por la Administración demandada de la condición de trabajador indefinido no fijo, vid: A) Sentencia del TSJ de Asturias 1246/2020 de 30 de junio (Rec. 3015/2019). Aplica la doctrina del TS de que el art. 70.1 EBEP no resulta de aplicación... “al no imponer la novación del contrato por el simple transcurso de tres años”. Aplica jurisprudencia del TJUE (sentencia de 5 de junio de 2018) y declara que “ni la imprevisibilidad de la finalización del contrato ni su duración permiten recalificarlo como contrato fijo...”. B) Sentencia del TSJ de Asturias 2003/2020 de 30 de junio (rec. 59/2020), con contrato suscrito el 18 de junio de 2007 “y con el paréntesis al que se refiere el TS (hasta el año 2015 estuvieron vigentes las limitaciones

## **5. EL DEBATE EN EL ÁMBITO LOCAL SOBRE LA ADQUISICIÓN DE FIJEZA: DEL PERSONAL LABORAL TEMPORAL EN FIJO (LABORAL) Y DEL PERSONAL FUNCIONARIO INTERINO EN FIJO FUNCIONARIAL, PERO SIN SER FUNCIONARIO DE CARRERA.**

### **5.1 ¿Sirve la selección en una contratación temporal para poder después adquirir la condición de fijo laboral?**

Quiero dedicar especial atención en este bloque al importante debate, que bien podría calificarse de “choque de trenes jurídico”, existente en la Sala Social del TSJ de Galicia sobre la superación de un concurso, en contratación laboral irregular, como vía para acceder a la condición de trabajador fijo en la Administración. El asunto, al menos hasta donde mi conocimiento alcanza, no ha sido resuelto aún en unificación de doctrina por la Sala Social del TS, aun cuando me inclino a pensar que se mantendrá la tesis de que la adquisición de dicha fijeza es posible si se accede, con carácter general, mediante el correspondiente mecanismo legal de oposición. Recordemos que el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, regula en su art. 2 los sistemas de acceso y dispone que “El ingreso en la Función Pública Local se realizará, con carácter general, a través del sistema de oposición, salvo que, por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o concurso”. Recordemos además lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la LET, que regula la aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones Públicas, previendo la aplicación de la duración máxima y límites de encadenamiento previstos en el art. 15 LET a los contratos suscritos en el ámbito de las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, “sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable”. La norma dispone, y la jurisprudencia del TS es muy clara y contundente en esta línea, que “En cumplimiento de esta previsión, el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la

---

presupuestarias) no han transcurrido los tres años a los que se refiere la norma citada como infringida, pues desde entonces son cuatro los concursos de traslado convocados y en los que la plaza de la actora no se ocupó, y dos ofertas públicas de empleo que incluyeron dicha plaza y no fue elegida”. C) En sentido contrario, es decir de aceptación de la tesis de reconocimiento de la condición de indefinido no fijo, vid sentencia del TSJ de Castilla y León (sede Valladolid) 2003/2020 de 29 de junio (Rec. 131/2020), con voto particular discrepante caso de un profesor de la Universidad de Valladolid).

extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a un empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo”.

Pero, dejemos de lado las hipótesis y concentrémonos en las respuestas que se han dado en las ya numerosas resoluciones judiciales en que la Sala autonómica gallega ha debido pronunciarse con ocasión de la “mala praxis laboral” de diversos Concellos.

A) Tesis favorable a la adquisición de fijeza. La sentencia estrella, a la que siguen (y copian) todas la demás que se pronuncian en el mismo sentido, es la núm. 3950/2018 de 28 de junio (Rec. 1102/2018), siendo importante reseñar que el proceso de selección se había celebrado de acuerdo a los principios de mérito, igualdad y capacidad, y que quedó probado en instancia que se habían convocado como temporales plazas que eran estructurales. Fue recurrida en unificación de doctrina, pero el recurso fue desestimado por motivos formales por auto del TS de 13 de junio de 2019 (Rec. 4011/2018), ya que la sentencia aportada de contraste, de la propia Sala, núm. 11006/2012 de 27 de diciembre (Rec. 4777/2012) no coincidía con ninguna de las citadas en su preparación, lo que determinó la inadmisión del recurso “por el incumplimiento de un defecto procesal insubsanable”. La síntesis de la demanda y de las alegaciones de la parte demandada, así como las conclusiones de la sentencia de instancia quedan fielmente recogidas en el fundamento de derecho primero de la sentencia del TSJ, que por su interés reproduzco a continuación:

“PRIMERO.- La parte actora interpone en su día demanda en materia de reconocimiento de derecho y reconocimiento de condición de personal laboral fijo contra el CONCELLO DE A GUARDA, en dicha demanda la actora hace referencia a que los demandantes se presentan a un concurso para la provisión de 9 plazas de personal laboral para el Grupo de Emergencias Supramunicipal, concurso convocado por el referido Concello en el que no se hacía mención, en las bases de la convocatoria, si la cobertura era para una plaza temporal, teniendo el puesto un carácter estructural. Los demandantes superan el concurso público por lo que entienden que su nombramiento y condición, - dado que el puesto convocado es de carácter estructural y no pudiendo sustentarse la supuesta temporalidad en la financiación vía subvención- ha de ser la de personal laboral fijo, por lo que solicitan que así se les reconozca, o de forma subsidiaria, que se declare su condición de personal laboral indefinido no fijo, condenando a la entidad demandada a estar y pasar por tal declaración. La sentencia de instancia considera acreditada la existencia de una convocatoria para un proceso selectivo para cubrir nueve plazas de personal laboral para el Grupo de Emergencias Supramunicipal (GES) por el sistema de concurso oposición, proceso al que se presentaron los actores y superaron, tras lo cual se dicta resolución del Concello demandado por el que se les nombra personal laboral fijándose una duración contractual desde el 17 de agosto de 2013 hasta el fin de obra quedando supeditado a la vigencia del Convenio de colaboración suscrito entre la Xunta de Galicia, FEGAMP y las Diputaciones Provinciales en materia de emergencias, prevención y defensa contra los incendios forestales para la creación e implantación de los grupos de emergencias supramunicipales. La sentencia de instancia resuelve que la condición de los trabajadores no puede ser la de temporales por dos motivos: a) por transcurso del plazo máximo previsto en el art. 15.1.a) del ET ya que se han superado los tres años desde la fecha del inicio de la contratación, y b) porque los trabajos para los que fueron contratados los actores -servicios en materia de emergencias y prevención y de

defensa contra incendios forestales- son competencias municipales, de carácter estructural y estables en lo que se refiere a su prestación, por lo que no se puede considerar que se traten de una obra o servicio limitada en el tiempo. Descartada la naturaleza temporal de la contratación resuelve que la condición de los trabajadores ha de serla indefinido no fijo, y ello porque aun habiendo superado un proceso selectivo entiende que el mismo no reúne los requisitos legales establecidos en el RD 896/1991, por lo que no es equiparable a un proceso selectivo que deba superar cualquier otro ciudadano que pretenda acceder en condiciones de igualdad a la condición de personal laboral fijo en condiciones de igualdad ya que no se realizó a través de la oferta de empleo público, como exige el art. 33 del Convenio Colectivo, no se consensuaron las plazas ni las bases con la mesa de negociación; no se publicaron las bases en los boletines oficiales, el temario no cumple con los requisitos mínimos convencionalmente exigibles, por lo que no puede considerarseles personal laboral fijo, y sí solo indefinidos no fijos. Frente a dicho pronunciamiento se alza la parte actora y formula recurso de suplicación en el que solicita que, previa estimación del mismo, se estime íntegramente la demanda rectora de las presentes actuaciones. El recurso ha sido impugnado por el Concello demandado quien solicita su confirmación con imposición de costas a los recurrentes”.

El recurso será estimado ya que “a) La figura del indefinido no fijo está prevista para el supuesto en el que el trabajador fraudulentamente contratado como temporal ha accedido a ese puesto de trabajo sin superar un proceso selectivo, circunstancia que no se da en el caso de autos ya que ese proceso se ha seguido”, y “b) Que el hecho de que el proceso convocado no lo haya sido conforme a lo establecido en el convenio colectivo no priva de eficacia al mismo, ya que como señala la recurrente se ha seguido conforme a las bases establecidas en el Convenio de Colaboración suscrito entre Xunta, FGAMP y las Diputaciones Provinciales por el que crean los GES, sin que nadie hubiera impugnado las mismas, por lo que son vinculantes...”. En definitiva, se rechaza la tesis de instancia de que “... si bien reconoce que han superado un proceso selectivo, considera que el mismo no tiene la rigidez o la entidad suficiente como para permitir el acceso a la condición de personal laboral fijo por no reunir los requisitos previstos en el art. 32 del Convenio Colectivo de A Guarda, que a su vez se remite al RD 896/1991 de 7 de junio, así como los artículos 33 y siguientes del referido Convenio en donde se establece unos "mecanismos de garantía" (publicación en boletines oficiales, negociación de las bases con la mesa general de negociación) así como un temario más amplio del que aquí se utilizó...”

El núcleo duro y fundamental de la sentencia a mi parecer es el siguiente: “En definitiva, si la sanción ante el uso abusivo o fraudulento de la contratación temporal para el sector privado es la declaración de indefinición equivalente a fijeza, y el motivo de que no se aplica esta doctrina en el sector público -y sí la figura del indefinido no fijo- es porque ello supondría que accedan a puestos fijos personas que no ha superado un proceso de selección conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, no puede aplicarse la misma solución cuando sí se ha seguido ese proceso selectivo. Es la Administración Pública la que ha optado por una contratación temporal fraudulenta cuando los puestos de trabajo eran de naturaleza estructural y por lo tanto deberían de haber sido convocados como fijos desde el principio, sin que el hecho de que la propia Administración hubiera utilizado un proceso selectivo público sin respetar todos los

requisitos establecidos en el Convenio Colectivo de aplicación pueda ser utilizado como un argumento en contra de los intereses de los trabajadores, que dado que han sido contratados para realizar labores estructurales, y han superado un concurso oposición deben de ser fijos”<sup>9</sup>.

Con posterioridad se han dictado varias sentencias que siguen fielmente a la que acabo de referirme: 3011/2019 de 30 de abril (Rec. 4813/2018)<sup>10</sup>, 3088/2019 de 15 de mayo (Rec. 280/219)<sup>11</sup>, 6085/2019 de 7 de noviembre (Rec. 2079/2019), 3424/2020 de 16 de junio (Rec. 5330/2019)<sup>12</sup>, y 3697/2020 de 17 de julio (Rec. 365/2020).

---

<sup>9</sup> La sentencia fue objeto de un análisis crítico por el profesor Ignasi Beltrán de Heredia en “Contratación temporal ilícita en la administración: ¿es posible que la relación laboral se declare fija?”, en el que expuso que la fundamentación de la sentencia contenía algunas afirmaciones particularmente controvertidas, entre ellas la siguiente: “... si bien es cierto que el EBEP no contiene disposición alguna que concrete el sistema selectivo del personal laboral temporal (el art. 61 EBEP no contiene ninguna regla normativa obligatoria para este colectivo), la necesidad de proceder a la cobertura siguiendo el procedimiento ordinario, tal y como se explicita en la citada DA 15ª ET, hace que sea particularmente controvertido que el proceso de selección seguido en este caso sea suficiente para reconocer la condición de fijo. Sin olvidar que el art. 61.2 EBEP establece que “los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas”. Lo que implica que la condición de fijo no debería poderse adquirir a través de un procedimiento de selección «devaluado»”. <https://ignasibeltran.com/2019/01/08/contratacion-temporal-ilicita-en-la-administracion-es-posible-que-la-relacion-laboral-se-declare-fija/> (consulta: 9 de septiembre)

<sup>10</sup> “... solicitan los recurrentes que se les reconozca el carácter de fijo y no solo de “indefinidos no fijos”, y para ello sostienen en el recurso que accedieron al empleo mediante una convocatoria y debieron ser contratados como fijos, conclusión a la que se llegaría ante la existencia de irregularidades en la contratación temporal, debido que el acceso al empleo se verificó mediante un proceso selectivo, denunciando a tal efecto, infracción de art 103 de la CE y art 3 Y DA de RD 896/1991 de 7 de junio ,al considerar que se realizaron las convocatorias de procesos selectivos y en las citadas convocatorias no se establecía que los contratos que se formalizasen con los candidatos elegidos fuese de carácter temporal, ni causa alguna que permitiera entender que tal temporalidad existía. Y tal pretensión ha de ser acogida a tenor de lo expuestos por los recurrentes y cómo y ha resuelto esta sala en STJ Galicia de fecha de 29 de junio de 2018.”

<sup>11</sup> “...no cabe más que reiterar el criterio que viene sosteniendo esta Sala, haciendo especial hincapié en que (tal y como venimos concluyendo desde hace lustros, en aplicación de la doctrina sostenida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo) la existencia de un fraude en la contratación o cualquier otro defecto en la misma respecto de trabajadores temporales de la Administración Pública conduce a calificarlos como indefinidos; y, de otra parte, ello será así, salvo que hayan superado un proceso selectivo bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, porque entonces serán fijos, aunque no funcionarios públicos; y así lo hemos expresado de manera firme en la resolución citada (sentencia de 28 de junio de 2018):

<sup>12</sup> “...la respuesta debe ser positiva, en el sentido de aceptar las argumentaciones de la parte recurrente, sin que el hecho de que el proceso selectivo no fuera realizado por la Xunta excluya tal consideración. Las razones que avalan tal conclusión tienen que ver con la naturaleza jurídica de la Fundación de la actora y con las condiciones de integración de la misma en el organigrama de la Administración Pública demandada. Aquí partimos de la base de que las condiciones de acceso al empleo de la actora lo han sido mediante un proceso selectivo, lo que le atribuye de inicio la condición de trabajadora fija, conforme a nuestra doctrina. Lo que resta determinar es si el hecho de que el mismo fuera realizado por la Fundación para el Fomento de la Calidad, y no por la demandada, impide considerar a la actora trabajadora fija de la demandada. Sin embargo, a nuestro entender, ello no debe ser así, por cuanto que la actora resulta, mejor, resultaba ser

B) A medio camino entre la tesis favorable a la fijeza y aquella que apuesta por el reconocimiento de la condición de indefinido no fijo se sitúa la tesis de la sentencia 3538/2020 de 17 de junio (Rec. 9/2019), en la que se declara la inadecuación de procedimiento (conflicto colectivo) y no se entra a resolver sobre la pretensión de que fueran declarados fijos un determinado número de trabajadores que superaron las pruebas selectivas para personal laboral temporal (y para plazas, según la parte demandante, de carácter estructural).

Para llegar a la conclusión desestimatoria de la demanda por motivos formales, la Sala argumenta que "...En nuestro caso no se concretan en la demanda los nombres, y la nota de la homogeneidad se sustenta en la superación de un proceso selectivo y el tipo de contrato laboral (contrato de obra o servicio con idéntica causa) suscrito con posterioridad. Pero el examen del abundante documental aportada no nos permite concluir, trece años más tarde de dicho proceso, tal homogeneidad ya que como señala el Consorcio las circunstancias pudieran ser homogéneas y genéricas en dicho momento al tiempo de participar en dicho proceso, pero ya no lo son en la actualidad", y que "... no se aprecia la nota de homogeneidad a efectos de la pretensión de fijeza, que está relacionada con la contratación con causa inmediata en la celebración del proceso selectivo. La nota común radicaría en la naturaleza fraudulenta del contrato de obra en sí, desvinculado del proceso selectivo, y en relación con la pretensión de indefinición, pero lo cierto es que como indicamos en el fundamento de derecho anterior, tampoco habría esa nota de homogeneidad porque, como se aprecia de la lectura comparada del hecho séptimo y de la certificación del Consorcio que se da por reproducida en el hecho probado decimotercero, muchos de los trabajadores afectados por el supuesto conflicto son ya indefinidos".

C) Sentencias que mantienen tesis distintas, aun cuando no me atrevo a calificarlas de totalmente contrarias, a la primera referenciada, y declaran que no puede declararse la fijeza cuando la contratación se efectuó tras superar un proceso de selección para la ocupación de una plaza con modalidad contractual de duración determinada.

En primer lugar, la núm. 5675/2019 de 30 de octubre (Rec. 1710/2019), en la que se debate sobre un proceso de selección para la provisión interina de la plaza de trabajadora social, para sustitución de persona con reserva de puesto de trabajo, es decir con un contrato de interinidad temporal. Para llegar a una conclusión distinta a la de la sentencia de 28 de junio de 2018, se subraya que en esta no constaba que en las bases de la convocatoria se hiciese expresa mención a que la cobertura lo era para una contratación temporal, como sí ocurre en la de 30 de octubre. A partir de este dato, fundamental para la sala, "entendemos -como lo hizo el magistrado de instancia- que no se siguió el proceso selectivo correspondiente para una contratación de trabajadora social fija, puesto que el proceso convocado a tal efecto lo era expresamente para una contratación temporal. En este sentido, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad -arts. 23.2 y 103.3 CE, y art. 55.1 EBEP- que han de informar un proceso selectivo están directamente vinculados con la concreta plaza o contratación convocada. De modo que, si se convoca un proceso selectivo para una contratación temporal, aunque luego devenga fraudulenta,

---

trabajadora fija de la Fundación en cuestión, de ahí que la integración en la Administración demandada deba hacerse en calidad de tal.

no cabe entender que se ha seguido un proceso selectivo para ocupar con carácter fijo una plaza de trabajadora social”<sup>13</sup>. En los mismos, o casi idénticos, términos, se pronunciará la sentencia 2523/2020 de 8 de junio (Rec. 5309/2019)<sup>14</sup>.

La sentencia 5173/2020 de 11 de junio (Rec. 5173/2019), sin apartarse de la doctrina sentada por la de 28 de junio de 2018, va más allá y rechaza la tesis del reconocimiento de fijeza laboral, enfatizando con carácter general que “... tal sanción de fijeza se puede aplicar con total extensión en el caso de las relaciones laborales del sector privado, pero no cuando nos encontremos ante contrataciones temporales fraudulentas celebradas por la Administración Pública, y ello porque en este caso para alcanzar la condición de fijeza es necesario que el personal hubiera superado un proceso selectivo sometidos a los principios de igualdad, mérito y capacidad tal como impone los art. 23.2 y 103.3 de la CE, en relación con los art. 9.2, 11, 55 y 70 del EBEP...”. Llega a tal conclusión porque se trata ab initio de un contrato temporal “porque en las bases de la convocatoria consta claramente no solo los requisitos de los candidatos sino la documentación a presentar y también que el proceso de selección constaría de dos fases concurso de méritos y entrevista personal y que la contratación se limitaba al periodo de dos años y que con los restantes candidatos se elaboraría una lista de reserva, para futuras contrataciones temporales...”<sup>15</sup>

A mi parecer, sin duda la sentencia más importante, y más fundamentada, es la núm. 2922/2020 de 1 de julio (Rec. 5589/2019). El litigio suscitado versaba sobre la contratación laboral temporal suscrita entre un trabajador demandante y una fundación que más tarde fue integrada en la Xunta de Galicia, que adolecía de una clara irregularidad, tal como quedo constatado, pues se le había contratado en la modalidad de obra o servicio determinado “cuando es que la plaza que siempre ha ocupado es una plaza

---

<sup>13</sup> Y sigue argumentando la Sala en estos términos: “Y así, el proceso selectivo convocado en el caso que nos ocupa, en tanto no lo fue expresamente para una contratación temporal, no dio cumplimiento a las exigencias del art. 61.7 EBEP -" Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos"- Todo lo que hay además que poner en relación con el art. 61.1 EBEP, que establece que: " Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia". Y ello en tanto que parece difícil hablar de una libre concurrencia -la cual parece directamente entrelazada con los principios de igualdad, mérito y capacidad- para ocupar con carácter fijo una plaza de trabajadora social, una vez que el proceso selectivo se convocó expresamente y de modo claro para una eventual contratación de naturaleza temporal...”.

<sup>14</sup> “a diferencia de lo que sostiene la recurrente, el caso de autos no es comparable a los resueltos en las sentencias del TSJ de Galicia de 28 de junio de 2018 y de 30 de abril de 2019. En el que ahora nos ocupa consta una convocatoria expresa para un proceso selectivo de naturaleza temporal, que se ha realizado con un sistema de selección válido tanto para el personal fijo, como para el personal temporal. Y además es para un puesto de trabajo que inicialmente no se puede considerar como estructural”

<sup>15</sup> En definitiva, para la citada sentencia “...Procede la estimación parcial de la demanda, ya que el contrato temporal sucesivo deviene indefinido por el número de contratos sucesivos y además en este caso deviene indefinido no fijo porque en el desarrollo de la relación laboral llevo a cabo trabajos no solo en la empresa para la que fue contratado sino que también realizó tareas en otras diferentes, y así conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del E.B.E.P que establece que el personal laboral puede ser fijo, por tiempo indefinido o temporal, de manera que por definición el trabajador indefinido es distinto del fijo y, en el presente caso, si bien el actor ha superado un proceso de selección, lo fue para acceder a un puesto temporal, y no fijo...”.

estructural de la fundación contratante, y luego del servicio al cual se le adscribió dentro de la Xunta de Galicia...”.

Con prontitud centra la Sala la cuestión a resolver, cual es si la irregularidad debe traer aparejada sólo la declaración del carácter indefinido no fijo del contrato (tesis de la parte demandada) o bien la fijeza laboral (es decir el carácter indefinido de la relación contractual, que en cualquier caso no excluye la posibilidad de extinción, si bien debe ser por un motivo expresamente recogido en la normativa de aplicación y no por la libre decisión empresarial), que era obviamente la tesis de la parte demandada.

Tras poner de manifiesto, con una elegancia jurídica que hay que aplaudir, que hay “dos líneas doctrinales” en la Sala, la sentencia defenderá que para poder llegar a adquirir la condición de fijeza es necesario que se haya superado un proceso de selección para acceder a la condición contractual de personal fijo, y defiende esta tesis porque la atribución de fijeza a quienes solo hayan superado un proceso de selección para acceder a una contratación temporal, “supone vulnerar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a cargos públicos ( artículos 23 y 103 de la Constitución Española), así como los principios legales derivados de ellos, en particular los de publicidad de las convocatorias y de sus bases, y de transparencia(artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público)”;

afirmación general que concreta inmediatamente en estos términos: (1) se vulneraría la libre concurrencia que exige el principio de igualdad pues la publicidad de la convocatoria solo atraería la atención de aquellas personas que tenían interés en la contratación temporal, expulsando de principio a aquellas personas a quienes solo le interesaría ser personal fijo de plantilla; (2) se vulnerarían los principios de mérito y capacidad que, por su propia lógica, obligarían a una mayor exigencia si el puesto es fijo que si es temporal; (3) se vulneraría el principio de publicidad de la convocatoria y de sus bases pues quienes superasen el proceso para acceso a una plaza temporal se acabarían garantizando una plaza fija no incluida en la convocatoria publicada; (4) se vulneraría el principio de transparencia, posibilitando corruptelas de las administraciones públicas con el simple expediente de convocar como temporales plazas estructurales para después de un proceso de selección más ligero que el exigido para una plaza fija acabar posibilitando la adquisición de la condición de fijeza a quienes han superado ese proceso para personal temporal”.

## **5.2. ¿La antigüedad, y la ocupación de una misma plaza y/o la realización de las mismas funciones, por parte de personal funcionario/estatutario interino como vía para acceder a la fijeza funcional? Un apunte a recientes resoluciones judiciales de los Juzgados C-A.**

Llamo la atención en este momento, no porque manifieste mi conformidad con sus tesis, sino por el impacto mediático que han tenido, especialmente la primera a la que me referiré y las expectativas que ha levantado entre gran parte del personal interino (que sean justificadas esas expectativas ya es algo muy diferente), sobre dos sentencias en las que se debate con mucha intensidad jurídica sobre la posible adquisición de la fijeza funcional, aunque no sea exactamente con la condición de funcionario de carrera, a partir de las posibilidades ofrecidas por la jurisprudencia del TJUE en la ya citada

sentencia de 19 de marzo de 2020. También se debate con no menor intensidad jurídica, pero eso sí con mucha menor proyección mediática, en otras sentencias de JCA que mantienen la línea clásica del TS y conceptúan la irregularidad en el empleo interino como algo susceptible de ser corregido mediante el mantenimiento en el puesto de trabajo hasta que la Administración decida que la plaza salga a concurso o que sea amortizada.

A) Sentencia 1352/2020 del JCA núm. 4 de Alicante de 8 de junio.

Se trata de una funcionaria interina del Ayuntamiento de Alicante que solicita, tras doce años de prestación de servicios, que debe ser reconocida su condición de empleado público fijo, “bajo los principios de permanencia e inamovilidad, al servicio de la Administración, en régimen de igualdad”.

Los argumentos más relevantes, a mi parecer, recogidos en la sentencia para llegar a la estimación de la demanda, son los siguientes:

“Ha sido la reciente sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos C-103/18 y C-429/2018), la que ha acabado con el argumento tradicionalmente invocado por las autoridades españolas, que negaban la existencia de abusos en nuestro país, sosteniendo que los nombramientos del personal temporal en el Sector Público estaban amparados por la normativa nacional, especialmente por el EBEP”. Por mi parte, no creo precisamente que la sentencia del TS de 9 de junio, y ocho más idénticas a las que he dedicado mi atención con anterioridad, vayan en la misma línea, sino más bien lo contrario.

Para la jueza el ayuntamiento incurrió en un “evidente abuso de la contratación temporal”, vulnerador de la normativa interna y europea. Conviene precisar por mi parte que no se trataba de contratación laboral sino de nombramiento de funcionario interino.

¿Y cuál es la respuesta adecuada según la jueza (FJ séptimo)? Afirma que “recoge el testigo” del TJUE, y tras analizar todas sus respuestas a las cuestiones prejudiciales planteadas afirma lo siguiente:

“Siguiendo el hilo argumental de la Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020, la tercera medida acordar sería la de conceder *una indemnización* a favor de los empleados públicos víctimas del abuso. Si bien, como señala la sentencia, ésta sí que podría ser una “*medida legal equivalente*”, en los términos señalados por la Cláusula 5 del Acuerdo Marco, lo cierto es que para que así fuera, deberían concurrir los siguientes requisitos, a saber: en primer lugar, que la indemnización esté específicamente prevista para sancionar los abusos incompatibles con la Directiva, y en segundo lugar, que la misma no sólo sea proporcionada, sino que además sea lo suficientemente efectiva y disuasoria.

Ninguno de estos requisitos concurre en el supuesto de Autos. En primer lugar, por cuanto que nuestro Ordenamiento Jurídico no prevé ni establece indemnización alguna a favor de los empleados públicos en caso de abuso en la temporalidad sucesiva, a excepción de las previstas en el artículo 49 del Estatuto de los Trabajadores para el caso de despidos de personal laboral privado. Respecto a la misma, ya se ha pronunciado el TJUE en su Sentencia de 21 de noviembre de 2018 (Asunto C-936/2018) y de 22 de enero de 2020 (Asunto Baldonado, apartados 61-63), en el sentido de indicar que la misma no constituye una medida legal equivalente en los términos que exige la Directiva, dado que

la misma no tiene por objeto sancionar el abuso en la temporalidad, sino compensar la ruptura imprevista y brusca del vínculo laboral en un contrato indefinido. Y en segundo lugar por cuanto que, esta indemnización tampoco sería *efectiva y disuasoria*, puesto que como ha indicado la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019: " (...) *no sólo no constituye una sanción por el uso abusivo, sino que ni siquiera posee, por sí sola, el efecto disuasivo frente a esa utilización abusiva de la contratación temporal*". En análogos términos se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2018 al indicar que: " *una consecuencia que consistiera sólo en el reconocimiento de un derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que pudiera haber causado el abuso, no sería lo bastante disuasorio como para garantizar esta plena eficacia, por razón del quantum reducido que en buena lógica cabría fijar para la eventual indemnización*".

Es un hecho notorio, que en España, ni existe una indemnización específicamente prevista para sancionar los abusos incompatibles con la Directiva, ni tampoco existe ninguna norma que permita multar a las autoridades o administraciones empleadoras responsables de estos abusos, de modo que establecer una indemnización que fuera lo suficientemente **eficaz y disuasoria** y que además protegiera debidamente al empleado público, alcanzaría una cifra tan elevada que difícilmente podría ser satisfecha por la Administración, dado que la misma debería ser calculada en función de los años de servicio prestados, pérdida de oportunidades, reparación por los costes añadidos que deberían abonar los recurrentes a su cese para que no se minorase su pensión de jubilación, así como daños morales.

Por lo tanto, considera la que suscribe, que la medida sancionadora más acorde y equilibrada, para dar cumplimiento a los fines de la Directiva comunitaria -con la debida protección de los empleados públicos víctimas del abuso, es el de la transformación de la relación temporal abusiva en una **relación fija**. Avala esta conclusión la propia Resolución del Parlamento Europeo de 31 de mayo de 2018 (2018/2600 RSP), en la que

se indica en su considerando 18 que " *la transformación de la relación temporal sucesiva en el sector público en un contrato fijo debe considerarse la medida más idónea para prevenir y sancionar de manera efectiva el abuso de la contratación temporal*".

Otros argumentos de la jueza para defender su tesis de que la medida es conforme plenamente a derecho son los siguientes:

"...la recurrente para acceder a la condición de personal interino/laboral han superado un proceso selectivo con pleno respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y libre concurrencia accediendo a las bolsas de personal por oposición por concurso de méritos,

"...la solución jurídica adoptada no va a implicar la transformación de la funcionaria interina en funcionaria de carrera, sino que la fijeza se va a materializar en el reconocimiento del derecho de la actora a permanecer en el puesto de trabajo que actualmente desempeña con los mismos derechos y con sujeción al mismo régimen de estabilidad e inamovilidad que rige para los funcionarios de carrera comparables, sin adquirir la condición de funcionario de carrera..."

“...en el ordenamiento jurídico español no existe medida alternativa que sea lo suficientemente eficaz y disuasoria (para evita el uso abusivo de la contratación de duración determinada”.

En definitiva, la jueza es “misericorde” con el erario público español ya que le “libera” del pago de indemnizaciones muy importantes (siempre según ella), pero al fin y al cabo no acepta la literalidad de la sentencia de 19 de enero cuando afirma que no es posible la fijsa por la vía de haber pasado varios, muchos, años en situación de irregularidad laboral.

Frente a la sentencia anterior, cabe citar varias dictadas en las mismas fechas que mantienen la tesis contraria, con sustento en la jurisprudencia del TS. Destaco dos de especial interés. Así:

-- Sentencia 138/2020 del JCA núm. 2 de Alicante, de 18 de junio. Situación fáctica parecida a la de la sentencia del JCA núm.4 (9 y 12 años de antigüedad como funcionarias interinas respectivamente). El juzgador critica a la Administración por haber “desdibujado y desnaturalizado la figura del funcionario interino”. Pero, “a pesar del malestar de la demandante, que comprende este magistrado, la solución que se plantea en este procedimiento ha sido dada por el TS en las sentencias 14324 y 145 (de 26 de septiembre) de 2018, en las que se analiza un supuesto idéntico al que constituye el objeto de este procedimiento”, y afirma expresamente que la sentencia del TJUE de 19 de marzo no modifica el criterio seguido por el TS en las citadas sentencias... “lo que no prevé la sentencia del TJUE es la conversión de la demandante (funcionaria interina) en empleado público fijo”.

-- Sentencia 238/2020 del JCA núm. 10 de Valencia de 16 de junio. También defiende la aplicación de la doctrina sentada por el TS, y coloca a los aspirantes a opositar en el mismo nivel de protección que el funcionario interino, considerando que el abuso de la Administración al no convocar la OEP y cubrir correctamente la plaza no puede compensarse “con otro abuso distinto frente a terceros, como sería la atribución de un privilegio especial de funcionarización o cuasi-funcionarización de la parte hoy demandante”

B) Sentencia del JCA núm. 14 de Madrid de 29 de junio, que fue justamente el que elevó un de las cuestiones prejudiciales resuelta por la sentencia del TJUE el 19 de marzo<sup>16</sup>. (la negrita es del propio texto de la sentencia)

La primera pretensión planteada en la demanda era “Que se declare el derecho de mis mandantes y se condene a la Administración demandada, a que proceda a su nombramiento como empleados estatutarios fijos con destino en el Servicio Madrileño de Salud o subsidiariamente, como empleados estatutarios equiparables a los fijos al servicio de la Administración de Sanitaria, bajo los principios de permanencia e inmovilidad, con todos los derechos y obligaciones inherentes, en régimen de igualdad con los odontólogos

---

<sup>16</sup> He realizado un amplio análisis de dicha sentencia, así como de las conclusiones del abogado general, al que me permito remitir a las personas interesadas, en mi monografía “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el personal interino en el empleo público en España (2016-2020)”, CEMICAL, junio 2020. Texto disponible en [https://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL\\_Extincion\\_relacion\\_de\\_trabajo.pdf](https://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_Extincion_relacion_de_trabajo.pdf)

estatutarios fijos comparables con destino en el Servicio Madrileño de Salud, y en todo caso, acuerde aplicarles las mismas causas, requisitos y procedimientos para su cese en sus puestos de trabajo que la ley establece para los homónimos odontólogos estatutarios fijos, y a permanecer en el puesto de trabajo que actualmente desempeñan, con los mismos derechos y con sujeción al mismo régimen que sus homónimos estatutarios fijos comparables, y todo ello, como sanción al abuso en la relación temporal sucesiva y para eliminar las consecuencias de la infracción de la precitada norma comunitaria”.

Dos argumentos de la Administración demandada me parecen (ERT) de especial interés: en primer lugar, que la cláusula 5 del acuerdo marco anexo a la Directiva 1999/70/CE no es de aplicación directa, y así se afirma en la sentencia de 19 de marzo (apartado 101: “..no puede invocarse como tal en un litigio sometido al Derecho de la Unión con el fin de excluir la aplicación de una disposición de Derecho nacional que le sea contraria” ; en segundo término, “se alega, como razón esencial para la desestimación de la demanda, la necesidad legal y (la) obligación de superar un proceso selectivo, como condición necesaria para adquirir la condición de personal estatutario fijo; en caso contrario se incumpliría el Art. 23 de la CE, siendo en los procesos en que participan los demandantes menos rigurosos y con menos exigencias en la incorporación y la acreditación de los requisitos de mérito y capacidad, sólo se cumple la norma nacional si se supera el proceso en su totalidad, vulnerándose, en caso de estimar las pretensiones de los demandantes, el principio de igualdad”.

La jueza afirma (no era necesario en modo alguno a mi parecer, pero supongo que lo hace para justificar su conclusión) que la interpretación emitida por el TJUE “vincula a este órgano jurisdiccional que formuló la cuestión prejudicial, que en ningún caso puede separarse de ella o ignorarla”.

En una muy curiosa, cuando menos, interpretación de la sentencia del TJUE de 19 de marzo en relación con la sentencia (en realidad son dos) del TS de 26 de septiembre de 2018, la jueza afirma que “Precisar que la Sentencia del TJUE, no recoge esta Sentencia del TS de 26 de septiembre de 2020, como **medida (sanción) equivalente para prevenir y sancionar el abuso en la relación temporal sucesiva**, como solución al poder ser considerada una medida /sanción proporcional, efectiva y disuasoria, evidenciando, que **no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio, ni para eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión**, ya que deja en manos de la Administración infractora, la voluntad en la decisión y también el cumplimiento de los plazos legales”.

A la jueza no le gusta nada, así me lo parece, la sentencia, pero no le queda otro remedio que acatarla, aunque sea de muy mala gana. Juzguen: “Ciertamente, esta juzgadora considera que el TJUE se repliega en lo que ya había dicho, además de forma reiterada, en la forma procedente de interpretar por el Juez nacional, ante un supuesto como el presente, y no

facilita a esta juzgadora, en su respuesta, la solución establecida en las Sentencias reseñadas que permitía que, **para que una normativa nacional que prohíbe de forma absoluta, en el sector público, transformar en un contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada pueda ser considerada conforme con el Acuerdo Marco, el ordenamiento jurídico interno del**

**Estado miembro de que se trate debe contar, en dicho sector, con otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada**

Y añade “Indudablemente la Sentencia del 19 de marzo de 2020 del TJUE, aunque sin motivar este cambio de postura, obliga a esta juzgadora a concluir que la fijeza, como sanción ante el abuso que se produce en el sector público, no es posible, como ya vino anticipado en la propias conclusiones de la Abogada general cuando se adentra en esta cuestión y en su apartado 80 decía **LOS JUZGADOS REMITENTES CONSIDERAN CON RAZÓN** que una norma nacional que únicamente prohíbe en el sector público la transformación de sucesivas relaciones de servicio temporales en una relación de servicio por tiempo indefinido sólo sería compatible con el Acuerdo Marco si el Derecho nacional aplicable en ese sector estableciera alguna otra medida eficaz para evitar el uso abusivo de las relaciones de servicio temporales sucesivas y, en su caso, sancionar dicho uso”.

A la jueza le gusta mucho la doctrina judicial de una parte del TSJ de Galicia, (más exactamente la sustentada por la sentencia de 28 de junio de 2018, explicada con anterioridad) y la aprovecha para defender obiter dicta su tesis de que en determinado supuestos sí es posible adquirir fijeza por parte de un trabajador contratado temporalmente. Tras reiterar que no es posible la fijeza de acuerdo a la sentencia del TJUE inmediatamente añade que “...ello no quiere decir que en determinados supuestos, en que el trabajador temporal, superó en su totalidad un proceso selectivo para acceder a la plaza y no obtuvo plaza (extremo que esta juzgadora considera que no se cumple cuando se superan solo algunos de los exámenes en que consiste este proceso) o cuando superó en su totalidad un proceso selectivo específico desarrollado para acceder a una bolsa de trabajadores temporales, o cuando se superó un proceso de concurso público para acceder a la plaza, pueda ser otra solución a la que los juzgadores lleguen, y declarar la fijeza, ya que la norma nacional no quedaría vulnerada. Y se reitera que, en estos supuestos, no se estaría vulnerando la norma nacional, tal como es en definitiva la postura seguida por **la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia de 28 de junio 2018 recurso 1102/2018**

Finalmente, y tras muchos dimes y diretes, la juzgadora se decanta por la tesis de una indemnización disuasoria, y se plantea incluso si esta se cumple por la vía de la fijada en caso de despido improcedente.

## **6. ALGUNAS SUGERENCIAS DE MODIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN LABORAL TEMPORAL**

Para concluir este artículo formulo algunas reflexiones que son plenamente válidas para la contratación laboral tanto en el sector privado como en el público, si bien siempre teniendo la referencia a cómo se adquiere la condición de persona trabajadora fija (y no indefinida no fija) en el segundo. Se trata de apuntar algunas líneas de actuación que refuercen la causalidad en la contratación y la respuesta adecuada ante el uso contrario a derecho de la normativa.

Por ejemplo, una duración máxima de tal contratación, perfectamente posible en los contratos por necesidades de la producción, y más difícil pero que puede también

vincularse a un período máximo en los contratos para obra o servicio e interinidad, ya que la obra o servicio “permanente” y la interinidad “permanente” desvirtúan de principio la nota de temporalidad. Ciertamente, en el ámbito público, debe concretarse el plazo máximo que un puesto de trabajo vacante puede estar ocupado por una misma persona trabajadora en situación de temporalidad, y cuando debe salir a concurso, o quizá baste con cumplir la normativa vigente.

El incumplimiento puede llevar aparejado sanciones disuasorias, tanto de índole económica como respecto a los efectos para el mantenimiento del trabajador en su puesto de trabajo, y ya he apuntado alguna idea en la primera parte de mi exposición. Las primeras, pueden ir por la vía de un incremento de las cuantías económicas fijadas en la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, e igualmente, y en el ámbito público (ya está previsto en la LPGE y ha sido también admitido por la jurisprudencia del TJUE) que la responsabilidad económica por el mal uso de la contratación temporal recaiga sobre el titular del departamento que haya autorizado la contratación irregular o haya permitido que una contratación regular se haya convertido en contraria a derecho.

Otras propuestas más complejas son las de declaración de nulidad del despido y la condena a la readmisión del trabajador (o al abono de una indemnización según decisión de este, al menos en el sector privado), que en el sector público pudiera afectar a trabajadores laborales tanto temporales como indefinidos no fijos despedidos disciplinariamente y con declaración de improcedencia del despido (aunque que no es esta la tesis del TJUE en su sentencia de 25 de julio de 2018, asunto C-96/17), Mucho más difícil ciertamente, parece, en el sector público, la conversión de una situación irregular en otra de fijeza por una decisión judicial, por cuanto el marco normativo para el acceso a dicha fijeza en el empleo público lo limita extraordinariamente como se pone de manifiesto en la jurisprudencia del TJUE.

Más ideas y sugerencias propias que formulo para el debate son las siguientes:

- El reforzamiento del carácter formativo de los contratos para la formación y el aprendizaje, y el contrato en prácticas. Avanzar en la formación dual como modelo.
- El incremento de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contratos temporales.
- Sanciones económicas disuasorias en sede judicial (indemnización por daños y perjuicios causados) y en sede administrativas (modificación de la LISOS) contemplado este aspecto en materia de Seguridad Social.
- Supresión de la referencia al período de cómputo de la necesidad en el contrato eventual por necesidades de la producción.
- Desvinculación del contrato para obra o servicio de las contrata. Puede referenciarse como ejemplo la sentencia del TS de 19 de julio de 2018. El núcleo duro doctrinal, la “reorientación” de la jurisprudencia de la Sala (en cuanto que se dictaron cuatro sentencias con idéntica argumentación jurídica y fallo) puede seguirse a partir del apartado 6 del fundamento de derecho tercero, en una interpretación que podría contribuir a una limitación de la contratación para obra o servicio vinculado a una contrata si se mantiene aquel en el tiempo más allá de la primera contratación mercantil, y más allá de la duración máxima prevista en la actualidad en el art. 15.1 a) de la LET. Anida en esta sentencia, y también en las tres restantes, un deseo, así me lo parece, de evitar una

contratación temporal casi indefinida, si se me permite utilizar una expresión que es una contradicción en sus propios términos, ya que, y la referencia hecha por la Sala al sector de la construcción cobra pleno sentido, la reorientación de la doctrina de la Sala ha de evitar, impedir, que con la vigente hasta estas nuevas sentencias, “se considere posible que aparezcan indefinidamente como temporales quienes están adscritos a una empresa que trabaja para otra principal a virtud de un negocio jurídico renovado de forma sucesiva”, en cuanto que ello, subraya la Sala, “se trata de un resultado opuesto a la naturaleza de un contrato de trabajo legalmente colocado entre los que poseen” duración determinada”.





## **HACIENDO A LAS CIUDADES MÁS SALUDABLES: LAS ZONAS VERDES URBANAS COMO INSTRUMENTO PARA PREVENIR ENFERMEDADES**

María Virginia RUIZ SÁNCHEZ

*Secretaria del Excmo. Ayuntamiento de Puerto Lumbreras (Murcia)*

### **SUMARIO:**

Introducción.

1. Urbanismo y salud: la ciudad saludable.
2. La relación entre el medio ambiente urbano y la salud. Las enfermedades urbanas.
3. Las zonas verdes urbanas como medida para hacer a la ciudad más saludable. La infraestructura verde.
4. Conclusiones.

### **INTRODUCCIÓN.**

En el presente trabajo se expondrán las relaciones entre el urbanismo, el medio ambiente y la salud, incidiendo en las zonas (e infraestructuras) verdes urbanas como instrumento para paliar, entre otros aspectos, algunas de las enfermedades de la población de este siglo. Asimismo, en el apartado relativo a las conclusiones se hará referencia a algunos de los problemas que pueden surgir en la implementación de proyectos en dicha materia en los municipios españoles, y posibles medidas que pueden facilitar la misma.

### **1. URBANISMO Y SALUD: LA CIUDAD SALUDABLE.**

La génesis del Urbanismo moderno la encontramos en las leyes higiénicas o sanitarias que, en el marco de la Revolución Industrial del S. XIX, tuvieron como objeto de una parte, proteger a la población urbana de la peste y otras enfermedades infecciosas y, de otra, implantar los servicios de abastecimientos de agua potable, saneamiento y alcantarillado, normas sobre alineación de calles, ventilación de viviendas y planes de reforma y renovación urbana. etc.

La salubridad se erigió, por tanto, en el fundamento central de la ordenación urbana desde las fechas más tempranas, produciéndose un considerable descenso de las desigualdades de la población en lo que a la salud se refiere, así como un importante incremento de la esperanza de vida.

No obstante, esa íntima relación entre la salud pública y el urbanismo moderno, no siempre ambos conceptos han ido de la mano, lo que se ha debido a la priorización de otro tipo de intereses en la planificación urbana, fundamentalmente de tipo económico y político.

En la actualidad, la salud urbana constituye una de las principales preocupaciones tanto de las organizaciones nacionales como internacionales. Así, en el ámbito de la Unión Europea pueden destacarse como ejemplos de ello la Estrategia Horizonte 2020<sup>1</sup>, la estrategia de salud y bienestar “Salud 2020”, la Agenda Territorial Europea 2020 (TA2020), o la Estrategia Europea de Discapacidad 2010-2020 y su Plan de Acción.

Factores como la celeridad con la que ha operado la urbanización de las ciudades, el crecimiento demográfico o la globalización han contribuido enormemente al desarrollo de las enfermedades no transmisibles, al aumento de la contaminación y, por ende, al cambio climático.

Conscientes de la relevancia de estos problemas, y con el fin de instrumentalizar mecanismos dirigidos a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, en 2015 todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos<sup>2</sup> como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años.

Las condiciones socio-económicas, laborales, culturales y ambientales y las actividades de los diferentes sectores (sanidad, educación, vivienda...) repercuten en la vida y el trabajo de las personas, en sus relaciones sociales, en el apoyo social que reciben, y facilitan o impiden estilos y formas de vida saludables. Las acciones dirigidas a mejorar la salud y el medioambiente físico, psíquico y social deben actuar de manera más amplia y tener en cuenta los distintos sectores implicados.

En este contexto, las distintas naciones desarrolladas ponen especial énfasis en el concepto de ciudad saludable, entendida como *“aquella que crea y mejora continuamente sus entornos físicos y sociales, y amplía aquellos recursos de la comunidad que permiten el apoyo mutuo de las personas para realizar todas las funciones vitales y conseguir el desarrollo máximo de sus potencialidades”*<sup>3</sup>.

Desde la OMS se apuesta por la Evaluación de Impacto en la salud de los factores ambientales, resaltando la importancia de la promoción de entornos saludables mediante la planificación urbana saludable, el diseño de espacios públicos y el transporte urbano, la mitigación del cambio climático, la mejora de las viviendas y la regeneración urbana de la ciudad consolidada.

---

<sup>1</sup> Uno de los objetivos estratégicos del programa Horizonte 2020 es el de “Investigar en las grandes cuestiones que afectan a los ciudadanos europeos”, centrándose la atención en seis áreas esenciales para una vida mejor: salud, alimentación y agricultura incluyendo las ciencias del mar, energía, transporte, clima y materias primas, sociedades inclusivas y seguridad. Los resultados se dirigen a resolver problemas concretos de los ciudadanos tales como el envejecimiento de la sociedad o la transición a una economía eficiente y baja en emisiones de carbono.

<sup>2</sup> De los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cabe destacar, por su relación con el presente trabajo los Objetivos 3, 6 y 11, referidos respectivamente a Salud y bienestar, Agua limpia y saneamiento, y Ciudades y comunidades sostenibles. Más información en:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

<sup>3</sup> Organización Mundial de la Salud. Carta de Ottawa. 1986. Disponible en:

<http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>

Lo anterior tiene su reflejo en la Red Europea de Ciudades Saludables de la OMS, que comienza su andadura en 1988, y que actualmente se halla en la Fase VII (2019-2024). Dentro de los temas centrales de esta Fase VII pueden destacarse el diseño de entornos urbanos que mejoren la salud y el bienestar, el fomento de una mayor participación de la población, la inversión en las personas y la sostenibilidad.

En nuestro país, merece destacarse la Red Española de Ciudades Saludables<sup>4</sup> y la Implementación Local de la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención, como mecanismos de trabajo intersectorial a nivel local para reforzar la coordinación entre sectores y para proporcionar a la ciudadanía entornos y servicios que faciliten estilos de vida más saludables.

## **2. LA RELACIÓN ENTRE EL MEDIO AMBIENTE URBANO Y LA SALUD. LAS ENFERMEDADES URBANAS.**

Se han elaborado trabajos de investigación en referencia a la incidencia que determinados agentes ambientales provocan en la salud humana, llegándose a estimar que en los países industrializados alrededor de un 20% del total de las enfermedades puede atribuirse a factores medioambientales (Comisión Europea, 2003<sup>5</sup>).

Estos estudios han centrado su atención en analizar los distintos efectos que se producen en la relación entre medio ambiente urbano y salud. Como aspectos más significativos de esta relación pueden señalarse los siguientes<sup>6</sup>:

- \* Las características naturales y condiciones climáticas del lugar.
- \* La naturaleza y composición del suelo, junto con el impacto de residuos.
- \* La contaminación atmosférica del aire.
- \* La calidad del agua.
- \* El ambiente sonoro.
- \* La contaminación electromagnética.
- \* Los impactos olfativos y de olores próximos.
- \* Intoxicaciones alimentarias.

En definitiva, son abundantes los trabajos de investigación<sup>7</sup>, estudios de laboratorio, epidemiológicos y toxicológicos que permiten estimar posibles riesgos (así como que tales riesgos por debajo de ciertos niveles no son peligrosos), si bien la

---

<sup>4</sup> La Red Española de Ciudades Saludables es la Sección de la Federación Española de Municipios y Provincias dedicada a la promoción y protección de la salud y al bienestar de los ciudadanos, en concordancia con los principios de actuación correspondientes al proyecto “Healthy Cities”, de la Organización Mundial de la Salud. Más información en: <http://reccs.es/>

<sup>5</sup> Comisión Europea. Estrategia Europea de Medio Ambiente y Salud. Bruselas: Comisión Europea; 2003.

<sup>6</sup> Rubio F. Guía de regeneración urbana saludable. Valencia: Generalitat Valenciana; 2008.

<sup>7</sup> Uno de estos trabajos es el Informe “Cambio Global España 2020/50. Cambio climático y salud” (enero, 2012), que forma parte del Programa Cambio Global España 2020/50 del Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental. Puede consultarse aquí: <https://sanidadambiental.com/wp-content/uploads/variou/Informe%20Salud%20y%20Cambio%20Climatico.pdf>.

casuística es variable dificultando, en no pocas ocasiones, la concreción de la relación causa-efecto en cuestiones como alérgenos, radiaciones ionizantes, contaminantes del aire, preparados químicos carcinógenos.

En cualquier caso, tales riesgos nos llevan a considerar la salud como componente esencial en la sostenibilidad de las ciudades, más aún si tenemos en cuenta que en España el 85% de la población vive en núcleos urbanos, podemos constatar el elevado número de personas que pueden estar sometidos a problemas de salud, tanto en el modelo urbano de ciudad compacta y compleja, como en el de ciudad dispersa<sup>8</sup>.

Así, la urbanización de las ciudades entraña problemas como el ruido, actividades ligadas con el estrés urbano, los riesgos naturales o antropogénicos, las inseguridades viales y alimentarias, los impactos del cambio climático, la contaminación, etc. Esto hace a la ciudad vulnerable al desarrollo de patologías, donde algunas de las cuales son recientes como la hipertensión arterial, las enfermedades cardiovasculares, las alergias, el asma, la diabetes, las enfermedades mentales (estrés, depresión), o la obesidad que es generalmente debida al sedentarismo de las personas con inactividad física.

Junto a tales enfermedades, que podríamos denominar “nuevas patologías urbanas” se presentan otras de tipo infeccioso, cuya transmisión opera rápidamente y de forma incontrolada en urbes con mayor densidad de población.

Algunas de estas enfermedades tienen su hábitat más propio en países en vías de desarrollo como ocurre p.e. con el Ébola y su propagación en los países africanos, o el dengue con el ascenso del mosquito Tigre que encontramos cada vez más en grandes zonas urbanas. Otras de aparición más reciente, como el COVID-19, se presentan como enfermedades pandémicas, cuya transmisión se produce a nivel mundial y provocan que entre los distintos espectros de la sociedad se replantee el modelo de ciudad.

Así, son muchas las cuestiones que se abordan respecto al modelo, funcionamiento y uso de las ciudades, ante los desafíos que plantea el COVID-19.

Se cuestiona, entre otros aspectos, si en la rápida propagación del virus, además de la falta de medidas preventivas para las enfermedades contagiosas, ha tenido algo que ver la alta densidad y los modelos urbanos concentrados, los modos de desplazamiento o los comportamientos sociales.

En cualquier caso, se coincide en que la mayor parte de los parámetros urbanos como densidad de población, ratio de zonas verdes por habitante, patrones de movilidad urbana, distribución de las zonas verdes urbanas, estructura de los usos del suelo y morfología urbana pueden utilizarse para paliar, adaptar y mejorar los condicionantes ambientales de la ciudad del siglo XXI.

---

<sup>8</sup> Nueva Salud Pública, 5. Urbanismo, medio ambiente y salud. Escuela Andaluza de Salud Pública de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía (pág. 28). Puede consultarse aquí: <https://www.easp.es/?wpdmact=process&did=ODguaG90bGluaw==>.

De entre todos los parámetros señalados, nos centraremos en el relativo a las zonas verdes urbanas, por considerar, en términos generales y como se desarrollará a continuación, que la existencia de las mismas promueve y facilitan la actividad física, reducen el estrés, constituyen un refugio frente al ruido y ofrecen espacios para la interacción social y su uso recreativo. A su vez, coexiste su importancia en reducir la contaminación y moderar las temperaturas.

Todo ello redundará, indefectiblemente, en una mejora de la calidad de vida y del bienestar de la sociedad en su conjunto y, por ende, en un decremento de las enfermedades, haciendo más saludables a las ciudades, así como a la ciudadanía en general.

### **3. LAS ZONAS VERDES URBANAS COMO MEDIDA PARA HACER A LA CIUDAD MÁS SALUDABLE. LA INFRAESTRUCTURA VERDE.**

Cuando hablamos de áreas o zonas verdes urbanas nos referimos a aquellos espacios abiertos (públicos o privados) cubiertos por vegetación (árboles, arbustos, pasto o plantas) tales como parques, jardines, huertos, bosques, cementerios y áreas deportivas, que se encuentran dentro de los límites de una ciudad y que pueden tener diferentes usos directos (recreación activa o pasiva) o indirectos (una influencia positiva en el medio ambiente urbano) para los usuarios.

Estos espacios tienen en común el hecho de contar con un porcentaje de terreno — variable en función del tipo de espacio que tratemos— no cubierto por superficies impermeables (asfalto, pavimentos). En algunas ciudades esta amplia categoría podría incluir también terreno periurbano y riveras de río, taludes, acantilados y playas.

Tradicionalmente, el planeamiento urbano definía las zonas verdes como un equipamiento más, cuya función era la de complementar aquellos servicios o actividades que las viviendas no podían prestar, como p.e. pasear, sentarse, jugar, practicar deporte, tomar contacto con la naturaleza o interactuar socialmente con otras personas.

Actualmente, el concepto de zona verde ha evolucionado hacia otros enfoques, además de los señalados, cumpliendo con ello otros cometidos que el puro equipamiento. Por ejemplo, sirven para cambiar el microclima urbano, reducen la contaminación o pueden permitir cultivos agrícolas en determinados casos, como sería el caso de los huertos urbanos, de los que entre otros fines (como comerciales o de sostenibilidad ambiental) destaca, cada vez más, su uso para fines sociales y terapéuticos.

En definitiva, la disponibilidad, accesibilidad y condiciones de los espacios verdes, zonas peatonales y plazas en entornos urbanos constituyen factores determinantes de la calidad de la salud física, mental y en el bienestar psicosocial de múltiples formas. Algunos estudios demuestran, p.e. cómo los árboles contribuyen a la eliminación de contaminantes, gases y polvo derivado de las emisiones, mitigando los

índices de polución por partículas y emisiones relacionadas con el tráfico<sup>9</sup>. De la misma manera, aportan sombra y refrescan las temperaturas urbanas reduciendo el efecto isla calor de las ciudades, y si la vegetación urbana es densa también puede favorecer la reducción de los niveles de ruido ambiental.

Respecto a la prevención de enfermedades, se ha demostrado que la disponibilidad de parques y plazas promueve la práctica de deporte, evitando el sedentarismo, lo que redundará positivamente en la disminución de enfermedades como cardiopatías, hipertensión arterial, diabetes mellitus, osteoporosis y sobrepeso, así como en determinados trastornos mentales<sup>10</sup> (estrés, ansiedad, depresión y déficit de atención, fundamentalmente).

Una mayor biodiversidad favorece el estado de la microbiota y el sistema inmunológico de las personas, teniendo un impacto beneficioso sobre las muertes prematuras. Disponer de más espacios verdes cerca de casa o vivir más cerca de entornos naturales contribuye a una mejor capacidad física en edades avanzadas<sup>11</sup>.

Además, y por lo que a la infancia se refiere, hay evidencias científicas<sup>12</sup> de que los niños que viven en hogares rodeados de espacios más verdes tienden a presentar mayores volúmenes de materia blanca y gris en áreas del cerebro vinculadas a la función cognitiva del cerebro.

Estos cambios en la anatomía cerebral serían beneficiosos en el desarrollo cognitivo de los menores. Señalan los expertos que el contacto con pulmones verdes en la ciudad proporciona a los niños oportunidades de restauración psicológica y favorece la estimulación de actividades como la creatividad, el descubrimiento y la asunción de riesgos.

Deben tenerse en cuenta determinados factores relacionados con la accesibilidad y disponibilidad de las zonas verdes que van a actuar en ocasiones como obstáculos o limitadores del uso de estos espacios públicos o bien, otras veces, como facilitadores del mismo. Entre otros condicionantes, pueden señalarse la distancia a viviendas, la

---

<sup>9</sup> Lavin T, Higgins C, Metcalfe O, Jordan A. Health effects of the Built Environment: A Review. Dublín: The Institute of Public Health in Ireland; 2006.

<sup>10</sup> Merayo Rodríguez J, Serrano Fuentes N, Marqués Sánchez P. Influencia de los espacios verdes urbanos en la salud mental. *Metas Enferm* nov 2016; 19(9): 20-26. Puede consultarse aquí: <https://www.enfermeria21.com/revistas/metas/articulo/80987/influencia-de-los-espacios-verdes-urbanos-en-la-salud-mental/>

<sup>11</sup> Un estudio reciente sobre participantes en edad comprendida entre 50 y 74 años, realizado por Salud Global de Barcelona (ISGlobal) y publicado en la revista *Environment International* en enero de 2019 ("*Green and blue spaces and physical functioning in older adults: Longitudinal analyses of the Whitehall II study*"), muestra que, con el tiempo, las personas que viven en vecindarios con más espacios verdes o más cercanos a entornos naturales experimentaron una menor pérdida en la velocidad al caminar. De manera más específica, el grupo de participantes con mayor espacio verde alrededor del domicilio mostró un **declive en la velocidad al caminar entre un 6% y un 7,5% más lento** a lo largo de 5 años que el de residentes en las áreas con menor espacio verde. Según Carmen Keijzer, primera autora del estudio, "*el espacio verde se asoció con una diferencia pequeña en el deterioro de la función física a nivel individual. Sin embargo, puesto que la capacidad física es uno de los aspectos principales del envejecimiento saludable, esta diferencia podría representar beneficios de salud importantes a nivel poblacional*".

Más información en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412018316544?via%3Dihub>

<sup>12</sup> Green Spaces and Cognitive Development in Primary Schoolchildren; A Prospective Study. *PNAS*, June 2015. Se puede consultar aquí: <https://www.pnas.org/content/112/26/7937.abstract>

existencia de obstáculos de acceso, la continuidad de los recorridos, la calidad del espacio, el confort percibido, la sensación de seguridad, el atractivo, la limpieza, etc.

La integración, de forma cohesionada y rentable, de los múltiples usos y funcionalidades que ofrecen las áreas o zonas verdes urbanas presenta algunos problemas en cuanto a su conexión, tamaño, frecuentación o fragmentación, lo que se hace más acusado en las grandes urbes. Por ello, desde aproximadamente un par de décadas<sup>13</sup>, se plantea la creación de una red interconectada de áreas naturales que se visualice de forma parecida a como lo hacen otras infraestructuras urbanas como, por ejemplo, la eléctrica o la de comunicaciones.

Es así como nace el concepto de Infraestructura Verde, que en el ámbito de la UE<sup>14</sup> se delimita como una *“red estratégicamente planificada de espacios naturales y seminaturales y otros elementos ambientales diseñada y gestionada para ofrecer una amplia gama de servicios ecosistémicos. Incluye espacios verdes (o azules si se trata de ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos en áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) y marinas”*.

Este concepto se incorpora al ordenamiento jurídico español en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta Ley establece que el Ministerio para la Transición Ecológica, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de otros Ministerios implicados, elabore, en un plazo máximo de tres años, una Estrategia Estatal de Infraestructura Verde, y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Dicha Estrategia “tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados”.

Se trata de una herramienta integradora de las Soluciones Basadas en la Naturaleza, cuyo principal objetivo es la protección del capital natural, al tiempo que evita la construcción de costosas infraestructuras, cuando la naturaleza puede aportar soluciones más económicas, duraderas e innovadoras, y que crean oportunidades de empleo.

Es una aproximación novedosa que persigue proporcionar unos servicios ambientales que contribuyen a proteger la salud humana, ahorrar energía, luchar contra

<sup>13</sup> En el año 1994 en la ciudad de Florida (EEUU), en un informe del Gobernador sobre las estrategias de conservación de la tierra se recoge por primera vez el término de *infraestructura ecológica o infraestructura verde*, con el objeto de reflejar la idea de que los sistemas naturales son quizá los más importantes componentes de nuestra “infraestructura”. Posteriormente, en el año 1999 el Servicio de Bosques de EEUU y otras entidades conservacionistas y agencias federales institucionalizaron el término *Infraestructura Verde* con la idea de crear una red interconectada de áreas naturales.

<sup>14</sup> Así se define en la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones ‘Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa’, de 6 de mayo de 2013. Puede consultarse aquí: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.05/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.05/DOC_1&format=PDF)

el cambio climático, mejorar la calidad del aire y el agua, ofrecer espacios para el ocio y la recreación, etc.

Esta red de espacios verdes (tierra) y azules (agua) puede mejorar las condiciones ambientales y, por lo tanto, la calidad de vida de la ciudadanía. También promueve el cambio hacia una economía verde, crea oportunidades de empleo y protege la biodiversidad.

Como elementos de las Infraestructuras Verdes<sup>15</sup> pueden señalarse los siguientes:

1. Zonas Verdes Urbanas, como parques, jardines, riberas, huertos, láminas de agua, humedales, vías pecuarias, áreas recreativas, cubiertas verdes, etc.
2. Corredores Ecológicos, que garantizan la conectividad entre zonas verdes urbanas y periurbanas.
3. Zonas Núcleo o de conservación prioritaria, previstos para la especial protección de la fauna y la flora.
4. Zonas de Amortiguación, como la Interfaz Urbana Forestal o las zonas de transición entre los entornos rural y urbano, etc.

En definitiva, la gestión de las Infraestructuras Verdes se presenta como una de las opciones más adecuadas de planificación territorial para garantizar y facilitar que se alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, logrando municipios más sanos, equitativos, justos y con acceso universal a los espacios verdes.

#### **4. CONCLUSIONES.**

La contaminación, el ruido, el estrés o la ausencia de confort son algunos de los problemas endémicos que presenta la vida urbana del Siglo XXI.

Sin embargo, existen mecanismos que pueden ayudar a mitigar los perniciosos efectos y secuelas de tales problemas.

En el presente trabajo se ha expuesto como la existencia de zonas o áreas verdes en las ciudades, además de considerables consecuencias ambientales (favorece la biodiversidad, mejora de la calidad del aire y del agua, ayuda en la lucha contra el cambio climático...entre otros) tiene un impacto muy beneficioso en la salud de los ciudadanos. Ello implica que la calidad ambiental de la ciudad de que se trate determinará la calidad de vida y el bienestar psíquico, físico y social de los ciudadanos.

---

<sup>15</sup> Para obtener más información sobre las Infraestructuras Verdes puede consultarse la Guía Divulgativa de la Infraestructura Verde Municipal (2019), elaborada por la Asociación de Empresas de Gestión de Infraestructura Verde (ASEJA) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con la colaboración de la Asociación Española de Parques y Jardines Públicos (AEPJP): <https://www.aepjp.es/wp-content/uploads/2019/09/GUIA-DIVULGATIVA-DEFINITIVA.pdf>

Por ello, desde las distintas instancias (Administraciones públicas, organizaciones, asociaciones, comunidad científica y ciudadanía en general), tanto internacionales como nacionales, se están promoviendo diferentes políticas públicas y planes estratégicos encaminados a conseguir las metas contenidas en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, haciendo a las ciudades más saludables.

La Infraestructura Verde se revela como un instrumento conveniente y eficiente para conseguir lo anterior, pudiendo citarse algunos ejemplos de éxito en nuestro país al respecto.

Así, pueden citarse como más representativos, la Infraestructura Verde de Vitoria<sup>16</sup> que destaca por su gestión integral y su enfoque social, creando una red interconectada de espacios verdes y otros elementos naturales o seminaturales urbanos y periurbanos que, integrados en un mismo sistema, resultan esenciales para el buen funcionamiento del ecosistema urbano.

Otro ejemplo es el Programa de impulso de las Infraestructuras Verdes en la ciudad de Barcelona<sup>17</sup>, que se ha fijado como objetivo aumentar 1m<sup>2</sup> de zona verde por cada habitante para el año 2030.

Madrid, por su parte, ha desarrollado el Plan de Infraestructura Verde y Biodiversidad<sup>18</sup>, que se ha elaborado tras el diagnóstico de la situación del patrimonio de natural de la ciudad, integrando un conjunto de documentos en los que se marcan las estrategias y se establecen las directrices y la planificación global, con propuestas y acciones en lo que respecta a las zonas verdes de la ciudad, con el objetivo de obtener el mayor beneficio medioambiental posible. También en otras regiones como Valencia (Política de paisaje de la Comunidad de Valencia), Murcia (Proyectos Europeos “Reverse” y “Surf-Nature”) o Cantabria (Anillo Verde de la Bahía de Santander), se están desarrollando interesantes iniciativas en la materia.

No cabe duda, de que la puesta en marcha de las Infraestructuras Verdes es toda una realidad en algunas de las grandes urbes de nuestro país, como hemos visto. Pero cabe preguntarse qué ocurre con los municipios de pequeña población: ¿pueden extrapolarse esos ejemplos de éxito a los pueblos y a las pequeñas ciudades? Para dar respuesta a esa pregunta, es importante partir de la estructura territorial municipal en España.

Así, de 8.131 municipios que conforman la geografía española, resulta que 7.372 de ellos tienen menos de 10.000 habitantes<sup>19</sup>. Es decir, alrededor de un 90% de la

<sup>16</sup> Puede consultarse aquí:

<https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/32/95/53295.pdf>

<sup>17</sup> Puede consultarse aquí:

[https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jsui/bitstream/11703/104927/1/esp\\_Mesura%20de%20govern%20increment%20verd\\_08\\_06\\_2017.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jsui/bitstream/11703/104927/1/esp_Mesura%20de%20govern%20increment%20verd_08_06_2017.pdf)

<sup>18</sup> Puede consultarse aquí:

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Parques-y-jardines/Plan-de-Infraestructura-Verde-y-Biodiversidad/?vgnnextoid=5fdec0f221714610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=2ba279ed268fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

<sup>19</sup> Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística del mes de abril de 2020. Pueden consultarse aquí: [https://www.ine.es/infografias/infografia\\_padron.pdf](https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf)

Administración pública local de nuestro país se rigen por la normativa propia de los municipios de régimen ordinario, lo que implica unas limitaciones competenciales, presupuestarias y de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos que, lógicamente, no son propias de las grandes urbes en las que pueden implementarse con menor complejidad ese tipo de infraestructuras.

Sea como fuere, y conscientes de que los problemas que actualmente afectan a la vida urbana (como la contaminación, el ruido, el estrés o la ausencia de confort de los que se hablaba anteriormente) son más acusados en las grandes ciudades que en los pequeños municipios, la implementación de los proyectos de (pequeñas) Infraestructuras Verdes en estos últimos podría verse facilitada, entre otras, por las siguientes medidas: una planificación a largo plazo y flexible de los proyectos a fin de evitar que eventuales cambios en los equipos de gobierno, debido a las elecciones municipales cada cuatro años, puedan frustrar los resultados de lo ya emprendido; el destino al Capítulo de Inversiones de una parte importante de los recursos presupuestarios para el desarrollo y ejecución de los mismos; una adecuada gestión de las subvenciones que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma ponen a disposición de los municipios en estas materias; asignación de personal suficiente y adecuado de los Ayuntamientos en la dirección, ejecución y control de tales iniciativas; exposición clara de las expectativas que pretenden conseguirse en los contratos públicos que la Entidad Local licite en este ámbito; campañas de sensibilización y concienciación sobre los beneficios que presentan las Infraestructuras Verdes y el fomento de la participación activa de la ciudadanía en el desarrollo de tales proyectos...etc.

Por último, sería interesante que se realizasen estudios tendentes a evaluar de forma concreta el montante del ahorro en gasto sanitario por las incidencias médicas evitadas como consecuencia de los efectos que en la salud de la ciudadanía en general produce la existencia de las zonas, espacios, áreas o infraestructuras verdes, lo que serviría, entre otros aspectos, para la interiorización y la apuesta en firme por estos modelos de desarrollo urbano sostenible.

## LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS INGRESOS DE OTROS ENTES. UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Álvaro Luis SANTODOMINGO GONZÁLEZ

*Interventor-Tesorero de Administración Local*

### SUMARIO

Resumen

1. Introducción
2. La Carta Europea de Autonomía Local
3. Los modelos europeos de participación local en los ingresos de otros entes territoriales
  - 3.1. El modelo escandinavo
  - 3.2. El modelo germánico
  - 3.3. El modelo mixto
  - 3.4. El modelo mediterráneo
4. La participación local en los ingresos de otros entes en España
  - 4.1. Las causas de la insuficiencia financiera de las haciendas locales
  - 4.2. Los orígenes de la participación en los ingresos del Estado
  - 4.3. La regulación actual de la participación en los ingresos del Estado
  - 4.4. La regulación actual de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas
5. Propuestas de reforma del sistema actual de participación en los ingresos del Estado
6. Propuestas de reforma de los sistemas de participación local en los tributos autonómicos
7. Bibliografía

### RESUMEN

Tras cuarenta años de andadura del sistema de participación local en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas han surgido múltiples propuestas de reforma, amparadas en la consecución de una mayor equidad y eficiencia en su funcionamiento. Con el presente trabajo se pretende recorrer las experiencias europeas en la materia y proponer algunos cambios en la configuración de la más relevante fuente de transferencias incondicionadas que existe en nuestro ordenamiento jurídico.

### 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 140 de la Constitución Española consagra el principio de la autonomía de los municipios, mientras que el 142 establece el principio de suficiencia de la hacienda local para el desempeño de sus funciones, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Como

resulta evidente, ambos principios están íntimamente relacionados, pues sin recursos adecuados y suficientes no cabe hablar de auténtica autonomía.

No obstante, para alcanzar el nivel de fondos adecuados para el ejercicio de sus competencias, los entes locales deben gozar de una cierta autonomía fiscal, definida por la doctrina<sup>1</sup> como el porcentaje que significan sus recursos propios sobre los recursos totales de que disponen. En este aspecto, el nivel local de gobierno dispone de una profunda variedad de recursos fiscales, siendo el grado de discrecionalidad sobre los mismos significativamente diverso. De hecho, una gran parte de los ingresos locales tienen su origen en transferencias procedentes de otros niveles de gobierno que se vienen empleando para financiar el gasto local y, simultáneamente, para cumplir con objetivos de política supranacional. De este modo, tanto en los países unitarios como en los de estructura federal se utilizan diferentes tipos de transferencias intergubernamentales. Estas transferencias permiten financiar la prestación de ciertos servicios y para nivelar la capacidad fiscal en la producción de bienes y servicios públicos<sup>2</sup>, pudiendo clasificarse, en función del uso que el ente receptor pueda hacer de los fondos, en condicionales e incondicionales. Las primeras serán aquellas sobre las que el emisor establece un límite a su uso y fines, mientras que las segundas serán de libre disposición para el beneficiario.

Hace ya casi un siglo, GAY<sup>3</sup> afirmaba que, en la formación de la imposición municipal, se manifestaron desde sus inicios dos grandes tendencias: una que promovía la construcción de los impuestos locales sobre el apoyo de los estatales y otra que preconizaba su completa separación. La primera opción nos llevaría a instituciones impositivas locales concebidas sobre la integración en los impuestos del Estado. La segunda tendencia conduce a la segregación de las figuras constitutivas de la imposición local respecto del sistema estatal. La realidad jurídica de cada Estado muestra la combinación de estas dos posibilidades por la que haya optado su legislador, pues en ningún ordenamiento jurídico se encuentran estas opciones en estado puro.

En 1985, en el seno del Consejo de Europa, se aprobó la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), como un elemento fundamental en la construcción de una Europa democrática y cercana al ciudadano. La plasmación positiva de los principios recogidos en el artículo 9 de la Carta, referentes a la financiación de los entes locales, ha sido diversa en los diferentes países firmantes de la misma. Como ha señalado BUENO<sup>4</sup>, la doctrina distingue cuatro modelos de fiscalidad municipal en los Estados de la Europa occidental:

- El modelo germánico (con Alemania, Austria y Suiza), basado en la imposición local y en los impuestos compartidos con otros niveles de gobierno, con un sistema de transferencias complejo y sin objetivos niveladores.

- El modelo mediterráneo (con España, Portugal, Grecia e Italia), cuya financiación se fundamenta en impuestos sobre la propiedad y actividades económicas, completándose con transferencias estatales. En estos países, el peso de las haciendas locales sobre el total de gasto público es moderado en comparación con los anteriores.

---

4 BUENO MORA, Salvador. "Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12, Editorial Wolters Kluwer, 2017.

- El modelo anglosajón (con Reino Unido e Irlanda), que se fundamenta en un único tributo sobre la propiedad inmobiliaria, además de contar con transferencias condicionadas del Estado.

- El modelo escandinavo (con Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), que descansa sobre la imposición local sobre la renta y con un sistema de transferencias de carácter nivelador, en el que las jurisdicciones locales mantienen un fuerte peso de los entes locales como prestadores de servicios públicos.

En el ámbito de la participación de los entes locales en los ingresos de otros niveles de gobierno, la clasificación doctrinal varía levemente. Siguiendo a ÁLVAREZ y CANTARERO<sup>5</sup> podemos describir las siguientes agrupaciones:

- El modelo escandinavo, integrado por Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, caracterizado por englobar a países unitarios con un fuerte peso relativo de sus jurisdicciones locales en términos de gastos e ingresos. Incorporan sistemas de transferencias a los entes locales con objetivos niveladores.

- El modelo germánico, de tipo federal, formado por Alemania, Austria y Suiza, con un peso relativo intermedio de sus entidades locales en cuanto a gastos e ingresos. El sistema de transferencias es complejo y sin un patrón claro de solidaridad.

- El modelo mixto, de tipo federalista-unitario, con países como Bélgica, Francia, Países Bajos, Irlanda y Reino Unido, con unos entes locales de menor importancia que los de los dos niveles anteriores en términos de gastos e ingresos. Sus sistemas de transferencias a los entes locales no son claramente niveladores.

- El modelo mediterráneo, integrado por España, Italia, Portugal y Grecia, donde las haciendas locales tienen el menor peso en cuanto a gastos e ingresos dentro del conjunto de sus poderes públicos. Estos países sólo en fechas recientes han venido incorporando sistemas de transferencias hacia sus entes locales con finalidades niveladoras.

En este trabajo, pretendemos comparar el sistema local español de participación en los ingresos de otros entes con el de otros países europeos, con la finalidad de valorar la posibilidad de encontrar elementos de mejora que ayuden a paliar el secular raquitismo de nuestras haciendas locales.

## 2. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

La CEAL fue aprobada por el Consejo de Europa en octubre de 1985 y ratificada por España en 1988. Su artículo tercero entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Pero autonomía política y de gestión sin recursos es una institución vacía de contenido, por lo que en su artículo noveno pormenoriza el régimen de los recursos financieros de los entes locales exigiendo que cuenten con recursos

5 ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. "Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 140-151.

propios suficientes, proporcionales a sus competencias legalmente atribuidas, de naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva, proviniendo una parte de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que puedan fijar la cuota o el tipo dentro de los límites legales. Se estima necesario, asimismo, contar con algún sistema de compensación financiera destinada a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación.

El artículo noveno se cierra con dos apartados fundamentales. El punto séptimo incorpora un principio escasamente seguido por los países europeos, pues la CEAL reclama que las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. Es éste un elemento esencial de la autonomía local, pues si una entidad territorial de ámbito superior puede condicionar la concesión de fondos a la implementación de determinadas políticas o proyectos, vacía de contenido la autonomía política y de gestión que le corresponde al receptor, el cual sólo podría optar por aceptar las condiciones y recibir los fondos o conservar su autonomía y perder las cantidades ofrecidas. Los países más cumplidores de este principio de incondicionalidad de las subvenciones recibidas por los entes locales, de acuerdo con ÁLVAREZ y CANTARERO<sup>6</sup>, son Finlandia, Portugal, Francia y Suecia. España se encuentra en un punto algo superior a la media, gracias al efecto de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Los estados más incumplidores son Grecia, Bélgica, Austria y Suiza.

El punto octavo del artículo 9 incorpora el sustrato normativo de la denominada regla de oro de las finanzas públicas, en virtud de la cual sólo se puede invertir lo que se ahorra, pues habilita a los entes locales para financiar sus gastos de inversión mediante el acceso al mercado nacional de capitales.

La Constitución Española, en sus artículos 137 y 140, otorga a las entidades locales, en consonancia con el texto de la CEAL, autonomía para la gestión de sus intereses. El precepto capital en el tema que abordamos, no obstante, es el 142, que recoge la exigencia de suficiencia de las Haciendas locales para el desempeño de sus funciones legalmente atribuidas, que deberán ser fundamentalmente tributos propios y participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Nos encontramos, por tanto, con una consagración constitucional del instituto de la participación local en los ingresos de otros entes territoriales de ámbito superior, que ha sido pormenorizadamente especificada en la normativa local.

La regulación actual de esta materia la encontramos en el título VIII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y, especialmente, en el 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 (TRLRHL), como posteriormente comentaremos.

---

6 ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. Op. cit., pág. 141.

### 3. LOS MODELOS EUROPEOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS INGRESOS DE OTROS ENTES TERRITORIALES

La doctrina hacendista local<sup>7</sup> ha venido distinguiendo, fundamentalmente, dos modelos de construcción de los impuestos locales: en el primero de ellos se construyen sobre los del Estado y en el segundo, como tributos propios. Respecto a aquéllos, el modelo se formaría a través de recargos sobre los impuestos supralocales, sobre los que las entidades locales podrían elegir, dentro de un rango legalmente establecido, qué carga impositiva soportarían sus contribuyentes a través de la fijación de los tipos impositivos. Respecto a los segundos, nos encontraríamos con tributos propios, normalmente con elementos comunes para todo el territorio, respecto de los cuales los entes locales determinarían diversos institutos como el tipo impositivo, beneficios fiscales o fórmulas de gestión. Por supuesto, en ningún Estado se encuentra ninguno de los dos sistemas en estado puro, sino que lo habitual es el establecimiento de algún régimen mixto, que tenderá a uno u otro lado según la tradición fiscal del país.

Todos estos modelos suelen ser completados con algún sistema de transferencias con un carácter más o menos nivelador, dadas las disparidades que se producen en la recaudación de las figuras tributarias genuinamente locales. Puesto que se suele entender que todos los ciudadanos deben tener un mínimo de servicios públicos municipales a su alcance, los sistemas de cierre del sistema de financiación local tienden a cubrir el desfase entre lo necesario y lo efectivamente recaudado.

Expondremos a continuación algunos elementos distintivos de los diferentes sistemas europeos de PIE, de acuerdo con la clasificación mencionada en la introducción.

#### 3.1. El modelo escandinavo

Los países que se engloban dentro de este sistema (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) disponen de un régimen de sus haciendas locales ciertamente similar. En todos ellos destaca por su importancia cuantitativa el impuesto municipal sobre la renta, que es radicalmente diferente a los modelos tributarios del resto de Europa. Puede que, en parte, la explicación a esta gran divergencia entre los modelos escandinavos y los demás venga determinado por la configuración política, demográfica y económica de estos países. Nos encontramos con Estados unitarios, con un fuerte peso en el gasto público local dentro del conjunto de los poderes públicos (llegando en algunos casos al 44 por cien), con entidades locales de gran tamaño y población (pocos ayuntamientos y con poblaciones medias de 20.000 habitantes). Además, en los países escandinavos, los entes locales asumen gran parte de los gastos derivados del Estado del Bienestar, por lo que los poderes locales tienen gran importancia para el conjunto de los ciudadanos.

El modelo escandinavo representa fielmente la corresponsabilidad fiscal. La base de su sistema de financiación descansa en la imposición sobre la renta personal, mediante fórmulas de recargo sobre la cuota íntegra del impuesto estatal. Las autoridades locales determinan el tipo de este recargo, haciéndose responsables de la carga tributaria que, por

este concepto, soportan sus ciudadanos, y que coadyuvará a sufragar el conjunto de gastos municipales.

Las transferencias desde el nivel central de gobierno alcanzan en torno a la cuarta parte de la financiación local. La razón de su existencia, como apuntamos anteriormente, viene determinada por la existencia de desequilibrios fiscales entre los diferentes entes locales y por la concepción de que determinados servicios locales deben atenderse con independencia de la capacidad recaudatoria del municipio.

Como ejemplo podemos citar el caso de Dinamarca, que ha implantado un sistema de transferencias locales que persigue el objetivo de nivelación llamado Robin Hood o de solidaridad, en el sentido de tomar recursos de los gobiernos ricos para entregárselos a los pobres sin que el nivel central de gobierno realice aportaciones adicionales. Dicho sistema se basa en la nivelación de necesidades de gasto, nivelación de bases imponibles, transferencias generales estatales y varios sistemas de nivelación y de transferencias específicas.

Por su peculiaridad, debemos mencionar también el modelo implantado en Finlandia, en el que, de modo similar al Fondo de Cohesión de la Unión Europea, se compensa a los municipios que cuentan con capacidad fiscal per cápita por debajo del 90% de la media. Asimismo, existen transferencias discrecionales en caso de encontrarse en circunstancias especiales.

En Noruega, las transferencias estatales buscan lograr objetivos de nivelación e influir sobre la provisión de servicios públicos locales. Entre los elementos de valoración se incluyen variables de necesidad de gasto que tratan de reflejar la disparidad de costes entre entes locales, como son la edad media, población, densidad, tasa de mortalidad, porcentaje de ancianos que viven solos, tasa de divorcios, hogares monoparentales y desempleo.

El modelo sueco, similar al danés, persigue un objetivo de nivelación tipo Robin Hood, con la finalidad de lograr una prestación efectiva de los servicios públicos locales.

En cuanto al cumplimiento del mandato de la CEAL en relación con la incondicionalidad de las transferencias recibidas por los entes locales, su mayor cumplimiento se produce en Finlandia, seguida de Suecia. Con claridad, el Estado menos cumplidor es Dinamarca, que realiza apenas un tercio de sus transferencias de modo incondicionado.

### **3.2. El modelo germánico**

Países como Alemania, Austria y Suiza son ejemplos de Estados federales con unas unidades locales de peso intermedio en materia de gastos e ingresos dentro del panorama europeo. En el caso alemán, el gobierno se reparte entre el Estado central, las regiones y los ayuntamientos. La mayor parte de las transferencias del poder central son recibidas por el poder regional, con una intención niveladora del nivel de servicios públicos en todo el territorio. Los *Länder* realizan una labor de intermediación entre el gobierno central y los ayuntamientos, aunque en alguna ocasión los municipios reciben

directamente del Estado determinadas transferencias para gestionar concretos programas sociales.

El federalismo alemán deja su impronta, de este modo, en el campo de la solidaridad interterritorial, pues cada región determina cómo se concreta la participación de los ayuntamientos en los ingresos que percibe el *Lander*. La Constitución Alemana exige que tal reparto se haga en función de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto, pero la pormenorización depende de las decisiones que implemente cada territorio, existiendo notables diferencias entre ellos.

Las transferencias de las regiones a los municipios pueden ser condicionadas o no condicionadas. Estas últimas proceden de la propia participación de los *Lander* en los ingresos del gobierno central. También aparecen transferencias de los municipios a las regiones para, entre otras necesidades, sostener el sistema público hospitalario.

Austria viene siendo considerada como un ejemplo de federalismo fiscal cooperativo, que permite la diversidad, pero tiene un fuerte componente unitario. Las transferencias intergubernamentales vienen motivadas por el cumplimiento de unos estándares elevados de prestación de determinados servicios sociales, así como el mantenimiento del sistema educativo. El predominio de las transferencias condicionadas es prácticamente absoluto, incumpliendo meridianamente el mandato de la CEAL.

Por último, los entes locales suizos, aun con una importante autonomía, dependen en gran medida de las decisiones que adopten los cantones de los que forman parte. Su sistema de transferencias es muy heterogéneo, pues viene condicionado por la reglamentación que adopte cada región. Como norma general, todos los sistemas implantados buscan la nivelación interterritorial, pero con diferente grado de libertad concedida a los ayuntamientos. En cualquier caso, Suiza es uno de los países europeos con menor grado de libertad para que los municipios destinen los fondos recibidos a lo que consideren oportuno.

### 3.3. El modelo mixto

En los países que se integran dentro de este grupo, la administración local tiene un peso relativo menor en cuanto a ingresos y gastos en comparación con los anteriores. En este modelo mixto podemos encontrarnos con Estados federales, como Bélgica, junto con otros unitarios como Países Bajos o Francia, aunque todos ellos guardan algunas semejanzas en su configuración, por los que podemos considerar que se trata de un conjunto con rasgos similares.

Bélgica resulta un caso singular dentro del panorama europeo, pues a la división territorial se une la división lingüística. Las regiones reciben transferencias del Estado central y una parte de lo recaudado del impuesto sobre la renta. Los criterios de reparto tienen por finalidad el cumplimiento de la solidaridad entre las diferentes partes del país.

El caso francés también resulta peculiar, aunque por otro motivo. Se trata de un país unitario que cuenta, nada menos, que con 56.000 entidades locales. Las diferencias en materia de capacidad recaudatoria, como no es difícil imaginar ante semejante planta

local, son muy acusadas. Las transferencias intergubernamentales vienen a paliar el desajuste, aunque a costa de un continuo incremento de los montantes globales a repartir.

Países Bajos se configura, al igual que Francia, como un país unitario con apenas 355 municipios en la actualidad. Sus entidades locales dependen en gran medida de las transferencias que reciben del Estado, que llegan a suponer alrededor del 60 por 100 de sus ingresos, para atender los servicios encomendados por la legislación estatal.

En Reino Unido, todo el peso de la tributación municipal descansa en el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Exceptuando esta figura, los entes locales carecen de un sistema de recursos propios que sufraguen su gasto público. No existe un reconocimiento expreso a la autonomía financiera de sus entidades locales y, en consonancia, son las transferencias del Estado la base de su financiación. No obstante, es de destacar el gran peso que tiene la Hacienda local en este país, pues supone la cuarta parte del gasto público, frente al 11 por cien del caso español. Estamos, por tanto, ante un ente local menos autónomo, pero más relevante en materia de gestión.

Los gobiernos locales británicos tienen acceso a transferencias incondicionadas, como los ingresos del impuesto sobre los negocios o una transferencia general repartida en función de las necesidades de gasto estimadas para cada territorio y en proporción inversa a la capacidad fiscal teórica en el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Pero también aparecen en este caso las transferencias condicionadas, como las que perciben las autoridades sanitarias en materia de atención primaria y hospitalaria, las destinadas a facilitar el acceso a la vivienda a las familias de menor renta, o aquellas cuya finalidad es cubrir el gasto de la policía local.

### **3.4. El modelo mediterráneo**

Las haciendas locales de los países mediterráneos son las que representan una menor importancia en el conjunto de los gastos e ingresos públicos en los países europeos.

Hace varias décadas, la financiación local italiana dependía básicamente de sus tributos propios, produciendo diferencias acusadas en su capacidad recaudatoria, pues el territorio italiano se divide claramente en una zona norte extraordinariamente desarrollada y una zona sur, con la excepción de la capital y su entorno, relativamente pobre. La recaudación tributaria local no hacía sino manifestar esta diferencia de riqueza norte-sur, comprometiendo gravemente la prestación de los servicios locales en la mitad sur del país. Los tributos propios son similares a los españoles, añadiendo un impuesto sobre la publicidad y un recargo municipal sobre el consumo de energía eléctrica.

En sucesivas reformas, el Estado introdujo programas de transferencias con destino a las provincias y a los municipios con menos recursos, aunque casi siempre condicionadas. En los últimos tiempos se ha tendido a sustituirlas por transferencias de impuestos compartidos, como el caso del impuesto sobre la renta, instituido en 1998 con carácter potestativo para los municipios. Este componente nivelador toma en consideración tanto el tamaño del municipio en cuestión como su riqueza relativa.

El caso portugués destaca por la escasa descentralización realizada desde el Estado hacia los municipios en cuanto a competencias y, por tanto, a recursos. En contrapartida, Portugal es uno de los países europeos que mejor ha implementado el modelo exigido por la CEAL de transferencias incondicionadas. El Estado proporciona a los entes locales una transferencia general que se reparte en función de diferentes variables: población, superficie, vías terrestres, número de hijos, número de pedanías, accesibilidad y bases imponibles.

#### **4. LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS INGRESOS DE OTROS ENTES EN ESPAÑA.**

La caracterización de la financiación tributaria local española debe realizarse a partir del análisis del TRLRHL, que contiene sus elementos configuradores actuales. Esta norma establece tres impuestos obligatorios (impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre vehículos de tracción mecánica e impuesto sobre actividades económicas) y otros dos voluntarios (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras e impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana). Todos estos tributos incorporan la facultad, con ciertos límites, de modular por parte del ente local la presión fiscal que desea ejercer sobre sus ciudadanos.

El impuesto sobre bienes inmuebles grava la titularidad de bienes inmuebles urbanos o rústicos, tomando como referencia el valor catastral. El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica grava la titularidad de vehículos de esta naturaleza, estableciendo los tipos en función de la potencia de los mismos. El impuesto sobre actividades económicas somete a tributación el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas. El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras grava la realización de este tipo de intervenciones para el caso de estar sometidas las mismas a licencia municipal o comunicación previa. El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana somete a gravamen el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos. El sistema tributario propio de los entes locales se cierra con las tasas que pueden exigir por la prestación de sus servicios o la utilización del dominio local, así como con las contribuciones especiales.

Con la finalidad de alcanzar la suficiencia financiera proclamada en la CEAL, la normativa española ha venido recogiendo la participación de los entes locales en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, como posteriormente analizaremos. No obstante, merece la pena analizar las causas de la endémica insuficiencia financiera de los entes locales españoles.

#### 4.1. Las causas de la insuficiencia financiera de las haciendas locales

Son muchas las voces que han analizado los motivos por los que nuestras haciendas locales han tendido al raquitismo secularmente. POVEDA<sup>8</sup> ha clasificado los determinantes de esta asfixia financiera, desglosando los motivos en función de su repercusión en los gastos o en los ingresos públicos locales:

a) En materia de gasto público, se destacan los siguientes:

- El notable crecimiento de las necesidades ciudadanas.
- El consecuente desarrollo de la demanda de ayuda y de atenciones de auxilio a los municipios y, por tanto, el de los gastos locales para resolverlos.
- El crecimiento en el ejercicio por los entes locales de las *competencias impropias*, competencias que legalmente le corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas y que se delegan, de un modo más o menos forzoso, a las entidades locales.
- El aumento de los costes de inversión y conservación de los bienes y mobiliario público municipal.
- Incorporación de numerosos beneficios fiscales potestativos en los tributos locales que colocan a los ayuntamientos en la difícil situación de atender en alguna medida, sin prever compensación económica.
- La tendencia creciente en el conjunto de los gastos municipales unida a la mala gestión general por parte de los poderes locales.

b) En relación con los ingresos, se pueden mencionar los siguientes:

- El estancamiento de la financiación local, que apenas se ha visto variada desde la aprobación de la Ley de haciendas locales de 1988, salvo con la reforma procurada en 2002, que viene siendo considerada como negativa por la doctrina.
- Ante la ausencia de un poder legislativo municipal, los ayuntamientos no pueden modificar su sistema de financiación, salvo en lo relativo al establecimiento de los tipos impositivos dentro del margen legal o la regulación de las bonificaciones potestativas de sus tributos. Por lo que las corporaciones locales están a expensas de las decisiones que al respecto tome el poder central.
- Apenas existen referencias medioambientales en los tributos locales.
- Escasa cuantía de la participación en los ingresos del Estado y ausencia de la misma en algunas Comunidades Autónomas.
- El sistema tributario local es ancestral, tosco y de estructura rígida. Es el resultado de la integración y escasa evolución de los viejos impuestos que actúan al margen de los mejores índices de capacidad económica.

---

8 POVEDA BLANCO, Francisco. "Aspectos fiscales y hacendísticos", *Monografía 22*, Instituto de Economía Internacional, Universidad de Alicante, 2009.

## 4.2. Los orígenes de la participación en los ingresos del Estado

El Real decreto ley 34/1977, de 2 de junio, creó el Fondo Nacional de Cooperación Municipal, mediante el que se reguló el primer cauce de las transferencias incondicionadas a los municipios. El automatismo aplicado a la dotación global a este fondo causaba continuas desavenencias entre el poder central y las administraciones locales. La distribución del fondo se realizaba en función de criterios que generaban importantes inequidades entre territorios.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales constituyó el primer intento serio de alcanzar la suficiencia financiera que pudiese dar lugar a la consecución de la autonomía de las entidades locales. En sus artículos 112 y siguientes articulaba un mecanismo de participación en los tributos estatales que venía a recoger una sistemática que ha perdurado hasta nuestros días: liquidación provisional en función de las previsiones de recaudación estatal y posterior corrección tras la liquidación del presupuesto estatal.

La ley que aprueba cada año los Presupuestos Generales del Estado ha venido incluyendo los créditos correspondientes a la participación de los municipios en los tributos estatales de acuerdo con la fórmula de cálculo que prevé que la participación de cada año viene determinada por el porcentaje de participación de los ayuntamientos, por los ingresos estatales del ejercicio y el índice de evolución (el cociente entre los ingresos del Estado del año al que se refiere la participación y los del ejercicio 1989). Una vez liquidados los presupuestos estatales, se realiza la liquidación definitiva que proceda en función de los ingresos reales.

Los criterios de reparto entre todos los municipios, una vez deducida la cantidad correspondiente a los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, quedaban fijados del siguiente modo:

- El 70 por cien en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según el último Padrón oficialmente aprobado, ponderado por un conjunto de coeficientes multiplicadores según estratos de población.

- El 25 por cien en función del número de habitantes de derecho, ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio anterior al que se refiere la participación en ingresos. Este parámetro se determinaba cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado según la aplicación que por los ayuntamientos se haga de los tributos locales y de otros indicadores deducidos de datos correspondientes a tributos estatales que afecten a las distintas corporaciones locales.

- El 5 por cien restante en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar y Especial, existentes en centros públicos en que los inmuebles pertenezcan a los municipios, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los mismo.

Se cerraba esta enumeración de criterios de reparto con una cláusula residual que intentaba reflejar la posibilidad de que algún ayuntamiento, con la utilización de los instrumentos financieros regulados, no fuese capaz de atender adecuadamente los servicios públicos municipales obligatorios. En tales casos, los Presupuestos Generales

del Estado podrían establecer, con especificación de su destino y distribución, una asignación complementaria, cuya finalidad será la de cubrir insuficiencias financieras manifiestas.

La participación en los tributos del Estado por parte de las provincias se regulaba en cierto sentido del mismo modo, con una liquidación provisional en función de la previsión recaudatoria estatal y una liquidación definitiva de acuerdo con los ingresos reales. Los criterios de reparto aprobados venían determinados por el número de habitantes de derecho de la provincia, la superficie, el número de habitantes de los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes en relación al total de habitantes de la provincia, la inversa de la renta per cápita y otros criterios que se estimasen procedentes.

La regulación de la participación de las provincias en los ingresos del Estado se cerraba con una cláusula similar a la municipal, al prever que se podrían establecer, con especificación de su destino y distribución, asignaciones complementarias que trataran de cubrir insuficiencias financieras manifiestas.

#### **4.3. La regulación actual de la participación en los ingresos del Estado**

El vigente sistema de participación de los entes locales en los ingresos del Estado se recoge en el 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 (TRLRHL). De acuerdo con su artículo 39, serán las Comunidades Autónomas las que determinarán el modo en que las entidades locales participarán en los tributos propios autonómicos.

El TRLRHL, a los efectos de la participación en los ingresos estatales, divide los municipios en dos categorías: aquellos que sean capitales provinciales o autonómicas, o que tengan población superior a 75.000 habitantes, y aquellos que no cumplan ninguno de estos requisitos. A los primeros se les cede una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (el 2,1336 por cien de la cuota líquida estatal), del impuesto sobre el valor añadido (el 2,3266 por cien de la recaudación líquida) y de determinados impuestos especiales (el 2,9220 por cien de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los impuestos especiales sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores de tabaco). Los ayuntamientos beneficiados mejoran sustancialmente su situación financiera con esta cesión, pero no asumen ninguna competencia relativa a los tributos cedidos, pues no tienen capacidad normativa ni de gestión sobre los mismos. Es decir, no se trata de una medida que potencie la corresponsabilidad fiscal. Además, los municipios incluidos en esta forma de participación se revisarán cada cuatro años.

Asimismo, esta primera categoría de municipios participará en el reparto del Fondo Complementario de Financiación, calculado deduciendo el importe correspondiente a la cesión del rendimiento de impuestos estatales de la participación total que resultaría de incrementar la participación en tributos del Estado del año 2003 en el índice de evolución establecido con arreglo a lo dispuesto en el artículo 121 del TRLRHL.

El resto de municipios participan de los ingresos del Estado, estando determinado el importe global para cada ejercicio según un índice de evolución que se aplica al correspondiente al año base. El índice de evolución se determinará por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año al que corresponda la participación y el año base. La participación total se distribuirá entre los municipios afectados con arreglo a los siguientes criterios:

A) El 75 por ciento en función del número de habitantes de cada municipio, ponderados por unos coeficientes multiplicadores.

B) El 12,5 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada ayuntamiento obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes. El esfuerzo fiscal medio vendrá determinado por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con la aplicación que por los municipios se haga de los tributos propios. Así, el artículo 106 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, prorrogados en la actualidad, establece que se considera esfuerzo fiscal municipal, el resultante de la aplicación de la fórmula siguiente:

$$Efm = [\sum a(RcO/RPm)] \times Pi$$

El factor “a” representa el peso medio relativo de cada tributo en relación con la recaudación líquida total obtenida en el ejercicio económico de 2016, durante el período voluntario, por el impuesto sobre bienes inmuebles, por el impuesto sobre actividades económicas, excluidas las cantidades percibidas como consecuencia de la distribución de las cuotas nacionales y provinciales de este impuesto y el recargo provincial, y por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

La relación RcO/Rpm se calcula, para cada uno de los tributos del siguiente modo:

1. En el impuesto sobre bienes inmuebles urbanos o rústicos, multiplicando el factor “a” por el tipo impositivo real fijado por el Ayuntamiento, dividido por 0,4 o 0,3, respectivamente, y dividiéndolo a su vez por el tipo máximo potencialmente exigible en cada municipio. El resultado obtenido, en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles urbanos, se ponderará por la razón entre la base imponible media por habitante de cada Ayuntamiento y la base imponible media por habitante del estrato en el que se encuadre, incluyendo, en su caso, la que corresponda a los bienes inmuebles de características especiales.

2. En el impuesto sobre actividades económicas, multiplicando el factor “a” por el importe del Padrón municipal del impuesto incluida la incidencia de la aplicación del coeficiente de situación, y dividiéndolo por la suma de las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del impuesto, en relación con cada supuesto de sujeción al mismo y ponderadas por los coeficientes recogidos en el artículo 86 del TRLRHL.

3. En el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, multiplicando el factor “a” por 1.

4. El factor Pi es la población de derecho deducida del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2018 y aprobado oficialmente por el Gobierno.

C) El 12,5 por ciento en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El mismo artículo 106 define la capacidad tributaria como la resultante de la relación existente entre las bases imponibles medias del impuesto sobre bienes inmuebles urbanos por habitante de cada Ayuntamiento y la del estrato en el que éste se encuadre, ponderada por la relación entre la población de derecho de cada municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación, deducidas del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2018 y aprobado oficialmente por el Gobierno. Con la finalidad de calcular esta variable, habrá que tener en cuenta los datos relativos a las bases imponibles del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y de características especiales, de las entidades locales, correspondientes al ejercicio 2016.

Además, a las cuantías resultantes de la aplicación de los tres criterios anteriores, habrá que añadir las compensaciones por mermas de ingresos derivadas de la reforma del impuesto sobre actividades económicas siguientes:

1. Definitiva, de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las haciendas locales, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en 2018 respecto a 2004.
2. Adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en 2018 respecto a 2006.

Por su parte, la participación de los municipios turísticos, es decir, de aquellos con población superior a 20.000 habitantes y con un número de viviendas de segunda residencia que supere al número de viviendas principales según los datos del Censo de Edificios y Viviendas, se complementa con la cesión del 2,0454 por ciento de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas por los impuestos sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco.

Se aprecia un cambio importante en los criterios de reparto en relación con los aplicables por el texto inicial de la Ley 39/1988. Se ha incrementado el peso del criterio poblacional directo, se ha reducido el referente a la población ponderada por el esfuerzo fiscal, ha desaparecido el criterio de ponderación vinculado a las unidades educativas y ha aparecido el relativo al inverso de la capacidad tributaria.

La participación de las provincias en los tributos estatales viene constituida por una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (el 1,2561 por ciento de la cuota líquida estatal), del impuesto sobre el valor añadido (el 1,3699 por ciento de la recaudación líquida), de algunos impuestos especiales (el 1,7206 por ciento de la recaudación líquida imputable a cada provincia). Las condiciones de cesión son análogas a las de los municipios, pues no tienen las provincias acceso ni a la capacidad normativa ni a la gestión de estas figuras tributarias.

Existe un Fondo Complementario de Financiación similar al municipal y se prevé una financiación específica de la asistencia sanitaria.

#### 4.4. La regulación actual de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas

El estudio de los modelos que las Comunidades Autónomas han implantado en sus territorios en cuanto a la participación de los entes locales en sus ingresos, en cumplimiento del artículo 142 de la Constitución Española, nos mostrarán diferentes formas de desarrollar esta figura tan relevante para la suficiencia financiera de las haciendas locales.

La distribución de competencias e ingresos en cualquier sistema político descentralizado suele dar lugar a desequilibrios desfavorables para las haciendas locales<sup>9</sup>. Todos los países europeos han venido desarrollando sistemas correctores que, de una u otra forma, han supuesto mayores ingresos para los entes subcentrales, normalmente a través de algún sistema de transferencias generales. En estos casos, se suele sugerir el establecimiento de un sistema flexible y estable. Si el objetivo final es eliminar o reducir las diferencias entre entes locales que realicen un mismo esfuerzo fiscal, se dice que lo que se persigue es la nivelación o equidad horizontal. Una opción diferente sería la que se basase en la utilización de una fórmula distributiva de factores múltiples con la que se pretendiese simplemente mejorar la suficiencia de la hacienda local, a través de una transferencia que se dividiría en diferentes partes repartidas en función de una serie de indicadores.

Como conclusión, los elementos esenciales de un sistema de participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas deben ser los siguientes:

1. La determinación de la cuantía que se va a transferir a los entes locales del territorio, así como la forma en que va a evolucionar y ser revisada esta cantidad, con la finalidad de lograr un sistema estable y flexible.
2. La delimitación de una fórmula de reparto para distribuir las transferencias incondicionadas de acuerdo con los índices de necesidad y capacidad.
3. La definición de los propios índices de necesidad y capacidad.

Desarrollaremos a continuación el régimen vigente en cada Comunidad Autónoma:

Andalucía representa, junto con Canarias, las únicas Comunidades Autónomas con normas de rango legal destinadas específicamente a regular la participación municipal en los ingresos autonómicos. La Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge el régimen jurídico aplicable al Fondo de Participación, con un carácter incondicionado.

Aunque el Fondo es aplicable a todos los municipios andaluces, la ley los divide en cuatro grupos, en función de su población. Cada uno de estos grupos de ayuntamientos tiene asignada una determinada cuantía del Fondo que se obtiene, para cada ejercicio, actualizando las dotaciones del ejercicio anterior con la variación prevista para los

ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma entre esos dos mismos ejercicios, en términos homogéneos.

Los recursos del Fondo para el conjunto de municipios pertenecientes a cada grupo se distribuyen en función de las variables indicadoras de la necesidad de gasto y del inverso de la capacidad fiscal. Se prevé una fórmula sencilla de reparto, en la que la variable que más pondera es la población con un 85%. La superficie aporta el 6% del valor, la dispersión el 5% y el inverso de la capacidad fiscal el 4%.

El artículo 262 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón regula el Fondo de Cooperación Municipal, con carácter incondicionado. No se determina la cuantía global del Fondo, por lo que se determinará cada ejercicio mediante la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Los destinatarios del fondo son todos los municipios de la región, salvo las capitales de provincia. Los criterios de distribución son los siguientes: un 40% a partes iguales entre todos los ayuntamientos; el 45% en proporción al número de habitantes; y el 15% en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada ayuntamiento.

Mediante la disposición adicional primera de la Ley 6/2008, de 30 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los presupuestos generales de 2009, el Principado de Asturias creó el Fondo de Cooperación Municipal. Se realiza en esta disposición una afirmación de su carácter incondicionado, para, a continuación, restringir los posibles gastos al ámbito de la inversión, pues tan sólo se podrían aplicar a infraestructuras básicas, mejora de los espacios públicos y otras inversiones destinadas al uso público. Los ayuntamientos beneficiarios del Fondo son aquellos con población igual o inferior a 40.000 habitantes.

El Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, regula en detalle el Fondo, aunque deja la determinación anual de su cuantía a la correspondiente Ley de Presupuestos Generales. Los criterios de reparto del Fondo son los siguientes: un 40% por partes iguales; un 30% en función de la población, aunque se admiten determinadas modulaciones para compensar a los ayuntamientos de menos de 2.500 habitantes; un 5% en función del envejecimiento; un 3% en función de la superficie; un 3% en función de la orografía; y un 19% en función de la dispersión territorial.

Como particularidad de la gestión de este Fondo, en su concepción original, cada ayuntamiento debía justificar ante la Comunidad Autónoma los gastos efectuados con cargo al mismo. Sin embargo, mediante la Ley 2/2016, de 1 de julio, se modificó tal régimen en el sentido de considerar que el Fondo podrá financiar la actividad global de los ayuntamientos, pudiendo destinar los recursos al desarrollo general de sus competencias, sin vinculación a un concreto objetivo o finalidad.

El Fondo de Cooperación Local balear se regula en el artículo 205 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. La cuantía global que se reparte entre los ayuntamientos de esta Comunidad viene determinada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales, aunque se establece un mínimo del 0,45% del total de los ingresos propios de la Autonomía. El desarrollo de esta institución lo encontramos en el Decreto 22/2005, de 4 de marzo, por el que se regulan el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Cooperación

Municipal. De acuerdo con su artículo 4, el análisis y la propuesta de los criterios aplicables para repartir el Fondo corresponde a una comisión mixta entre la Administración autonómica y las asociaciones de municipios. No obstante, el Decreto 22/2005 incorpora los siguientes elementos de reparto: población, solidaridad, insularidad, doble insularidad, incremento de población, protección del territorio, municipios de interior, municipios pequeños, municipios con diversos núcleos de población, renta municipal y presión fiscal municipal.

El Fondo Canario de Financiación Municipal se regula en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, con las finalidades siguientes: la mitad con destino a saneamiento económico-financiero o, si se cumplen los indicadores previstos, a inversión, y la otra mitad para gastos de libre disposición. La cuantía global anual del Fondo vendrá determinada por la Ley de Presupuestos Generales, revisando dicho importe en la cantidad que resulte de aplicar el índice que experimente mayor crecimiento a nivel regional, ya sea la evolución del Producto Interior Bruto o el Índice de Precios al Consumo. Los criterios de distribución del Fondo, del cual el 1% se abona a la Federación Canaria de Municipios, son los que siguen: un 68% en función de la población; un 16% en función de la solidaridad; un 1% en función de la insularidad periférica; un 2% en función de la extensión territorial; un 5% en función de los espacios naturales protegidos; un 2% en función de las plazas de alojamiento turístico; un 5% en función de la dispersión territorial; y un 4% en función de las unidades escolares.

Es de destacar la inclusión de indicadores de saneamiento económico-financiero de las entidades locales como elemento a considerar para determinar parte del destino del Fondo Canario. Estos indicadores son los siguientes: remanente de tesorería para gastos generales superior al 1% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I a V de ingresos; ahorro neto superior al 10% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I al V de ingresos; y endeudamiento a largo plazo inferior al 70% de los derechos reconocidos netos por los capítulos I al V de ingresos. Por su parte, los condicionantes de la cuantía de libre disposición, medidos sobre la liquidación del presupuesto municipal, correspondiente al ejercicio inmediato anterior al que se refiere la distribución del Fondo son la gestión recaudatoria y el esfuerzo fiscal.

En el caso de Cantabria, en tanto no se apruebe la proyectada Ley del Fondo de Cooperación Local, éste se rige por el Decreto 109/2006, de 26 de octubre, el cual divide el Fondo en dos partes: una de ellas, destinada a los municipios con población superior a 20.000 habitantes y la otra a los demás. En cualquiera de los dos casos, se trata de financiar globalmente a la administración receptora, sin afectación a destinos concretos. La cuantía del Fondo viene determinada anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. La asignación fija que corresponde a los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes aparece consignada en el Decreto regulador, con la previsión de su actualización de forma proporcional a la variación que vaya experimentando la dotación del Fondo anualmente. La asignación variable para el resto de municipios se realiza, en un 85%, en función de tramos de población, y, en el 15% restante, en función de su extensión relativa.

Los artículos 78 y siguientes de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha, establecen el Fondo Regional de Cooperación Local,

dotado anualmente a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma con destino a la financiación de inversiones en obras y equipamientos de competencia local. Podrá autorizarse singularmente el cambio de destino para financiar gastos corrientes en servicios de competencia local. El 90% del Fondo se destina a municipios y entidades de ámbito territorial inferior, el 7% a mancomunidades y el 3% para atender actuaciones urgentes e incidencias imprevisibles. La parte del Fondo previsto para ayuntamientos se destinará a financiar programas en sectores relacionados con educación, empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos sólidos urbanos e instalaciones municipales. La parte del Fondo reservada a mancomunidades se podrá destinar a proyectos de inversión o equipamiento para el cumplimiento de los fines recogidos en sus estatutos, teniendo prioridad la financiación de programas de desarrollo local, inversiones en caminos rurales y otras de abastecimiento y saneamiento.

Un elemento diferenciador de este Fondo es que se prevén cuantías máximas de la ayuda, pues los municipios de hasta 5.000 habitantes podrán financiar hasta el 95% de la inversión, los municipios de 5.001 a 15.000 habitantes podrán llegar hasta el 90% de la inversión, y los municipios de población superior verán reducido este porcentaje hasta el 85% de la inversión.

En cuanto a los criterios de reparto, todos los municipios tienen una cuota fija y una cuota variable, calculada en función del número de habitantes y el denominado coeficiente municipal. Este último se calcula de acuerdo con los criterios de núcleos de población diferenciados dentro del municipio, ingresos patrimoniales, esfuerzo fiscal y unidades escolares.

En consonancia con lo previsto en el artículo 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, el Título II de la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y de financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, prevé dos fondos destinados a estos entes: el Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad y el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma. Como novedad, Castilla y León prevé la participación de las diputaciones en sus ingresos.

El Fondo de participación en los impuestos propios se dota cada año con una cantidad equivalente al 20% de la recaudación por estos impuestos, siendo fondos incondicionados. Resulta relevante esta aplicación automática, pues dota al Fondo de la necesaria flexibilidad. El 55% del Fondo se asigna a los municipios con población de hasta 20.000 habitantes, el 25% a los que superen esta cifra y el 20% restante a las provincias. Los criterios de distribución del primer grupo atenderán a los siguientes criterios: una cantidad fija por municipio; la población total de cada municipio; la carga de competencias propias y obligatorias de cada municipio; la población mayor de 65 años de cada municipio; y el número de entidades locales menores integradas en cada municipio.

La distribución del Fondo para los municipios con población superior a 20.000 habitantes se realiza mediante una cantidad fija para cada municipio y atendiendo a la

población. En cuanto al reparto entre las provincias, el mismo atiende a la población, la superficie, el número de municipios que las integran y la manifestación de la voluntad favorable de la provincia a conformar los instrumentos de cooperación sobre ordenación del territorio.

Por su parte, el Fondo de cooperación económica local general vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos se dota anualmente en función del índice de evolución del ejercicio, el cual se determina porcentualmente comparando la cuantía del presupuesto de ingresos no financieros consolidado de la Comunidad de cada año respecto al anterior. Las provincias y los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán destinar a medidas, planes o programas de empleo el 50% de la cantidad que perciban del Fondo, siendo incondicionado el resto. Los restantes ayuntamientos podrán destinar las cantidades recibidas para atender los gastos que consideren oportunos.

En virtud del artículo 197 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña se debe constituir el Fondo de Cooperación Local de acuerdo con las cantidades y criterios de reparto que cada año se determine. Nos encontramos, por tanto, con una cláusula vacía de contenido y sin ninguna posibilidad de automatización en la determinación de las cuantías que van a corresponder a cada ente local.

La Ley 4/2020, de 29 de abril, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2020, en sus artículos 45 y siguientes establece el régimen actualmente aplicable. Se destina una determinada cantidad para los ayuntamientos, otra para las comarcas y una última para las entidades municipales descentralizadas. Al ayuntamiento de Barcelona se le asigna una cantidad fija. Al resto de ayuntamientos les corresponde una determinada cantidad en función de su población (que tiene un peso de ponderación diferente en función del tramo en que se encuentre el municipio), el número de núcleos diferenciados, la capitalidad comarcal y la superficie.

En cuanto a las comarcas, el Consejo General de Arán recibe una cantidad fija, mientras que el resto de comarcas reciben su participación en función de su población, su superficie y el número de municipios. Por su parte, las entidades municipales descentralizadas reciben una asignación fija en función del tramo de población en que se encuadren y el resto según su población.

El artículo 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana prevé la creación del Fondo de Cooperación Municipal dirigido a todos los municipios de la misma para financiar servicios, infraestructuras y equipamientos básicos. Al igual que en el caso de Cataluña, se supedita la participación de los municipios en el Fondo al cumplimiento de su obligación de presentar la cuenta general aprobada y a tener, en su caso, un plan de estabilidad financiera.

Mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, se regula en detalle este Fondo incondicionado. Se establece una cantidad fija por cada municipio y entidad local menor, repartiéndose el importe restante en función del número de habitantes ponderado por unos coeficientes correctores. Se trata del sistema de reparto más simple y limpio de todos los existentes en el panorama nacional.

Se prevé, asimismo, la posible adhesión de las diputaciones provinciales, en el ejercicio de sus competencias de vertebración del territorio al Fondo, mediante las aportaciones dinerarias correspondientes. Es decir, no se trata de que participen como entidades beneficiarias, sino como distribuidoras de fondos. Las cantidades que se prevean por parte de los entes provinciales podrán repartirse siguiendo las mismas reglas previstas para la Comunidad Autónoma o bien adoptando un régimen jurídico y reglas de distribución propios.

La Comunidad Autónoma de Extremadura se adhiere a aquéllas que regulan directamente el correspondiente Fondo Regional de Cooperación Municipal a través de sus leyes de presupuestos anuales. Extremadura, a través de la Ley 1/2020, de 31 de enero, de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el ejercicio 2020, determina que la sección general del Fondo se distribuirá mediante una cantidad fija por municipio y el resto en función de la población. Existe también una sección especial con destino a la financiación de la capitalidad de la Comunidad que corresponde a Mérida. Asimismo, una parte del Fondo se distribuye entre las mancomunidades integrales de municipios, conforme a la memoria justificativa de las actividades para las que solicitan las ayudas.

La Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la administración local de Galicia, establece en su artículo 332 el Fondo de Cooperación Local, el cual tendrá por objeto compensar los desequilibrios internos de la Comunidad en infraestructuras básicas de carácter local, acercando los servicios públicos locales a la media del Estado. La Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2011, realiza una descripción del régimen aplicable a este Fondo. Así, se establece que el mismo se constituirá en el instrumento de participación de los entes locales en los tributos autonómicos, con carácter incondicionado. Se introduce un elemento de transparencia en cuanto a la dotación anual del Fondo, al establecer que el mismo ascenderá al 2,3505369% de la recaudación líquida de los capítulos I a III del presupuesto de la Administración autonómica para el ejercicio 2011, ponderado de acuerdo con el índice de evolución que describe.

Antes de proceder al reparto del Fondo entre los municipios, se detrae la cantidad que correspondiese a la Federación Gallega de Municipios y Provincias, de acuerdo con lo acordado por la Comisión Gallega de Cooperación Local. La distribución del Fondo entre los ayuntamientos se realiza en función de unos coeficientes que aparecen individualizados en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad. La distribución de los nuevos recursos que se integren en el fondo adicional en cada ejercicio se realizará de acuerdo con los criterios que se aprueben, entre los que se tendrán en cuenta los siguientes: habitantes, superficie, núcleos de población, porcentaje de mayores de 65 años y esfuerzo fiscal.

Por lo tanto, en el caso gallego nos encontramos con un fondo base y con un fondo adicional dotado en función del incremento de la recaudación líquida observada. Pero, además, existe un fondo complementario para los ayuntamientos que hayan surgido de un proceso de fusión. Éstos reciben una cantidad variable en función de la antigüedad de la fusión.

El artículo 133 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de administración local de la Comunidad de Madrid prevé la regulación mediante decreto del Fondo Regional de Cooperación Municipal. El Decreto 66/2003, de 22 de mayo, concreta el régimen aplicable a este Fondo, que en ningún caso tendrá carácter de incondicionado, pues se trata de sufragar determinados gastos corrientes de los ayuntamientos para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios. En consonancia con lo afirmado, se establece su naturaleza subvencional, en contra del criterio mayoritario seguido por las demás Comunidades Autónomas. Se excluye del reparto del Fondo a la ciudad de Madrid y se crea un fondo adicional para los municipios con menos de 5.000 habitantes.

Los ayuntamientos deben solicitar cada año su participación en el Fondo, indicando el porcentaje concreto de financiación y de su importe económico, no siendo subvencionables los gastos en redacción de proyectos, direcciones de obra o estudios técnicos. Además, deben justificarse las cantidades gastadas con cargo al Fondo. Los criterios de distribución se reflejan en el anexo del citado Decreto 66/2003, correspondiendo un 60% a la población, un 20% a los ingresos corrientes municipales y otro 20% al medio ambiente.

La Región de Murcia no cuenta con un texto articulado que regule de modo completo y estable el régimen de participación en sus tributos. A través de las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad recoge las determinaciones básicas del Fondo de Cooperación Municipal, que en la actualidad se restringe a los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Se establece con claridad en la Ley 1/2020, de 23 de abril, de presupuestos generales de la Región de Murcia para el ejercicio 2020, el carácter incondicionado de los importes recibidos con cargo al Fondo, siendo sus criterios de distribución el número de habitantes, la dispersión territorial y el déficit de infraestructuras y equipamientos locales.

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la administración local de La Rioja prevé en su artículo 113 la creación del Fondo de Cooperación Local. La regulación para cada año de este Fondo aparece en las leyes presupuestarias de la Comunidad Autónoma, en particular, para el ejercicio 2020, en los artículos 26 y siguientes de la Ley 1/2020, de 30 de enero, de presupuestos generales de La Rioja para 2020.

Se divide el Fondo en diferentes secciones: sección de capitalidad, con una cantidad fija para Logroño; sección de cabeceras de comarca, con una cantidad fija para cada ayuntamiento cabecera de comarca y una parte variable en función de la población; sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes, con una cantidad fija y una variable en función de la población; sección de pequeños municipios, con carácter finalista y reparto según las bases específicas que se aprueben; y sección de otras líneas finalistas, para el resto.

El artículo 50 del Convenio Económico establece que las entidades locales de Navarra participarán en los ingresos tributarios del Estado en la parte correspondiente a aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral; teniendo en cuenta

que Navarra tiene la potestad para establecer y gestionar la mayor parte de los tributos, la participación en los tributos que perciben las haciendas locales proviene fundamentalmente de Navarra y residualmente del Estado.

La Ley foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la administración local de Navarra determina la cuantía del Fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra como un porcentaje sobre los derechos reconocidos netos de los impuestos liquidados por la Comunidad.

El reparto del Fondo se realiza en función de los siguientes elementos: índice de necesidades de gasto, en función de la población, suelo urbano neto, personas mayores de 65 años, población inmigrante, inverso del índice de concentración municipal y superficie total; índice de capacidad fiscal, en función de la base fiscal urbana, rústica, del impuesto de circulación, del de actividades económicas y valor catastral del comunal; y aplicación de la fórmula de reparto.

La distribución se realiza a través de transferencias corrientes para la financiación de los servicios que se presten por la entidad local, a través de transferencias de capital para la financiación de inversiones vinculadas a Planes Directores de Infraestructuras locales, mediante una cuantía de libre determinación y líneas específicas de financiación.

Dada la especial configuración del País Vasco, donde la preponderancia económico-administrativa corresponde a las provincias, no debe extrañar que se hayan constituido tres Fondos Forales de Financiación Municipal. La Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, en su artículo 117 prevé que las haciendas locales participarán en el rendimiento de los tributos que los territorios históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado y las aportaciones a la Comunidad Autónoma. Cada provincia goza de autonomía para determinar el régimen de su Fondo.

En el caso de Vizcaya, la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de haciendas locales, prevé en sus artículos 40 y siguientes la regulación de su Fondo (Udalkutxa). En relación con los tributos concertados, el Fondo se constituye con el 56% de los mismos. El reparto del Fondo, una vez deducidas las cantidades para imprevistos y para la Asociación de Municipios, así como las asignaciones fijas a cada municipio, se realiza del modo siguiente: el 80% en función de la población; el 13% en función de la población ponderada por el esfuerzo fiscal; y el 7% en función de las unidades escolares y otras circunstancias especiales como playas, paro y dispersión.

En el supuesto de Guipúzcoa, la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre, regula el Fondo Foral, constituido por el 58% de los tributos concertados. El reparto del Fondo atiende a los siguientes criterios: el 1,2% para los municipios de hasta 1.100 habitantes, con una cuantía fija por tramo de población; el 90% en función de la población; el 2,15% a San Sebastián; el 3% en proporción inversa a la renta de cada municipio ponderada por el número de habitantes; y el 3,5% en proporción directa al esfuerzo fiscal de cada municipio ponderado por el número de habitantes.

En la provincia de Álava, la Norma Foral 19/2017, de 26 de noviembre, regula su Fondo Foral, constituido por el 56% de los tributos concertados. El reparto del Fondo se

realiza según los siguientes criterios: una asignación en función de los servicios traspasados de la Diputación Foral a cada ente local; una participación fija por ente local; un 27% del resto del Fondo para la prestación de servicios públicos locales determinados; y el resto, en función del tamaño del municipio y su vinculación con determinados servicios públicos.

## 5. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ACTUAL DE PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

El elemento diferenciador del mecanismo español de PIE en relación con los demás países de estructura descentralizada, como han señalado PEDRAJA y SUÁREZ<sup>10</sup>, viene determinado por derivarse directamente del poder central sin mediación del poder intermedio. No obstante, la propia Constitución incorpora la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas como un elemento definitorio de la suficiencia financiera de las corporaciones locales. La implementación que cada ente autonómico realice en beneficio de los entes locales de su territorio generará diferentes niveles de suficiencia financiera local.

La principal característica de la PIE española, que se ha venido criticando sistemáticamente, ha sido su escasa cuantía, especialmente si se compara con la que disfrutaban los municipios forales del País Vasco y Navarra. Ello genera una primera desigualdad entre estos municipios y los del resto del país. Además, los diferentes regímenes implementados de municipios con características especiales, como Madrid y Barcelona o los ayuntamientos denominados turísticos, han contribuido a generar una multiplicidad de excepciones al régimen general que ha sido contestado por parte de los municipios no incluidos en tales categorías.

En cualquier caso, dada la disparidad existente entre los municipios españoles, procede segmentar la realidad territorial, pues el ámbito competencial difiere cuando atendemos al tamaño del ayuntamiento valorado en términos poblacionales. Un umbral admisible sería el de los 20.000 habitantes, excluyendo cualquier otra división que entorpezca el logro de un mínimo de homogeneidad. Los municipios que no alcanzasen este volumen de población podrían acceder a una participación en ingresos del Estado que se repartiría en función del número de habitantes, sin acudir a ningún otro criterio que distorsione la naturaleza de la institución. Las necesidades específicas que pudiesen surgir deberían ser atendidas por subvenciones finalistas específicas. Un régimen con el propuesto tendería a igualar la financiación per cápita de estos ayuntamientos, pero debería venir acompañado de un acuerdo institucional de reforma de las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas para convertirlas en verdaderas transferencias incondicionales.

PEDRAJA y SUÁREZ<sup>11</sup> sostienen la necesidad de incentivar la cooperación intermunicipal mediante la constitución de entidades supramunicipales o mediante la

10 PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. "Reformar la PIE, ¿misión imposible?", *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 152-165.

11 PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Op. Cit., págs. 162-163.

cooperación directa en la gestión de servicios concretos por parte de las diputaciones provinciales. No obstante, consideramos que tales posibilidades deben ser valoradas en términos de eficiencia y eficacia. No tendría sentido acudir a la cooperación entre municipios si lo único que se consigue, como con frecuencia sucede con los consorcios y mancomunidades, es duplicar funciones administrativas y de gestión. El correspondiente estudio de costes previo permitirá valorar el ahorro efectivo que se puede lograr. Por su parte, la gestión directa provincial nos parece inoperativa en la mayoría de los casos, pues es extraordinariamente complicado gestionar un servicio, por ejemplo, la basura, sobre un tablero con profundas discontinuidades territoriales, pues resulta difícil pensar en la posibilidad de que todos los ayuntamientos de una determinada provincia vayan a acudir a la cesión de sus competencias en la materia. Por ello, habrá que plantearse otras opciones, como pudiera ser la fusión municipal obligatoria hasta alcanzar un tamaño mínimo eficiente, que podría estar en torno a los 5.000 habitantes.

Para los ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes, dado el incremento competencial que supone el prestar servicios para tal volumen poblacional, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, se deberían reforzar los mecanismos financieros de estos municipios mediante la generalización de participación directa en los impuestos sobre la renta, sociedades y sobre el valor añadido. Aunque el régimen actual prevé esta forma de participación, creemos que se debe lograr un sistema más equitativo y eficiente.

Se trataría, por tanto, de una participación más generalizada que la actual (restringida a grandes municipios), en función de los impuestos estatales generados en el término municipal y que deberían computarse como transferencias. Se podría completar el modelo con un fondo de carácter nivelador distribuido según las diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada municipio, eliminando cualquier referencia al esfuerzo fiscal.

Deberían, por tanto, perseguirse dos objetivos. En primer lugar, aplicando un principio básico de equidad, establecer mecanismos de nivelación que compensen las diferencias entre las necesidades de gasto motivadas por el desarrollo de las competencias municipales y las capacidades fiscales determinadas por las bases tributarias disponibles para obtener recursos fiscales propios o participaciones en los de otros entes públicos. En segundo lugar, convendría premiar a aquellos ayuntamientos en los que el dinamismo de la gestión pública contribuya a generar actividad y crecimiento económico, internalizando parte del resultado de esta gestión.

En conclusión, para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, deberían adoptarse las siguientes medidas: generalizarse la cesión de un porcentaje del IRPF y del IVA; complementación de la PIE con la creación de una transferencia de nivelación que se distribuiría con criterios de necesidad y capacidad fiscal, eliminando el componente de esfuerzo fiscal; el indicador básico de necesidad sería exclusivamente la población; el indicador de capacidad debería vincularse a los determinantes de los ingresos fiscales locales; y se debería acompañar del despliegue definitivo y con carácter incondicional de las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

Por último, el modelo que se determine debe gozar de la necesaria flexibilidad, por lo que deberían evolucionar las cuantías incluidas en función de la marcha de las haciendas locales, revisando periódicamente sus elementos.

## **6. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS TRIBUTOS AUTONÓMICOS**

Con carácter general, debemos concluir que la regulación de los diferentes fondos de participación local en los tributos autonómicos no se ajusta a una verdadera participación incondicionada. Por una parte, algunas Comunidades Autónomas no contemplan sino un conjunto de subvenciones finalistas, sin conceder autonomía a los entes locales en las decisiones de gasto. Además, la cuantía aportada por las Comunidades ha venido siendo ciertamente reducida en relación con el conjunto de sus presupuestos. Asimismo, se aprecia una casi nula relación, salvo en contadas excepciones, con la evolución de los tributos de la región, así como falta de automatismo en la dotación y evolución de estos fondos. Por último, son mayoría los fondos que no cuentan con una regulación estable, sino que queda al arbitrio de lo que decidan cada año los gestores autonómicos, siendo en muchos casos decidido el reparto final por parte de la Consejería competente.

Para alcanzar una verdadera participación en los tributos autonómicos es necesario actuar en varios ámbitos. En primer lugar, debe lograrse la implementación de sistemas incondicionados de participación. Las Comunidades Autónomas han recibido la cesión de algunas figuras tributarias del Estado, pero no han desarrollado similares métodos a favor de los entes locales.

Además, se debe incrementar notablemente la cuantía aportada a favor de las haciendas locales, tratando de garantizar una verdadera suficiencia de medios, que debe ser previsible. Es asimismo recomendable el hacer variar la cantidad percibida del correspondiente Fondo en función de los ingresos tributarios que perciba la Comunidad Autónoma.

También sería conveniente que el conjunto de medidas que sostengan los fondos autonómicos estén recogidas en una norma estable y permanente, no en la norma presupuestaria anual. Poco a poco, algunas regiones han ido aprobando normas específicas reguladoras, pero siguen siendo minoría.

Al igual que se permite en algunos países de Europa, sería interesante que las entidades locales no sean meros receptores de fondos sin protagonismo ni, sobre todo, responsabilidad fiscal. Cabría incorporar la opción del establecimiento de recargos municipales sobre los tributos autonómicos que permitiesen a las haciendas locales corresponsabilizarse de sus ingresos.

También debemos poner el acento en la necesidad de depurar las fórmulas de reparto de los fondos entre los ayuntamientos, estableciendo pocos criterios de distribución entre los que aparezcan claramente definidas las necesidades de gasto utilizadas.

En resumen, se trata de implantar una verdadera participación local en los tributos autonómicos, no de convertir esta figura en un plan de subvenciones finalistas más que la Comunidad Autónoma utilice para desarrollar sus políticas, ignorando la necesaria consecución de la autonomía local.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, Ehtisham y Craig, Jon. “Las transferencias intergubernamentales: política e implementación”, *Hacienda Pública Española*, núm. 133. Págs. 187-212.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. “Las transferencias en la financiación municipal. Una comparación internacional”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 140-151.
- BUENO MORA, Salvador. “Hacia una nueva fiscalidad municipal adecuada a las exigencias constitucionales e integrada en el sistema tributario estatal: el modelo alemán de corresponsabilidad fiscal”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12, Editorial Wolters Kluwer, 2017.
- MONASTERIO, Carlos y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. *Manual de Hacienda autonómica y local*. Barcelona: Ariel, 1998.
- PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. “Reformar la PIE, ¿misión imposible?”, *Papeles de Economía Española*, núm. 115, Editorial Funcas, 2008. Págs. 152-165.
- POVEDA BLANCO, Francisco. “Aspectos fiscales y hacendísticos”, *Monografía 22*, Instituto de Economía Internacional, Universidad de Alicante, 2009.
- SANTODOMINGO GONZÁLEZ, Álvaro Luis. “La participación de los entes locales en los tributos autonómicos”, *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 58, Wolters Kluwer, 2020. Págs. 15-23.

## **EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS ILEGALES EN ANDALUCÍA.**

Mari Carmen MEDINA ZORILLA

*Secretaria-interventora del Ayuntamiento de Cuevas Bajas (Málaga)*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso de regularización de viviendas ilegales según el Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Adecuación Ambiental y Territorial de las Edificaciones Irregulares en la Comunidad Autónoma. CEMCI. Granada.*

### **SUMARIO:**

1. Evolución urbanística
2. Evolución normativa
3. Regulación actual
4. Conclusiones
5. Bibliografía

### **1. EVOLUCIÓN URBANÍSTICA**

La situación y evolución de las viviendas irregulares en la Comunidad Autónoma Andaluza ha tenido tal magnitud que como diría Julio Verne “la realidad supera la ficción”, y es que no se me ocurre mejor frase para reflejar el resultado de la evolución en la construcción de este tipo de viviendas en nuestra Comunidad Autónoma.

Para poder tomar conciencia acerca de la evolución de las viviendas irregulares conviene tener claro la cifra, de este tipo de edificaciones, con las que contaba nuestra Comunidad Autónoma cuando se empezaron a realizar los primeros estudios al respecto.

En el año 1988 la Dirección General de Urbanismo efectuó el primer inventario de parcelaciones ilegales de Andalucía, donde identificó 24.058 hectáreas afectadas y 23.311 viviendas, la mayoría en suelo no urbanizable.

Las estimaciones que tiene la Junta de Andalucía a día de hoy, así como diferentes informes que se han emitido al respecto, ponen de manifiesto que se ha producido un incremento notablemente muy superior en la construcción de este tipo de edificaciones según lo previsto.

En los informes se deja ver como son alrededor de 300.000 viviendas, nada más y nada menos, las que actualmente se encuentran en una situación irregular por lo que se hace preciso dotarles de una solución.

De estas 300.000 viviendas casi un 90% tiene un uso residencial, pese a que en sus inicios fueron realizados con una finalidad turística o de segunda residencia.

Destaca, como entre los años 2003, casualmente coincidiendo con aprobación y entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), y el año 2015 la construcción de parcelaciones irregulares experimentaron un rápido crecimiento, a razón de 1.000 hectáreas por año, produciéndose el verdadero *boom* de este tipo de edificaciones, lo que suponía un incremento del 75%.

Un trabajo realizado tanto por Antonio PIÑERO como por Pedro GÓRGOLAS presentado en el año 2015, tras haber realizado un pormenorizado estudio de campo, denominado *El urbanismo en la no ciudad* refleja una realidad territorial caótica, puesto que recogen que se han desbordado las previsiones urbanísticas de la mayor parte de los ayuntamientos y en esta situación *su ordenamiento se ve prácticamente inmanejable*.

Pedro GÓRGOLAS afirma en su libro *La Integración urbanística de asentamientos irregulares: una cuenta pendiente del urbanismo andaluz* que “ha habido un consentimiento y una inconsciencia de los efectos perniciosos que se iban a ocasionar”.

Por su parte, Antonio PIÑERO en su libro *Enclaves irregulares en el suelo no urbanizable y sostenibilidad: el caso andaluz* apunta a que 8 % de la población andaluza dispone de vivienda de fuera de ordenación.

Ambos autores reflejan como la evolución e incidencia del problema no ha sido uniforme ni igual en todos los rincones de Andalucía. Encuentran zonas especialmente sensibles, donde la proliferación de este tipo de edificaciones ha despuntado.

Apuntan a que en doce municipios la superficie ocupada en zonas irregulares es mayor que en zonas de suelo urbano y, también señalan, que en otros siete municipios andaluces la ocupación con edificaciones en zona irregular es superior al 50% en la zona de suelo urbano.

Zonas como la Axarquía en Málaga, la Axarquía Almeriense, las gaditanas de El Palmar, Chiclana o las Parcelaciones de Córdoba y Jaén son donde mayoritariamente se concentran este tipo de edificaciones.

Según PIÑERO, el pueblo de Conil en Cádiz es el municipio que cuenta con más territorio fuera de ordenación de Andalucía (2.365 hectáreas), siguiéndole Córdoba con 1.915 hectáreas.

GÓRGOLAS, al centrarse en cómo los planes están intentando incorporar la realidad urbanística de origen irregular, subraya la dificultad de llevarlo a cabo en la mayoría de los municipios, poniendo como ejemplo el municipio de Chiclana, dado que lo califica como el municipio andaluz “más descontrolado” de Andalucía, con 2.600 hectáreas de asentamientos irregulares, en el que la superficie ilegal multiplica por seis o siete la superficie legal del municipio.

Ante esta situación de caos urbanístico resulta difícil, por no decir imposible, buscar una única razón que justifique la situación en la que nos encontramos.

La Junta de Andalucía llevó a cabo diversas acciones para atajar el problema. Junto con la emisión de diversos textos normativos que pretendían frenar el incremento de este tipo de edificaciones, creó en el año 2006 un cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que desde su creación ha llevado una excelente labor de

protección del orden territorial y urbanístico de forma planificada, aunque la realidad muestre que sus trabajos han resultado insuficientes para conseguir los resultados deseados.

Además, y sin perjuicio de la responsabilidad individual de cada individuo que ha decidido actuar al margen de la ley, debemos de subrayar cómo en la mayoría de los casos se ha producido una verdadera omisión por parte del resto de las Administraciones Públicas competentes para atajar el problema, lo que ha conllevado que ante esta inactividad administrativa los ciudadanos se hayan animado a la construcción de este tipo de edificaciones irregulares, siendo concedores de que sus actos no iban causarles posteriormente un perjuicio en sus derechos e intereses.

Si tenemos en cuenta que el hecho de ejecutar un acto de edificación, parcelación,... según el artículo 169 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía requiere obtener la oportuna licencia urbanística, y que son las Entidades Locales las Administraciones Públicas competentes para otorgarlas, conviene indicar que los entes locales a través de sus representantes tienen conocimiento en un pueblo cuando se lleva a cabo una edificación y ésta cuenta o no con la oportuna licencia urbanística, cuando con más inri la misma ley otorga, también, a los entes locales la competencia para llevar a cabo la potestad de disciplina urbanística, a través del procedimiento de restablecimiento de ordenamiento jurídico y a través de la potestad sancionadora, dotándolos de cobertura legal por medio de la Ley 7/2002 y del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, como veremos en el siguiente punto, al tratar la evolución normativa.

Lo cierto es que el legislador no ha tenido en consideración que la mayoría de esas entidades locales son pequeños municipios que carecen de medios personales y materiales para poder ejercer las competencias que se les asignan.

A ello tenemos que añadir, que el alcalde, en cuanto órgano competente, según la Ley 7/2002 que le atribuye la potestad de la disciplina urbanística no querrá enemistarse con ninguno de sus vecinos, máxime cuando ello le pueda acarrear la pérdida de votos en las elecciones municipales y la consiguiente pérdida de la alcaldía.

Por lo tanto, tenemos que concluir que las circunstancias y las limitaciones administrativas han contribuido en gran parte a encontrarnos con esta situación que a día de hoy supone un gran desafío. Se pretende dar solución a los factores letales que han afectado a la ordenación territorial de Andalucía y que tienen que ver en más de un 50% en el sistema de telecomunicaciones, un 35% ha dañado el dominio público hidráulico, un 20% los acuíferos y un 19% los espacios naturales.

## **2. EVOLUCIÓN NORMATIVA.**

Si la evolución urbanística de las viviendas irregulares no deja indiferente a nadie y ha dado lugar a la construcción de miles de viviendas, edificaciones y parcelaciones fuera de todo margen legislativo, la evolución de la normativa urbanística en Andalucía en la materia tampoco es algo que nos pueda dejar indiferentes.

En este sentido debemos comenzar haciendo referencia a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, una ley como bien afirma su exposición de motivos nacida para apostar por la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudades, pero cuyo resultado a nivel de disciplina urbanística es bien diferente, con las viviendas irregulares, sobre todo en suelo no urbanizable.

En ella se prevé el régimen de fuera de Ordenación y algunos años después el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) incorporó la necesidad de controlar los procesos de ocupación y parcelación del suelo no urbanizable.

En el Título VI desarrolla la LOUA bajo el título denominado *La Disciplina Urbanística* la intervención administrativa en la edificación y usos del suelo, y dispone en el artículo 168 que: “*la Administración asegura el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanísticas mediante el ejercicio de las siguientes potestades:*

- a) La intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en las formas dispuestas en esta Ley.*
- b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*
- c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en los términos previstos en esta Ley.*
- d) La sanción de las infracciones urbanísticas.*

*La disciplina urbanística comporta el ejercicio de todas las potestades anteriores en cuantos supuestos así proceda.*

*3. La legitimidad de la ejecución de los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, así como de cualquier otra obra o uso objetivo del suelo, salvo las excepciones expresamente establecidas en esta Ley, tiene como presupuesto la concurrencia de las siguientes circunstancias:*

- a) La vigencia de ordenación urbanística idónea conforme a esta Ley para legitimar la actividad de ejecución.*
- b) La cobertura en proyecto aprobado administrativamente, cuando sea legalmente exigible.*
- c) La obtención, vigencia y eficacia de la resolución ó resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme a esta Ley”.*

La regulación se acompaña de una minuciosa regulación de la protección de la legalidad urbanística, atribuyendo expresamente la competencia a las entidades locales, sin que fuese posible la subrogación de ésta por la Administración de la Junta Andalucía.

Comparten la competencia en protección de la legalidad urbanística la Junta de Andalucía y las Entidades Locales en aquellos casos en los que la infracción pueda tener una especial incidencia en la ordenación urbanística, tales como en los actos ejecutados en ausencia del planeamiento preciso para su legitimación, en el supuesto de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, aquellos actos que afecten a la ordenación estructural del planeamiento y todos aquellos que sean calificados de interés autonómico.

En este intento de luchar contra las infracciones que pudieran cometerse la propia Ley dedica su Título VII a las infracciones y sanciones.

La Administración competente para la imposición de sanciones se regula de manera análoga a como se ha hecho en el caso de la protección de la legalidad con el restablecimiento jurídico ordenado; de esta forma la Comunidad Autónoma comparte las competencias con los municipios en los supuestos antes descritos, los de mayor incidencia o los de interés autonómico.

Respecto de la cuantía de las multas, éstas se establecen en función de su tipificación y gravedad, manteniendo la Administración que ha iniciado e instruido el expediente la competencia para la resolución.

Debemos subrayar como la ley vino a ampliar el concepto de persona responsable de la comisión de una infracción urbanística, a los promotores o constructores de las obras e instalaciones, a los titulares, directores y explotadores de los establecimientos, y a los técnicos titulados directores de las obras o instalaciones. Asimismo, determinó la responsabilidad de los titulares o miembros de los órganos administrativos y funcionarios públicos, en razón de sus competencias y tareas.

Se procedió, igualmente, a dar una clasificación más precisa que en la legislación anterior de las infracciones y los tipos de éstas. Se consideraban infracciones muy graves, junto a las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, las infracciones que se producen en los ámbitos de especial protección, dominio público y reservas para dotaciones.

Se han precisado las circunstancias agravantes y atenuantes y se han graduado, asimismo, los baremos de las sanciones. En los tipos específicos de infracciones y sanciones, junto a los de parcelación, los referidos a la materia de ejecución contraviniendo la ordenación urbanística y los atinentes a la edificación y uso del suelo, se incorporan los relativos a actuaciones en bienes protegidos por la ordenación urbanística, por razones de valor arquitectónico, histórico o cultural, así como los que incidan en espacios o bienes de valor natural o paisajístico, concluyendo con una referencia a los que supongan obstaculización a la labor inspectora.

No obstante, desde el año en el que entró en vigor la Ley nada frenó ni impidió la proliferación de edificaciones y parcelaciones que obviaban su contenido, por lo que el legislador se vio obligado a aprobar el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía. El Reglamento nace con la voluntad de convertirse un instrumento eficaz para combatir la ilegalidad urbanística y contribuir al logro de un urbanismo sostenible.

El Reglamento viene a desarrollar los preceptos de sus Títulos VI y VII, regulando, tanto la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo y la inspección urbanística, como la protección de la legalidad urbanística y las infracciones y sanciones, con la finalidad primordial de asegurar la efectividad de la ordenación urbanística establecida en la legislación y el planeamiento.

No obstante, el problema fue que ni la ley ni el decreto se pusieron prácticamente en práctica, bien por falta de voluntad, de medios o de ambas, y ello dio lugar a que las construcciones y edificaciones siguieran prosperando por la Comunidad Andaluza.

Ante tal situación, y con el fin de dotar de un régimen jurídico a esas edificaciones, garantizándose unas condiciones mínimas de habitabilidad se dictaron unas cuantas disposiciones normativas.

Estamos hablando de la Ley 2/2012, de 30 de enero, que modifica la LOUA, del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la Orden de 1 de marzo de 2013, que aprueba las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, que también introducían cambios en la Ley 7/2002.

En este entramado complejo de artículos se sumaron nuevas modificaciones a la LOUA, nos referimos a las modificaciones operadas a través de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y la Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a la modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

El régimen vigente hasta ahora diferenciaba las situaciones de fuera de ordenación de instalaciones, construcciones y edificaciones anteriores disconformes con el planeamiento vigente, las de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resultaba posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y las situaciones legales de fuera de ordenación respecto de las edificaciones en suelo no urbanizable terminadas con anterioridad a la Ley 19/1975, que mantuviesen en la actualidad el mismo uso, características tipológicas y no se encontrasen en situación de ruina urbanística.

Además, diferenciaba un régimen distinto para las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable de las que están incluidas en asentamientos urbanísticos, limitando a éstas la posibilidad de obtener la declaración de asimilado.

Pero claro tanta normativa lo que ha venido a conseguir, como venimos diciendo es un efecto contrario al perseguido, pues entre los graves perjuicios a la sociedad destacan:

- La inseguridad jurídica, motivada por el origen ilícito de estas edificaciones y por la inexistencia, hasta hace relativamente poco, de un régimen jurídico propio que las regulase. Lo que ha dado lugar a que en multitud de ocasiones terceros de buena fe las adquiriesen sin conocer su origen ilegal y sin saber las serias limitaciones que ello conllevaba.
- El daño ambiental, producido no solo por su impacto paisajístico sino también por los precarios sistemas de abastecimiento y saneamiento que en muchos casos han sido implantados y no cuentan con unas mínimas garantías de seguridad y salubridad.

Cuando el día 26 de septiembre se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, que el mismo día entro en vigor, fue recibido como agua de mayo por los urbanistas que creían que con él se verían resueltos los problemas de las viviendas, edificaciones y asentamientos llevados a cabo al margen de la Ley.

Podemos afirmar que el Decreto Ley 3/2019 nacía con un verdadero intento de adoptar medidas urgentes que minimizaran el impacto territorial, ambiental y paisajístico que provocan las edificaciones irregulares existentes, haciéndolo de manera simple, clara, actualizada y flexible.

En este sentido y para evitar confusiones el Decreto Ley vino a derogar, según su disposición derogatoria única:

- a) La Ley 6/2016, de 1 de enero, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable
- b) La Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.
- c) El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- d) La Orden de 1 de marzo de 2013 por la que se aprueban las normativas directoras para la ordenación urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Quedando derogadas expresamente las siguientes disposiciones adicionales de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía:

- a) Disposición adicional décima, «Recuperación de dotaciones y aprovechamiento público en actuaciones irregulares en suelo urbano».
- b) Disposición adicional decimotercera, «Edificaciones anteriores a la Ley 19/1975, de 2 de mayo.»
- c) Disposición adicional decimoquinta, «Régimen complementario del reconocimiento de asimilado al régimen de fuera de ordenación aplicable a las edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística en suelo no urbanizable para las que haya transcurrido la disposición temporal del artículo 185.1 y en las que concurren los requisitos previstos en el artículo 183.3».

No obstante, debemos indicar que la seguridad jurídica en la normativa urbanística andaluza duró poco puesto que el Gobierno entendió que este Decreto Ley iba más allá de los límites formales y materiales del artículo 86 de la Constitución Española y del artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y lo recurrió ante el Tribunal Constitucional.

A día de hoy hay creada una Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, según se publicó en el BOE el 13 de enero de 2020, la Resolución de 17 de diciembre de 2019, al objeto de que adoptaran un acuerdo de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en los artículos 2, 3, 10 a 15, 20, 24 y Disposición Final Primera del Decreto Ley 3/2019.

A la espera de que llegue a un acuerdo, el Decreto Ley ha mantenido su vigencia y continúa aplicándose en la Comunidad andaluza.

### **3. REGULACIÓN ACTUAL**

El Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, sin ser una norma diferente a las anteriores abre la puerta a la regularización y construcción de muchas construcciones que hasta ahora no tenían esa posibilidad gracias a la ampliación de los supuestos en los que cabe el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación y a la flexibilización de los criterios para su incorporación a planeamiento, como veremos a continuación.

Según su título preliminar este texto normativo contribuye a simplificar el régimen de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Adentrándonos en el estudio de la nueva regulación, conviene comenzar haciendo referencia a como la Ley en su artículo 1º aclara que su objeto es la adopción de medidas urgentes sobre las edificaciones irregulares, aisladas o agrupadas, en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, respecto de las cuales no se puedan adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para la adopción de dichas medidas establecido en el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, reconociendo su situación jurídica y estableciendo las medidas pertinentes para su adecuación ambiental y territorial y, en su caso, para su incorporación al planeamiento general, con la finalidad de satisfacer el interés general que representa la preservación del medio ambiente, del paisaje y de los recursos naturales afectados: suelo, agua y energía.

En este sentido, cabe destacar que el Decreto Ley es de aplicación a todas las edificaciones irregulares (aisladas o agrupadas) con independencia del tipo del suelo en el que se encuentren, siempre que se hallen terminadas y para las cuales hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística.

Como podemos observar, se produce una generalización de la declaración para las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, siempre y cuando no resulte

posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para llevar a cabo su ejercicio que prevé el artículo 185.1 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, en cualquier clase de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), superando en este sentido el régimen anterior que era bastante más restrictivo y, de ahí que, pese a los diferentes textos legislativos que se aprobaron no se acabara con la problemática de las viviendas irregulares, especialmente en el suelo no urbanizable.

No podemos dejar pasar que establece que mientras no se produzca la declaración administrativa de la situación de asimilado a fuera de ordenación, no se permitirá el acceso a los servicios básicos ni realizar ningún tipo de obra. En este sentido, hasta que no sea reconocida la situación de asimilado a fuera de ordenación, las personas propietarias de esas edificaciones podrán acceder a los servicios de saneamiento, abastecimiento de agua y suministro eléctrico, si ya existieran las correspondientes redes de infraestructuras, o resolver dichos servicios de forma autónoma. Además, se admiten las obras de conservación necesarias para el mantenimiento de las condiciones de seguridad y salubridad que garanticen su habitabilidad o uso.

El Decreto Ley regula también el procedimiento para la declaración de asimilado a fuera de ordenación eliminando cualquier sombra que sobre el mismo pudiera planear y dotando a los ciudadanos de la ansiada seguridad jurídica, y exigiendo unas mínimas condiciones de seguridad y salubridad. Las referidas condiciones que ha de tener la vivienda terminada son las siguientes:

- a) Las necesarias condiciones de seguridad estructural sin que se pueda encontrar afectada por lesiones que pongan en peligro a sus ocupantes o a terceras personas, o repercutan sobre los predios colindantes.
- b) Las condiciones de estanqueidad y aislamiento necesarias para evitar la presencia de agua y humedades que puedan afectar a la salud de las personas.
- c) Un sistema de abastecimiento de agua y de electricidad que posibilite las dotaciones mínimas exigibles en función del uso al que se destina, debiendo ajustarse las instalaciones que conforman estos sistemas a lo establecido en la normativa de aplicación.

En el supuesto de que el sistema de abastecimiento de agua sea autosuficiente, realizado mediante pozos, aljibes, balsas u otros medios autorizados, éstos deberán reunir las condiciones exigidas por la normativa de aplicación. Debiendo quedar garantizada, en todo caso, la aptitud de las aguas para el consumo humano.

- d) Un sistema de evacuación de aguas residuales que se encuentre en buen estado de funcionamiento, así como con un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

Por otro lado, en el supuesto de que el sistema de saneamiento sea autosuficiente, deberá estar homologado y contar con los correspondientes contratos de mantenimiento.

Todo ello sin perjuicio de que si la edificación se destina a uso residencial la normativa se vuelve más restrictiva y así preceptúa que la edificación deberá contar, además, con las siguientes características:

- a) La edificación deberá incluir como mínimo una estancia que realice las funciones de estar y descanso, un equipo de cocina y un cuarto de aseo independiente.
- b) Las piezas habitables no pueden estar situadas en planta sótano.
- c) Todas las piezas habitables deben disponer de iluminación y ventilación natural desde un espacio abierto exterior o patio de luces, excepto los cuartos de aseo y las dependencias auxiliares.

Respecto a competencia para llevar a cabo las declaraciones de asimilados de fuera de ordenación de las edificaciones irregulares el legislador vuelve a atribuir a los entes locales, lo que viene a poner de manifiesto que no ha tomado en consideración que atribuir este tipo de competencias en materia de urbanismo a los entes locales no puede más que perjudicar el desarrollo urbanístico del municipio y a va dificultar su aplicación práctica.

En el caso de las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en suelo no urbanizable se aplica el mismo criterio que para las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizables para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, asimilándolas por tanto a edificaciones con licencia urbanística, sin que sea extensible a las obras que se realicen con posterioridad sin contar con la preceptiva licencia urbanística.

Para poder acreditar estas situaciones el apartado segundo del artículo 2 establece que los propietarios de tales edificaciones puedan solicitar certificaciones administrativas a los ayuntamientos en las que se describa la situación.

En cuanto a las edificaciones irregulares que constituyan una agrupación en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, el texto normativo que estamos analizando introduce como novedad la regulación de los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial, que contendrán las medidas necesarias conforme lo establecido para fijar las infraestructuras comunes que permitan la prestación de los servicios básicos, garantizando las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población.

Debe quedar claro que los Planes especiales no van a modificar la clasificación del suelo, no constituyendo éste su objetivo, pero con ellos sí se va a permitir que estas agrupaciones de edificaciones irregulares tengan acceso a los servicios básicos, así como a la posibilidad de ejecutar en ellos obras de conservación y mantenimiento.

Destaca que los Planes Especiales deberán contener las medidas correctoras necesarias para minimizar los posibles impactos ambientales y territoriales de la agrupación de edificaciones irregulares, una viabilidad económica en la que conste los costes, su distribución y asignación y el plazo de ejecución de las distintas obras y

medidas propuestas, un estudio paisajístico del ámbito con las medidas a adoptar para minimizar su impacto y garantizar su integración, entre otros documentos. Además, no podemos olvidar que se elaborarán teniendo en cuenta el grado de proximidad de las edificaciones, que se medirá mediante la densidad edificatoria.

Asimismo, el Decreto Ley regula el régimen general de incorporación al planeamiento urbanístico de edificaciones irregulares, sustituyendo al régimen anterior de incorporación de los asentamientos.

En este sentido se regula un régimen diferente para la incorporación de las edificaciones irregulares en suelo urbano y suelo urbanizable, del previsto para las agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable, remitiéndose, respecto de las agrupaciones que no son compatibles con la ordenación urbanística, al régimen de la declaración de asimilado a fuera de ordenación en suelo no urbanizable, pudiendo incluirse en el ámbito de un Plan Especial para su adecuación ambiental y territorial.

En ellas se va a permitir que a través del Plan Especial las agrupaciones de edificaciones irregulares, ejecuten conjuntamente unas infraestructuras de servicios para garantizar unas condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, con el compromiso de financiación por lo propietarios, salvo que lo asuma el Ayuntamiento.

En cuando a la posibilidad de integrar a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares, el Título III recoge la posibilidad de que se lleve a cabo a través de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, ya sea con ocasión de su redacción inicial, su revisión o su modificación, pero sin perjuicio de que ello no quiera decir que la Administración asuma los costes de urbanización, que deberán asumirlos los propietarios.

Aclarar que en estos casos la norma no permite que los responsables de tales edificaciones queden exentos de responsabilidad. Se deberá tener claro que ello no impedirá que continúen su curso los procedimientos administrativos y judiciales que estuvieran en marcha para condenar ese tipo de faltas y delitos contra la ordenación del territorio y el medio ambiente.

Además, en el caso de las tramitaciones hay que tener en cuenta que el régimen para incorporar al Planeamiento es diferente según nos encontremos en suelo urbano y urbanizable o en suelo no urbanizable, por lo que tendremos que estar a lo que dispone la normativa según la clase de suelo en la que nos encontremos.

Para finalizar el estudio del Decreto Ley 3/2019 apuntar que elimina la figura de la declaración de innecesariedad de licencia urbanística, como se exigía en el régimen anterior, en el sentido de que ahora sólo pasa a exigirse la licencia de segregación con el fin de evitar procesos de parcelaciones ilegales.

#### **4. CONCLUSIONES**

Como hemos podido comprobar a lo largo de los últimos veinte años muchos han sido los cambios en el urbanismo andaluz, centrado principalmente en acabar con el auge imparable de la ejecución de edificaciones irregulares.

Esto se ha puesto de manifiesto tanto desde el punto de vista normativo, como desde el punto de vista técnico, con la creación de un cuerpo especial de Inspectores de Ordenación del Territorio y del Urbanismo.

Todos estos intentos han sido recibidos con gran entusiasmo, tanto por los propietarios de las viviendas como por las administraciones municipales, que soportaban el peso de la ley, por un lado, y el peso de los ciudadanos, por otro.

Con la aprobación del Decreto Ley 3/20019, ha pasado lo mismo, porque ha sido recibido como agua de mayo, aunque con ciertas reticencias por parte de las administraciones municipales, especialmente las de aquellos municipios que tienen un elevado número de edificaciones irregulares en su territorio y que temen que al absorber tantas edificaciones en su planeamiento se pueda causar perjuicios y comprometer los servicios de abastecimiento y suministros de quienes han obrado con arreglo a la Ley, como así se puso de manifiesto por representantes municipales en la presentación por parte de los representantes de la Consejería de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Decreto Ley 2/2019 en Málaga.

En definitiva, puede decirse nunca llueve a gusto de todos, pues el nuevo texto normativo ha generado sentimientos encontrados. Tendremos que esperar para ir viendo cómo evoluciona la aplicación de esta norma y en qué queda el recurso interpuesto por el Gobierno, pues aún es demasiado pronto para valorar si con su entrada en vigor se están consiguiendo los objetivos pretendidos y si ha venido para acabar definitivamente con los problemas de edificaciones irregulares en Andalucía.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro. *La Integración urbanística de asentamientos irregulares: una cuenta pendiente del urbanismo andaluz*, Colección Kora, nº 36. Universidad de Sevilla & Junta de Andalucía.

GORGOLAS MARTÍN, Pedro y PIÑERO VALVERDE, Antonio. “El Urbanismo en la no ciudad”, *Jornadas de difusión de resultados del proyecto I+D+I*. 2015.

PIÑERO VALVERDE, Antonio. *Enclaves irregulares en el suelo no urbanizable y sostenibilidad: el caso andaluz. Regeneración y planeamiento para ciudades sostenibles: experiencias en América, Marruecos y España*. 2019

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

Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

Decreto Ley 3-2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



«Análisis-diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía» realizado por la Consejería de Urbanismo de la Junta de Andalucía en el año 2009.

Planes Generales de Inspección de la Consejería de Urbanismo de la Junta de Andalucía.





## LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA. PLAN ANUAL DE TESORERÍA

Araceli MORILLO MALAGÓN

*Tesorera del Ayuntamiento de Baena (Córdoba)*

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

### SUMARIO:

- 1.- Introducción
- 2.- Definición del plan de tesorería
- 3.- Finalidad del plan de tesorería
- 4.- Normativa que resulta de aplicación
- 5.- Contenido del plan de tesorería
- 6.- Actualización del plan de tesorería
- 7.-Diferencias del plan anual de tesorería con el presupuesto de tesorería, plan de disposición de fondos y presupuesto general.
- 8.- Cálculo del presupuesto de tesorería
- 9.- Impacto de la normativa derivada de la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19
- 10.- Conclusiones
- 11.- Bibliografía

### 1.- INTRODUCCIÓN.

Una de las funciones que se encomienda a la Tesorería de las Entidades Locales es la de la planificación financiera (art. 196.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

La planificación financiera de las Entidades Locales se puede definir como el conjunto de medidas que adopta la Entidad destinadas a la adecuada administración de los flujos monetarios con objeto de garantizar tanto el puntual cumplimiento de las obligaciones de la Entidad como la adecuada rentabilización de sus excedentes de liquidez.

La Tesorería, desde el punto de vista de sus funciones, se constituye como un órgano de gestión financiera, sometido al principio de unidad de caja y con una función planificadora y de gestión financiera.

Planificadora en tanto que supone formar un presupuesto financiero anual con actualizaciones periódicas, así como preparar el Plan de Disposición de Fondos y cuantos otros planes y programas sean necesarios para optimizar de forma coordinada los fondos y flujos de la Entidad Local.

De gestión financiera ya que comprende el manejo, custodia y administración de fondos, organizando los medios y mediante los procesos necesarios para establecer un sistema eficaz de ingresos, así como un sistema eficaz de pagos que garantice la puntualidad de los mismos dentro de las prioridades establecidas legalmente.

Para conseguir la planificación de los recursos financieros de las Entidades Locales, debe relacionarse la existencia en caja y los cobros y pagos proyectados, mediante el plan de disposición de fondos y el presupuesto de tesorería. Estos son instrumentos de proyección de los ingresos y pagos que se realizarán durante el ejercicio presupuestario.

Junto con este documento, en las Entidades Locales debe valorarse la oportunidad de confeccionar el plan diario, que permite una aproximación y seguimiento de los ingresos y pagos día a día, y el plan financiero, con un horizonte coincidente con el mandato de la Corporación, es decir, cuatro años, y que permitiría valorar la capacidad para hacer frente a la programación del gasto para ese horizonte temporal.

Por tanto, se puede disponer de tres mecanismos de proyección con diferentes horizontes temporales: corto (plan diario), medio (plan de disposición de fondos y presupuesto de tesorería) y largo plazo (plan financiero), que han de definir fundamentalmente cuánto y cuándo gastar. Estos tres instrumentos han de permitir una evaluación de la vulnerabilidad de la Corporación local ante cambios del flujo ingreso/pago y de su capacidad de adaptación ante estas circunstancias.

## 2.- DEFINICIÓN DEL PLAN DE TESORERÍA

El Plan de Tesorería constituye la expresión numérica de la previsión de flujos en un periodo determinado, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias, debiendo ser un trasunto numérico de las previsiones deducidas del Plan de Disposición de Fondos.

Para la adecuada elaboración del citado plan debe diferenciarse entre las disposiciones ordinarias, generadas por la actividad habitual de la Entidad Local, y las disposiciones extraordinarias, consecuencia de actuaciones puntuales, con financiación específica, o no previstas en el presupuesto inicial aprobado por la Entidad Local.

La elaboración del indicado plan ha de realizarse una vez aprobado el presupuesto, o en unión al mismo, ya que en este documento se determinan las magnitudes con cargo a las cuales se expedirán las órdenes de pago, y debe ser objeto de continua revisión en función de la evolución seguida por las magnitudes planificadas y el nivel de su cumplimiento. Es decir, debe tener un carácter dinámico y no cerrado, que permita la incorporación de la información que se vaya obteniendo. De esta forma, el plan funciona como instrumento de coordinación entre el presupuesto y la Tesorería, actuando como mecanismo de regulación de los flujos de entrada/salida que ha de soportar la Tesorería.

### **3.- FINALIDAD DEL PLAN DE TESORERÍA**

En los últimos años el legislador ha introducido un nuevo marco normativo a las entidades locales, imponiéndoles obligaciones de planificación y previsión de su situación financiera, y suministro de dicha información al Ministerio de Hacienda.

En este contexto legal, la gestión de la tesorería exige disponer de instrumentos adecuados que garanticen liquidez suficiente para el cumplimiento de los plazos máximos para el pago a proveedores y el resto de obligaciones, así como optimizar el empleo de sus recursos financieros.

Por todo ello, es necesario la aprobación de un Plan de Tesorería, que incluya, al menos, 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.

Dicho Plan debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a cualquier modificación de las circunstancias previamente esperadas, y dar cumplimiento a nuevas obligaciones de pago no previstas. Del mismo modo, será una herramienta útil para localizar las necesidades de tesorería y corregirlas, ya sea advirtiendo al ordenador de pagos de la necesidad de reducir el ritmo de pagos y por consiguiente de gastos de la corporación, o bien instando a solicitar una operación de Tesorería que subsane temporalmente los desfases de liquidez.

El Plan de Tesorería es un instrumento que distribuye en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones y que refleja una estimación de los flujos de ingresos y gastos del Ayuntamiento en un marco temporal anual.

Los objetivos que se pretenden con el Plan son ajustar la expedición de órdenes de pago desde el Presupuesto a las disponibilidades líquidas de la Tesorería, establecer los plazos máximos y fechas en determinados pagos y capítulos de gasto, que, por su importancia, es conveniente que quede reflejado su periodo de liberación y garantizar el cumplimiento del plazo máximo de pago a proveedores que fija la normativa sobre morosidad.

El plan de Tesorería debe posibilitar:

- Distribuir en el ejercicio económico la ejecución del presupuesto, con la posibilidad de valorar los costes financieros de las diferentes actividades, en función de su localización temporal.
- Conocer el volumen de recursos precisos para garantizar la normal ejecución del gasto presupuestado.
- Ajustar y regular día a día la liquidez de sus activos con la exigibilidad de sus pasivos para así evitar situaciones tanto de exceso de liquidez y de inactividad del dinero, como de déficit o insolvencia transitoria.
- En el caso de que los flujos de entrada/salida se encuentren sometidos a un alto nivel de incertidumbre, es aconsejable disponer de fuentes de financiación flexibles, que puedan permitir cubrir un determinado incumplimiento.
- El análisis de las desviaciones de tesorería producidas con respecto al plan ha de permitir, finalmente, la corrección de las previsiones presupuestaria de los ejercicios siguientes, y su adecuación a los movimientos reales de fondos.

#### 4.- NORMATIVA QUE RESULTA DE APLICACIÓN

El Plan de Tesorería está regulado en el artículo 13.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, introducido por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que establece:

“Las Administraciones Públicas deberán publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluirá, al menor, 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. Las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

Cuando el periodo medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio

de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad”.

En relación a este Plan de Tesorería, el artículo 18.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece:

“El órgano interventor de la Corporación Local realizará el seguimiento del cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores.

En el caso de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del TRLRHL, cuando el órgano interventor detecte que el período medio de pago de la Corporación Local supera en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.6, formulará una comunicación de alerta, en el plazo de quince días desde que lo detectara, a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las Corporaciones Locales y a la junta de gobierno de la Corporación Local. La Administración que tenga atribuida la tutela financiera podrá establecer medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que la Corporación Local deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores. Cuando sea la Comunidad Autónoma quien tenga atribuida la citada tutela financiera deberá informar de aquellas actuaciones al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si aplicadas las medidas anteriores persiste la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad se podrá proceder por el órgano competente de la Administración General del Estado, previa comunicación de la Comunidad Autónoma en el caso de que ésta ostente la tutela financiera de la Corporación Local, a la retención de recursos derivados de la participación en tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago que las Corporaciones Locales tengan con sus proveedores. Para ello, se recabará de la Corporación Local la información necesaria para cuantificar y determinar la parte de la deuda comercial que se va a pagar con cargo a los mencionados recursos.”

Finalmente, la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2012 señala respecto al Plan de Tesorería:

“**1.** Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

**2.** La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.”

## 5.- CONTENIDO DEL PLAN DE TESORERÍA

El contenido mínimo del Plan de Tesorería se enuncia en el art. 16.8 Orden HAP 2105/2012:

- Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.
- Previsión mensual de ingresos.
- Saldo de deuda viva.
- Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- Calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento.
- Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago tanto del ejercicio corriente como de los años anteriores.
- Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años.

## 6.- ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE TESORERÍA

De acuerdo al artículo 13.6 LOEPSF, cuando el periodo medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

## 7.- DIFERENCIAS DEL PLAN ANUAL DE TESORERÍA CON EL PRESUPUESTO DE TESORERÍA, PLAN DE DISPOSICIÓN DE FONDOS Y PRESUPUESTO GENERAL.

El Plan de Tesorería es más amplio que el Presupuesto de Tesorería pues, como ya se indicaba en el apartado quinto de este trabajo, el Presupuesto de Tesorería forma parte del contenido del Plan de Tesorería, siendo el Presupuesto de Tesorería el resumen gráfico de toda la información recogida en el Plan de Tesorería.

El Plan de Disposición de Fondos y el Plan de Tesorería son instrumentos financieros complementarios. Mientras que el primero indica el orden de prelación de los pagos, el Plan de Tesorería refleja los flujos de caja previstos a destinar a cada concepto y pone de manifiesto si en alguna época del año se presentará falta de liquidez en la que aplicar la prelación de pagos establecida en el Plan de Disposición de Fondos. El Plan de Tesorería constituye el trasunto numérico del Plan de Disposición de Fondos.

El Plan de Tesorería se distingue del Presupuesto General en que el primero contiene previsiones de cobros y pagos, mientras que el segundo contiene el límite máximo de gasto y previsión de ingresos.

Las operaciones no presupuestarias sí tienen relevancia en el Plan de Tesorería en tanto que generan flujos de caja y afectan a la liquidez de la Entidad. Así, por ejemplo, la formalización de una operación de tesorería se reflejará en el Plan de Tesorería a pesar de ser una operación extrapresupuestaria.

El Plan de Tesorería representa el ámbito financiero mientras que el Presupuesto General representa el ámbito presupuestario. De esta forma, puede ocurrir que mientras que existe crédito presupuestario para asumir un gasto, no exista liquidez para afrontar el pago correspondiente.

## 8.- CÁLCULO DEL PRESUPUESTO DE TESORERÍA

En el cálculo del Presupuesto de Tesorería adquiere especial relevancia el Presupuesto General aprobado para el ejercicio. Aunque el Presupuesto de Tesorería recoge las previsiones de cobros y pagos, hay que contar con las previsiones de gastos e ingresos que los originen.

En lo que concierne a la planificación de cobros, destacar la importancia de la participación en los tributos del Estado cuyos flujos de caja se producen con periodicidad mensual y la participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma cuyo flujo es trimestral. Asimismo, si la recaudación de los capítulos 1 a 3 del Presupuesto de Ingresos se encuentra delegada en la Diputación, habrá de tenerse en cuenta los anticipos y entregas a cuenta correspondientes.

En lo que concierne a la planificación de pagos, destacar la importancia del gasto de personal que se distribuirá según el pago de nóminas mes a mes. Ahora bien, habrá que tener en cuenta que, si el pago correspondiente se computa en una cantidad íntegra o bruta, incluyendo retenciones en concepto de Seguridad Social, I.R.P.F y embargos, no se computará el pago en estos conceptos como pago no presupuestario pues estaríamos duplicando los flujos de salidas. Asimismo, debe recogerse en el primer trimestre del año la prioridad de cantidades pendientes de pago de ejercicios anteriores, tal y como establece el art. 187 TRLRHL. En relación a los pagos por intereses y amortización de deuda, se tendrá en cuenta la situación, a 1 de enero del ejercicio, de los diferentes préstamos vigentes y las previsiones de pago de los intereses y principal según los respectivos cuadros de amortización.

Los flujos de caja resultantes del presupuesto de tesorería nos permitirán conocer la liquidez aproximada en cada mes y prever la necesidad de concertar operaciones de tesorería o de endeudamiento.

La concertación de operaciones de tesorería dará lugar a mayor cantidad de cobros no presupuestarios. Asimismo, la cancelación de operaciones de tesorería dará lugar a mayor cantidad de pago no presupuestario que también se deberá incluir en el presupuesto de tesorería.

## **9.- IMPACTO DE LA NORMATIVA DERIVADA DE LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19**

El 14 de marzo se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. A partir de esta fecha, se desencadena la constante publicación de nueva normativa que resulta relevante en esta materia, tanto desde un punto de vista cuantitativo como temporal.

Desde un punto de vista cuantitativo, hay que destacar que las restricciones impuestas a la movilidad de la ciudadanía conlleva la imposibilidad de realizar hechos imponibles previstos en ordenanzas fiscales municipales, por causas no imputables al sujeto pasivo. Esta situación supone minorar las cantidades previstas en los capítulos 1 a 3 del Presupuesto de Ingresos, disminuyendo los cobros proyectados en el Plan de Tesorería en estos conceptos.

Desde una perspectiva temporal, se ven modificados los calendarios de cobros previstos pues el art. 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, flexibiliza los plazos con los que cuenta el contribuyente en orden a cumplir sus obligaciones tributarias, tanto en período voluntario como en período ejecutivo, así como el pago derivado de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento de deudas. Esta regulación amplía los plazos, en estas materias, que no hubiesen concluido a la entrada en vigor de este

real decreto-ley, hasta el 30 de abril y extiende los plazos que se comuniquen a partir de la entrada en vigor de esta medida hasta el 20 de mayo de 2020.

Posteriormente, estas referencias temporales efectuadas a los días 30 de abril y 20 de mayo de 2020, se entienden realizadas al día 30 de mayo de 2020, conforme a la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

También ocasiona impacto temporal en el Plan de Tesorería, la posible modificación del calendario fiscal por parte de la entidad local.

A resaltar, que tanto el impacto cuantitativo como temporal resulta menos repentino en aquellas entidades locales que acumulan las siguientes características:

- Delegación en la Diputación Provincial de las facultades recaudatorias que se derivan de la gestión de deudas de ingreso periódico y notificación colectiva, tanto en periodo voluntario como en periodo de apremio, así como las facultades recaudatorias de liquidaciones directas en periodo de apremio.
- Percepción de un alto porcentaje del anticipo de la recaudación del ejercicio al inicio del mismo.

En este supuesto, al inicio del ejercicio, se proyectan, por un lado, los cobros previstos respecto de liquidaciones directas en periodo voluntario que recauda el propio Ayuntamiento y, por otro lado, los anticipos y entregas a cuenta que Diputación haría efectivos de acuerdo al convenio existente en materia recaudatoria.

De esta forma, habrá de analizarse la minoración de las previsiones de cobro respecto de las liquidaciones directas en periodo voluntario. Por otro lado, la minoración de las restantes entregas a cuenta proyectadas en concepto de delegación de la recaudación. Si bien, en este caso el Ayuntamiento dispone de más periodo de tiempo para afrontar la nueva situación.

## 10.- CONCLUSIONES

La planificación financiera es una función de la Tesorería de las Entidades Locales.

Existen diferentes instrumentos de planificación financiera, según el horizonte temporal que se analice: corto (plan diario), medio (plan de disposición de fondos y presupuesto de tesorería) y largo plazo (plan financiero), que han de definir fundamentalmente cuánto y cuándo gastar.

En los últimos años el legislador ha introducido un nuevo marco normativo a las entidades locales, imponiéndoles obligaciones de planificación y previsión de su situación financiera, y suministro de dicha información al Ministerio de Hacienda.

El Plan de Tesorería debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a cualquier modificación de las circunstancias previamente esperadas. Esta circunstancia se ha puesto de manifiesto durante el ejercicio 2020 ante la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El Plan de Tesorería es un instrumento que distribuye en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.

El Plan de Tesorería es un documento más amplio que el Presupuesto de Tesorería, constituyendo el segundo la representación gráfica del primero.

## 11.-BIBLIOGRAFÍA

CANTALAPIEDRA ARENAS, Manuel: *Manual de gestión financiera para PYMES. Concepto y aplicaciones prácticas*. España. 2005.

EZCURRA, Miguel: *Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional. Secretarios Interventores. Manual de Ingreso. Volumen III (Temas 1 al 26 de la Parte Especial del Programa)*. Editorial Ezcurra. España. 2018.

FARFÁN PÉREZ, José Manuel: *La gestión de la Tesorería en las Entidades Locales*. El Consultor de los Ayuntamientos. España. 2019.

FERNÁNDEZ AGÜERO, Emilio: *Manual de Tesorería de las Entidades Locales*. España. 2018.

Gabinete Jurídico del CEF. *Interventores-Tesorereros de la Administración Local. Temario completo*. Centro de Estudios Financieros. España. 2018.

## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA**

### COVID-19

#### **COVID-19: USO DE MASCARILLAS Y NÚMERO DE ASISTENTES A VELATORIOS**

Orden de 14 de julio de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, sobre uso de la mascarilla y otras medidas de prevención en materia de salud pública para hacer frente al coronavirus (COVID-19) y por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020 ([BOJA extraordinario de 14 de julio de 2020, número 45](#)).

El uso de la mascarilla es obligatorio en la vía pública, en los espacios al aire libre y en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, aunque pueda garantizarse la distancia interpersonal de seguridad de 1,5 metros, para las personas de seis años en adelante, así como en los transportes públicos y privados complementarios de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, incluido el conductor, si los ocupantes de los vehículos de turismo no conviven en el mismo domicilio, y con las particularidades establecidas en dicho precepto para el caso de los pasajeros de buques y embarcaciones.

La obligación anterior no será exigible para las personas que presenten algún tipo de enfermedad o dificultad respiratoria que pueda verse agravada por el uso de la mascarilla o que, por su situación de discapacidad o dependencia, no dispongan de autonomía para quitarse la mascarilla, o bien presenten alteraciones de conducta que hagan inviable su utilización. Tampoco será exigible en el caso de ejercicio de deporte individual al aire libre, ni en los supuestos de fuerza mayor o situación de necesidad, y tampoco en las playas y piscinas durante el baño y mientras se permanezca en un espacio determinado, siempre y cuando se pueda respetar la distancia de seguridad interpersonal entre los usuarios. Para los desplazamientos y paseos en las playas y piscinas sí será obligatorio el uso de mascarilla.

Se modifica 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, en el sentido de que el aforo de los velatorios en instalaciones tanto públicas como privadas será en cada momento, como máximo de veinticinco personas en espacios al aire libre o de diez personas en espacios cerrados, sean o no convivientes, y la participación en funeral o comitiva para el enterramiento o cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de veinticinco personas, entre familiares y allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios.

Corresponderá a los ayuntamientos y a los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de las obligaciones contenidas en la orden, cuyo incumplimiento podrá ser sancionado de conformidad con la normativa en materia de salud pública aplicable.

### COVID-19: SERVICIOS SOCIALES

Orden de 10 de julio de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por la que se trasladan al funcionamiento y prestación de los servicios y centros de Servicios Sociales las 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, adoptadas mediante Orden de 19 de junio de 2020, de la Consejería de Salud y Familias ([BOJA de 15 de julio de 2020, número 135](#)).

Se podrá con carácter temporal y excepcional en los centros de servicios sociales, modular el uso de los espacios, instalaciones y dependencias de los mismos con el fin de adecuarlos a las medidas preventivas de salud pública adoptadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente al COVID-19. En todo caso, el espacio adaptado deberá tener las mismas condiciones de habitabilidad que las requeridas para el uso al que pretenda destinarse, debiendo establecerse las medidas de reorganización que permitan respetar la distancia de seguridad entre las personas en los casos en los que no sea exigible la utilización de mascarillas.

En los centros de servicios sociales que compartan espacios comunes, se establecerán las medidas de organización en la prestación de los distintos servicios de tal forma que, para evitar y minimizar los contactos, no se hagan coincidir en el mismo tiempo y espacio ni a las personas usuarias de uno y otro servicio, ni al personal de atención a los mismos.

Se mantienen vigentes las ratios de personal establecidas para los centros de servicios sociales, adecuadas al número de plazas ocupadas.

### COVID-19: ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 29 de julio de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, para adoptar nuevas medidas de prevención en materia de salud pública para hacer frente al coronavirus (COVID-19) ([BOJA extraordinario de 29 de julio de 2020, número 46](#)).

Se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, en el sentido, entre otros extremos, de:

- No permitir el uso de dispositivos de inhalación de tabaco, pipas de agua, cachimbos o asimilados en los locales de entretenimiento, ocio, hostelería y restauración, discotecas y en cualquier otro tipo de establecimiento abierto al público.
- Los establecimientos de hostelería no podrán superar el 75% de aforo máximo para consumo en el interior del local, salvo los establecimientos especiales de hostelería con música definidos en los epígrafes III.2.7 c) del Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto 155/2018, de 31 de julio, que no podrán superar el 60% de su aforo.

El consumo dentro del local podrá realizarse en la barra o sentado en una mesa, o agrupaciones de mesas, debiendo asegurarse el mantenimiento de la debida distancia de seguridad interpersonal entre clientes de 1,5 metros o, en su caso, grupos de clientes situados en la barra o entre las mesas o agrupaciones de mesas. La ocupación máxima será de doce personas por mesa o agrupación de mesa.

Las terrazas al aire libre de los establecimientos de hostelería podrán ocupar la totalidad de las mesas permitidas en el año inmediatamente anterior en base a la correspondiente licencia municipal o de lo que sea autorizado para este año, en el caso que la licencia sea concedida por primera vez, siempre que se mantenga la debida distancia de seguridad interpersonal de 1,5 metros entre las mesas o agrupaciones de mesas, siendo en todo caso la ocupación máxima de estas de 12 personas. En el caso de que el establecimiento de hostelería obtuviese el permiso del Ayuntamiento para incrementar la superficie destinada a la terraza al aire libre, podrá incrementarse el número de mesas respetando, en todo caso, la medida de 1,5 metros, siempre que se mantenga el espacio necesario para la circulación peatonal en el tramo de la vía pública en el que se sitúe la terraza.

- Los establecimientos de esparcimiento para menores, podrán proceder a su reapertura al público tanto para el consumo dentro del local como en las terrazas al aire libre, si dispusieran de ellas. Dentro del local no podrá superarse el 40% del aforo, distribuido en mesas o agrupaciones de mesas. Cuando existiera en el establecimiento un espacio destinado a pista de baile o similar, el mismo podrá ser utilizado para instalar mesas o agrupaciones de mesas, no pudiendo dedicarse dicho espacio a su uso habitual, y con las condiciones que se especifican.

### **COVID-19: CENTROS SOCIO-SANITARIOS RESIDENCIALES, CENTROS DE DÍA Y OCUPACIONALES, ESPECTÁCULOS TAURINOS Y ACTIVIDADES FÍSICO-DEPORTIVAS: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA**

Orden de 13 de agosto de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, para adoptar medidas preventivas en

materia de salud pública en los centros sociosanitarios residenciales, en los centros de día y ocupacionales, en espectáculos taurinos, así como en actividades físico-deportivas, como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) ([BOJA extraordinario de 13 de agosto de 2020, número 50](#)).

Se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, en el sentido, entre otros extremos, de:

- Establecer las condiciones mínimas para la realización de visitas a las personas residentes en centros residenciales.
- Mantener la apertura de los centros de día, centros ocupacionales y centros de participación activa a excepción de aquellos casos en las que la situación epidemiológica de la zona geográfica donde estén ubicados indique una restricción de las mismas o bien se declare algún positivo en COVID-19 en trabajadores o personas usuarias, en cuyo caso, se suspenderá la actividad del centro.
- Las plazas de toros podrán desarrollar su actividad siempre que cuenten con localidades preasignadas y numeradas, y con las condiciones que establece la Orden.
- Los deportistas profesionales, los que ostenten la condición de alto nivel y alto rendimiento, así como los deportistas federados y los deportistas de apoyo a los deportistas federados con discapacidad, excepcionalmente, podrán desarrollar la práctica físico-deportiva de deportes en los que no pueda garantizarse la distancia mínima de seguridad, previa autorización de un protocolo específico de prevención del COVID-19 presentado a la Consejería de Educación y Deporte por la federación deportiva a la que esté afiliado, que deberá obtener la aprobación de la Consejería de Salud y Familias.

#### COVID-19: MEDIDAS: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 16 de agosto de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, para implementar en la Comunidad Autónoma de Andalucía actuaciones coordinadas en salud pública para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de casos positivos por COVID-19 ([BOJA extraordinario de 16 de agosto de 2020, número 51](#)).

Se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, en el sentido, entre otros extremos, de:

- La autoridad sanitaria realizará cribados con pruebas PCR en aquellas poblaciones de riesgo y potencialmente expuestas.
- No se podrá fumar en la vía pública o en espacios al aire libre cuando no se pueda respetar una distancia mínima interpersonal de, al menos, 2 metros. Esta limitación será aplicable también para el uso de cualquier otro dispositivo de

inhalación de tabaco, pipas de agua, cachimbas o asimilados, incluidos cigarrillos electrónicos o vapeo.

- Las visitas de familiares a los centros residenciales estarán permitidas, si la situación epidemiológica junto a determinadas características del centro, como son la capacidad de aislamiento y la disponibilidad de profesionales sanitarios propios, no indican una restricción o suspensión de las mismas. En todo caso la visita durará como máximo una hora al día.
- Los establecimientos de hostelería no podrán superar el 75% de aforo máximo para consumo en el interior del local, salvo los establecimientos especiales de hostelería con música que no podrán superar el 60% de su aforo, si bien, en el supuesto que se dediquen exclusivamente al consumo de bebidas, no tendrán autorizada su apertura.
- El consumo dentro del local podrá realizarse en la barra o sentado en una mesa, o agrupaciones de mesas, debiendo asegurarse el mantenimiento de la debida distancia de seguridad entre mesas o grupos de mesas para que, entre clientes de diferentes grupos, haya como mínimo 1,5 metros o, en su caso, entre clientes situados en la barra. La ocupación máxima será de diez personas por mesa o agrupación de mesas.
- Las terrazas al aire libre de los establecimientos de hostelería podrán ocupar la totalidad de las mesas permitidas en el año inmediatamente anterior en base a la correspondiente licencia municipal o de lo que sea autorizado para este año, en el caso que la licencia sea concedida por primera vez, siempre que se mantenga la debida distancia de seguridad interpersonal de 1,5 metros entre las mesas o agrupaciones de mesas, siendo en todo caso la ocupación máxima de estas de 10 personas. En el caso de que el establecimiento de hostelería obtuviese el permiso del Ayuntamiento para incrementar la superficie destinada a la terraza al aire libre, podrá incrementarse el número de mesas respetando, en todo caso, la medida de 1,5 metros, siempre que se mantenga el espacio necesario para la circulación peatonal en el tramo de la vía pública en el que se sitúe la terraza. Se considerarán terrazas al aire libre todo espacio no cubierto o todo espacio que, estando cubierto, esté rodeado lateralmente por un máximo de dos paredes, muros o paramentos.
- Se establece como horario de cierre de los establecimientos la 1:00 h como máximo, sin que puedan admitirse nuevos clientes a partir de las 00:00 h.
- Los establecimientos de esparcimiento y de esparcimiento para menores no tendrán autorizada su apertura.
- En los eventos multitudinarios se deberá realizar una evaluación del riesgo por parte de la autoridad sanitaria, y en función de la misma podrá contar con la autorización de la Comunidad Autónoma. Estos eventos podrán realizar su actividad hasta la 1:00 h como máximo.

## COVID-19: MEDIDAS: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 1 de septiembre de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas de prevención en materia de salud pública para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de casos positivos por COVID-19 ([BOJA extraordinario de 1 de septiembre de 2020, número 52](#)).

Corrección de errores, [BOJA extraordinario de 2 de septiembre, número 53](#).

Se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, en el sentido, entre otros extremos, de:

- Los Ayuntamientos deberán tomar las medidas necesarias para el cierre de las playas para el ocio y esparcimiento, exceptuándose la pesca u otras actividades de carácter individual, en el intervalo horario de 21:30 a 07:00 horas del día siguiente, exceptuándose en todo caso los servicios de restauración instalados en las mismas que se regirán por el horario establecido para los mismos.
- Se modifican las condiciones para la realización de visitas en los centros residenciales y otros extremos relacionados con los residentes.
- Se establecen los requisitos para la restricción o suspensión de las actividades de los centros de día y centros ocupacionales.
- Las ceremonias nupciales en los lugares de culto deberán cumplir con las reglas de aforo y demás higiénicas.
- Se establece como horario de cierre de los establecimientos la 01:00h como máximo, sin que puedan admitirse nuevos clientes a partir de las 00:00h para el consumo o permanencia en los mismos, pudiendo continuar con su actividad únicamente para la venta y el servicio de recogida y reparto a domicilio. Esta limitación horaria no será de aplicación para los establecimientos de hostelería sin música que se encuentren acogidos a un régimen especial de horarios. En el caso de que, en otro tipo de establecimientos, tales como peñas, asociaciones gastronómicas, asociaciones recreativo-culturales o clubes, entre otros, se preste algún tipo de servicio de hostelería y restauración, la prestación de éste se ajustará a las medidas de higiene y prevención y limitaciones de aforo y horario previstas para los establecimientos de hostelería y restauración previstos en la Orden.
- Los salones de celebraciones podrán reanudar su actividad para la celebración de actos sociales privados, pero solo y exclusivamente para el consumo de bebidas y comidas como elemento fundamental de la celebración y deberán respetar un máximo del 75% de su aforo en mesas o agrupaciones de mesas y, en todo caso, un máximo de 150 personas en espacios al aire libre o de 100 personas en espacios cerrados. Las mesas o agrupaciones de mesas tendrán una ocupación

máxima de 10 personas y el horario de celebración será hasta la 1:00h. En todo caso, el consumo de bebida y comida se hará exclusivamente en mesa.

- Se prohíbe el consumo, colectivo o en grupo, de bebidas en la calle o en espacios públicos ajenos a los establecimientos de hostelería, incluidos los llamados popularmente «botellones», que serán consideradas situaciones de insalubridad. Asimismo, se prohíbe la participación en cualquier agrupación o reunión de carácter privado, o no regulado, de más de 10 personas que tenga lugar en espacios públicos, ajenos a los establecimientos de hostelería o similares en la vía pública y en otros lugares de tránsito, y serán considerados como situaciones de insalubridad. No podrán realizarse actividades asimilables a las descritas en este apartado que se desarrollen en cualquier otro tipo de establecimiento, incluidas las fiestas en piscinas o instalaciones exteriores de establecimientos hoteleros, así como en embarcaciones marítimas, llamadas boat's partys.
- Los parques infantiles, parques biosaludables, pistas skate o espacios de uso público al aire libre similares podrán estar abiertos al público siempre que en los mismos se respete un aforo máximo estimado de una persona por cada cuatro metros cuadrados de espacio computable de superficie del recinto. Deberán aplicarse las medidas de higiene y prevención establecidas, especialmente en lo que se refiere a proceder diariamente a la limpieza y desinfección de estos espacios en las áreas de contacto de las zonas comunes, tales como juegos de las zonas infantiles, aparatos de actividad física u otro mobiliario urbano de uso compartido.
- Podrán realizarse actividades de tiempo libre destinadas a la población infantil y juvenil cuando éstas se lleven a cabo al aire libre, siempre que se limite el número de participantes al 75% de su asistencia máxima habitual, con un máximo de 150 participantes si es un espacio exterior, incluyendo los monitores. Cuando estas actividades se realicen en espacios cerrados, no se deberá superar el 50% de la capacidad máxima del recinto, con un máximo de 100 participantes, incluyendo los monitores.
- Las actividades de animación o clases grupales deberán diseñarse y planificarse con un aforo máximo de 15 personas. Se deberá respetar la distancia mínima de seguridad entre las personas que asistan a la actividad y entre éstas y las personas animadoras o entrenadoras y utilizar mascarillas. Las actividades de animación o clases grupales se realizarán preferentemente al aire libre y se procurará evitar el intercambio de material.
- Las actividades de turismo activo y de naturaleza se podrán realizar en grupos de hasta 30 personas, guardando en todo caso la distancia interpersonal establecida, y utilizándose mascarilla.
- Las actividades de guía turístico se concertarán, preferentemente, mediante cita previa y los grupos serán de un máximo de 20 personas. Durante el desarrollo de

la actividad se evitará el tránsito por zonas o lugares susceptibles de generar aglomeraciones.

- Podrán celebrarse congresos, encuentros, reuniones de negocio, conferencias, ferias comerciales y otros eventos, promovidos por cualesquiera entidades de naturaleza pública o privada, sin superar en ningún caso el 65 % del aforo y manteniendo la distancia interpersonal establecida.
- Los equipamientos de información y recepción podrán acoger tanto visitas libres como la realización de actividades educativas y de sensibilización ambiental, talleres, eventos y, en general, programas públicos, siempre y cuando no se supere el aforo máximo establecido. Las visitas de grupos serán de un máximo de hasta diez personas
- Las actividades de educación ambiental en aulas de naturaleza deberán realizarse en grupos de hasta diez personas participantes cuando se realicen en espacios cerrados. En caso de que estas actividades se lleven a cabo al aire libre, deberán contar con un máximo de 20 participantes.
- En los centros o establecimientos no sanitarios o de carácter sociosanitario en régimen de internamiento, como puedan ser residencias de mayores, penitenciarías, centros de menores u otros, y mientras dure la crisis, se podrán establecer recogidas diferenciadas mientras dure la crisis sanitaria, dado el elevado nivel de generación de residuos asociados. Estas bolsas se identificarán externamente mediante cinta aislante o elemento similar y se depositarán conforme a lo que establezcan las autoridades responsables de la recogida de residuos.

#### COVID-19: MEDIDAS: LOCALIDADES DONDE SE HAYA ACORDADO RESTRICCIÓN A LA MOVILIDAD

Orden de 29 de septiembre de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19, en localidades o parte de las mismas donde se haya acordado restricción a la movilidad de la población de una localidad o parte de la misma ([BOJA extraordinario de 29 de septiembre de 2020, número 59](#)).

La Orden establece con carácter temporal y excepcional medidas específicas de contención y prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus, en las localidades o parte de ellas en las que la autoridad sanitaria competente adopte medidas de restricción a la movilidad, medidas que son de aplicación a todas las personas que residan, circulen o trabajen en el territorio afectado por la restricción.

Estas medidas son las siguientes:

- No se permitirán visitas ni salidas a los usuarios en los centros socio-sanitarios residenciales.

- Se limita la asistencia a velatorios a quince personas en espacios al aire libre o diez en cerrados
- Las ceremonias nupciales en los lugares de culto deberán cumplir con las reglas de aforo y demás higiénicas.
- Todos los establecimientos, locales comerciales y servicios abiertos al público no podrán superar el cincuenta por ciento del aforo permitido y tendrán como hora de cierre la legalmente autorizada, no pudiendo superarse en ningún caso las 22:00 horas, a excepción de los establecimientos farmacéuticos, médicos, veterinarios, de combustible para la automoción y otros considerados esenciales.
- Los establecimientos de hostelería y restauración limitarán el aforo al cincuenta por ciento, tanto en espacios interiores como exteriores, no estando permitido el consumo en barra. Las mesas o agrupaciones de mesas, deberán guardar una distancia de, al menos, 1,5 metros respecto a las sillas asignadas a las demás mesas o agrupaciones de mesas. La ocupación máxima será de seis personas por mesa o agrupación de mesas y tendrán como hora de cierre la legalmente autorizada, no pudiendo superarse en ningún caso las 22:00 horas, a excepción de servicios de entrega de comida a domicilio. Estas mismas limitaciones de aforo y horario son aplicables a los establecimientos y locales en donde se desarrollen actividades de juegos y apuestas.
- Se cierran las peñas, asociaciones gastronómicas, asociaciones recreativo-culturales y clubes, o establecimientos similares.
- El número máximo de participantes en celebraciones nupciales será de treinta personas, tanto en espacios abiertos como cerrados y deberán permanecer sentadas.
- No se permitirá la apertura de mercadillos públicos o privados.
- Se suspenden la actividad en los parques infantiles de uso público, así como en los parques y jardines públicos.
- Podrá realizarse práctica deportiva en instalaciones deportivas, tanto al aire libre como de interior, siempre que no se supere el cincuenta por ciento del aforo máximo permitido de la instalación. La práctica deportiva en grupos se limita a un máximo de seis personas.
- Se reforzarán las medidas preventivas en edificios de uso público, con sectorizaciones, flujos de personas, aforos, etc.

## EDUCACIÓN

### EDUCACIÓN: CENTROS EDUCATIVOS

Ley 1/2020, de 13 de julio, para la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos andaluces mediante técnicas bioclimáticas y uso de energías renovables ([BOJA de 20 de julio de 2020, número 138](#)).

La finalidad de la ley es la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos públicos andaluces, mediante el desarrollo de determinadas actuaciones que contengan la aplicación de técnicas bioclimáticas y de energías renovables, y es de aplicación, entre otros, a los centros docentes públicos de titularidad de las corporaciones locales de Andalucía.

La Junta de Andalucía realizará valoraciones y / o auditorías energéticas e incorporará a su planificación las medidas correctoras en ellas contempladas.

La financiación de las actuaciones se llevará a cabo mediante convenio financiero entre se modifica la Administración Pública titular del centro y la Junta de Andalucía. Al efecto se modifica el art. 171 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, que queda redactado de la siguiente forma:

«Artículo 171. Edificios destinados a centros docentes públicos. 1. De conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial dependientes de la Administración educativa corresponderán al municipio respectivo. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa.

2. No obstante lo anterior, cuando se trate de actuaciones tendentes a la rehabilitación energética, al uso de energías renovables y al cumplimiento de los objetivos climáticos de los edificios educativos, los municipios y la Junta de Andalucía podrán cofinanciar el presupuesto de la actuación. Dicha inversión vendrá instrumentalizada por convenio financiero entre la Administración titular del centro y la Junta de Andalucía. Las cuantías incentivables por la Junta de Andalucía podrán ascender al 100% del presupuesto de la actuación.

3. De acuerdo con lo recogido en el apartado 3 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, cuando la Comunidad Autónoma deba afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de la Administración educativa, para impartir educación secundaria o formación profesional, asumirá, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando,

de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los municipios respectivos. Lo dispuesto no será de aplicación respecto a los edificios escolares de propiedad municipal en los que se impartan, además de educación infantil y educación primaria o educación especial, el primer y el segundo curso de educación secundaria obligatoria. Si la afectación fuera parcial, se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las administraciones afectadas.»

### **EDUCACIÓN: ESCUELAS INFANTILES: MEDIDAS COVID 19: SUBVENCIÓN**

Decreto-ley 23/2020, de 15 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia educativa y de apoyo al sector de la acuicultura de Andalucía, ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) ([BOJA extraordinario de 16 de septiembre de 2020, número 57](#)).

Resolución de 24 de septiembre de 2020, del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación, BOJA de 30 de septiembre de 2020, número 190.

En lo que aquí interesa, el Decreto-ley establece y regula una subvención a las escuelas infantiles y centros de educación infantil adheridos al Programa de ayudas a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil, previa solicitud de sus titulares, en régimen de concesión directa, durante el periodo de cierre total o parcial de sus instalaciones por decisión de las autoridades sanitarias como consecuencia de la aparición de rebrotes del coronavirus COVID-19.

Entre otros, podrán solicitar la subvención los municipios en los que se haya delegado la competencia para la gestión de las escuelas infantiles.

## **MEDIO AMBIENTE**

### **MEDIO AMBIENTE: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN**

Decreto 105/2020, de 28 de julio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por el que se declaran determinadas zonas especiales de conservación con funciones de conectividad ecológica e infraestructura verde, se aprueban sus planes de gestión y se modifica la disposición adicional segunda del Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el espacio natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada ([BOJA extraordinario de 1 de agosto de 2020, número 47](#)).

Se declaran las siguientes Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), con la consiguiente inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e integración en la Red Ecológica Europea Natura 2000, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.d) de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba

el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, y en los artículos 43.3 y 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:

- a) La Serrata de Cabo de Gata (ES6110007).
- b) Punta de Trafalgar (ES6120017).
- c) Pinar de Roche (ES6120018).
- d) Corrales de Rota (ES6120023).
- e) Barrancos del Río Retortillo (ES6130013).
- f) Sierra Nevada Noroeste (ES6140009).
- g) Sierra de Baza Norte (ES6140010).
- h) Sierra de Gualchos-Castell de Ferro (ES6140011).
- i) La Malahá (ES6140012).
- j) Acebuchal de Alpízar (ES6150016).
- k) Dehesa de Torrecuadros y Arroyo de Pilas (ES6150023).
- l) Estribaciones de Sierra Mágina (ES6160009).
- m) Río Viar (ES6180009).

#### MEDIO AMBIENTE: AIRE

Acuerdo de 22 de septiembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Calidad del Aire ([BOJA de 28 de septiembre de 2020, número 188](#)).

El texto está disponible en el apartado de planes y programas del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía y en el sitio web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible:

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/eaca>.

#### ORGANIZACIÓN

#### ORGANIZACIÓN: JUNTA DE ANDALUCÍA: REESTRUCTURACIÓN DE CONSEJERÍAS

Decreto del Presidente 3/2020, de 3 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA extraordinario de 3 de septiembre de 2020, número 54](#)).

Se establecen las siguientes Consejerías:

- Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.
- Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

Se le asigna, además de las competencias atribuidas en la actualidad, las siguientes: la coordinación de políticas migratorias actualmente atribuida a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; las competencias en materia de estrategia digital atribuidas a la Consejería de Hacienda, Industria y Energía. También se le atribuyen las competencias en materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones en el ámbito de la Junta de Andalucía, otras administraciones y ciudadanía, atribuidas actualmente a la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, conforme a la delimitación que se realice en el Decreto de estructura orgánica. Se crea, adscrita a ella, el Comisionado para el Cambio Climático y Modelo Energético.

- Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.

Se le asigna, además de las competencias atribuidas en la actualidad, las siguientes: las hasta ahora ejercidas por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en materia de juventud, y se le adscriben el Instituto Andaluz de la Juventud y la Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil, S.A. (INTURJOVEN), hasta ahora adscritos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

- Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

Se le asigna, además de las competencias atribuidas en la actualidad, las siguientes: las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, salvo las competencias en materia de estrategia digital y en materia de energía que se asignan a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, y las que en materia de actividades industriales y mineras se asignan a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades. Asimismo, corresponde a la Consejería de Hacienda y Financiación Europea las competencias, actualmente atribuidas a la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad en materia de Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, y otros instrumentos financieros no estructurales establecidos por la Unión Europea y el Banco Europeo de Inversiones. Se mantienen las entidades actualmente adscritas a esta Consejería, salvo la Agencia Andaluza de la Energía que se adscribe a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; y Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., que se adscribe a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades.

- Consejería de Educación y Deporte.

- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Se le asigna, además de las competencias atribuidas en la actualidad, las siguientes: las competencias que actualmente tiene atribuidas, salvo las atribuidas a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior en relación con el Comisionado para el Cambio Climático y el Modelo Energético.

- Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades.

Se le asigna, además de las competencias atribuidas en la actualidad, las siguientes: las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, excepto las que venía ejerciendo en materia de Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, y otros instrumentos financieros no estructurales establecidos por la Unión Europea y el Banco Europeo de Inversiones, que son asignadas a la Consejería de Hacienda y Financiación Europea; y las atribuidas a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior en materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones en el ámbito de la Junta de Andalucía, otras administraciones y ciudadanía. Asimismo, las competencias en materia de actividades industriales y mineras, actualmente asignadas a la Consejería de Hacienda, Industria y Energía. Se mantienen las entidades adscritas actualmente a la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, salvo la Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A., y el Consorcio para el desarrollo de políticas en materia de sociedad de la información y conocimiento de Andalucía «Fernando de los Ríos» que se adscriben a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; y se le adscribe la entidad Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., hasta ahora adscrita a la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

- Consejería de Salud y Familias.

Se le asigna, además de las competencias atribuidas en la actualidad, las siguientes: las competencias en materia de centros residenciales de personas mayores actualmente atribuidas a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

- Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
- Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.

## SALUD PÚBLICA

### **SALUD PÚBLICA: MEDIDAS COVID 19: RÉGIMEN SANCIONADOR**

Decreto-ley 21/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables en Andalucía ante el COVID-19 ([BOJA extraordinario de 4 de agosto de 2020, número 49](#)).

Resolución de 25 de agosto de 2020, del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación, BOJA de 11 de septiembre de 2020, número 177.

El objeto del Decreto-ley es el establecimiento de la regulación específica del régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de las medidas sanitarias establecidas por la Junta de Andalucía y por la Administración General del Estado, cuya aplicación efectiva corresponde a las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para hacer frente a la situación de crisis sanitaria derivada del COVID-19.

El personal funcionario o estatutario al servicio de la Administración sanitaria que actúe en el ejercicio de las funciones de inspección, incluirán en sus funciones ordinarias, la vigilancia del cumplimiento de las medidas sanitarias adoptadas por la Junta de Andalucía para hacer frente a la situación de crisis sanitaria derivada del COVID-19, sin perjuicio de las funciones atribuidas por ley a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estas funciones de control e inspección podrán ejercerse de oficio o a instancia de parte.

El resto de cuerpos dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía o de las Entidades Locales, podrán incluir entre sus funciones, cuando así lo decida la autoridad sanitaria, la vigilancia del cumplimiento de las medidas sanitarias adoptadas por la Junta de Andalucía para hacer frente a la situación de crisis sanitaria derivada del COVID-19. En el ejercicio de vigilancia de estas medidas, este personal tendrá la consideración de agentes de la autoridad sanitaria.

En el ejercicio de sus funciones respectivas, las autoridades y sus agentes podrán solicitar el apoyo y la cooperación de otros funcionarios públicos, incluyendo la de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

## SERVICIOS SOCIALES

### SERVICIOS SOCIALES: ENTIDADES LOCALES: DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS

Orden de 28 de julio de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por la que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales, al objeto de financiar el refuerzo de los Servicios Sociales Comunitarios en el desarrollo de las competencias atribuidas en materia de renta mínima de inserción social. ([BOJA de 3 de agosto de 2020, número 148](#)).

### SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: ENTIDADES LOCALES: DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS

Orden de 20 de agosto de 2020, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, complementaria a la Orden de 13 de junio de 2020, 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 correspondiente al ejercicio presupuestario 2020 ([BOJA de 26 de agosto de 2020, número 165](#)).

## TRABAJO

### TRABAJO: FIESTAS LABORALES

Decreto 104/2020, de 21 de julio de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 ([BOJA de 27 de julio de 2020, número 143](#)).

## VIVIENDA

### VIVIENDA: FOMENTO

Decreto 91/2020, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 ([BOJA de 3 de julio de 2020, número 127](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 10 de julio, número 132](#).

El objeto del Decreto es regular el Plan Vive en Andalucía, de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020-2030, como documento en el

que se concretan las políticas de vivienda y rehabilitación en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que incorpora acciones y medidas destinadas a hacer real y efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Son personas de especial protección beneficiarias:

- a) Las personas jóvenes menores de 35 años.
- b) Las personas mayores de 65 años.
- c) Las personas con discapacidad o dependencia.
- d) Las personas con personas dependientes a su cargo.
- e) Las mujeres embarazadas sin recursos.
- f) Las víctimas de la violencia de género.
- g) Las personas jóvenes extuteladas por la Junta de Andalucía que carezcan de vivienda y de recursos suficientes para tenerla.
- h) Las personas sin hogar o en situación de emergencia habitacional, así como las personas y las familias que han sido desposeídas de su vivienda habitual por situaciones de impago de su hipoteca o de la renta de alquiler, por causas sobrevenidas.
- i) Las personas que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social, acreditada por los servicios sociales comunitarios.
- j) Las víctimas del terrorismo.
- k) Las familias monoparentales, las familias numerosas y las unidades familiares con menores a su cargo.
- l) Las personas emigrantes retornadas.
- m) Las familias con ingresos por debajo del umbral de pobreza.

Los programas que desarrolle el Plan Vive son adicionados a los programas y ayudas previstos en el vigente Plan Estatal de vivienda 2018,-2021, así como a los que se contemplen en los futuros.

El desarrollo e impulso del Plan corresponde a la consejería competente en materia de vivienda de la Junta de Andalucía, y se desarrollara con la colaboración de las Administración General del Estado, las entidades locales y sus entes públicos con competencias en materia de vivienda. La colaboración con los entes locales se llevará a cabo a través de convenios de cooperación.

Concretamente en lo que se refiere a las entidades locales, cuando así se prevea en el desarrollo de las actuaciones previstas en el Plan Vive, éstas deberán contar con un plan municipal de vivienda y suelo aprobado definitivamente con el contenido previsto en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

Las calificaciones de viviendas con protección, tanto en venta como en alquiler, podrán acogerse a las siguientes categorías:

- a) Viviendas protegidas de régimen especial. Periodo máximo de protección: 15 años.
- b) Viviendas protegidas de régimen general. Periodo máximo de protección: 10 años.
- c) Viviendas protegidas de precio limitado. Periodo máximo de protección: 7 años.

Los suelos de reserva para vivienda protegida de los planeamientos urbanísticos, podrán destinarse a la promoción de alojamientos protegidos, cumpliendo con este destino los mismos fines para los que se encuentran previstos. En este caso, el número de las unidades habitacionales máximo será el que resulte de aplicar las condiciones de superficie mínima prevista legalmente a la edificabilidad de los terrenos.

Los diferentes programas de rehabilitación residencial y urbana se centrarán en el objetivo de garantizar las condiciones de habitabilidad de una vivienda y fomentar actuaciones que conlleven mejoras importantes en cuanto a racionalización y consumo más eficiente de recursos, según establece la normativa vigente. A tales efectos las acciones a emprender en las viviendas individuales se clasificarán en: conservación, seguridad de utilización y accesibilidad y eficiencia energética. Estos programas podrán establecer la consecución de tales objetivos para viviendas individuales, edificios de viviendas de tipología residencial colectiva o agrupadas en barriadas en las que se delimiten las oportunas áreas de rehabilitación y accesibilidad. Así mismo las actuaciones en barriadas podrán incluir la regeneración del espacio público o de edificios de interés arquitectónico, según se establece en los programas del presente Plan, asegurando con ello la regeneración de la ciudad consolidada en su conjunto.

El Decreto contempla diversos programas para el desarrollo del Plan. De éstos, aquellos que pueden ser beneficiarios los Ayuntamientos, son los siguientes:

- El programa de rehabilitación del parque residencial de titularidad pública, que tiene por objeto el fomento de la rehabilitación de edificios de tipología residencial colectiva y de viviendas, destinadas al alquiler, que sean titularidad de las Administraciones Públicas de Andalucía o de entidades de ellas dependientes, contribuyendo a financiar las actuaciones que resulten necesarias para su conservación y mejora de sus condiciones de accesibilidad y eficiencia energética.
- Programa de áreas de regeneración urbana y accesibilidad (ARUA), que tiene por objeto el fomento, la coordinación y el desarrollo de actuaciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en ámbitos urbanos centrales o periféricos sujetos a procesos de segregación y graves problemas habitacionales que afectan a sectores de población en riesgo de exclusión social.

- Programa de rehabilitación de edificios de interés arquitectónico (Plan rehabilita patrimonio), que tiene por objeto el desarrollo de actuaciones de rehabilitación y reactivación de aquellos edificios de titularidad pública, que tengan un destacado interés patrimonial, y en los que por dicha circunstancia exista un interés colectivo objetivo para su puesta en valor y uso como equipamiento público.
- Programa de rehabilitación del espacio público (Plan vive tu ciudad), que tiene por objeto el desarrollo de actuaciones de reconversión o adecuación urbana del espacio público, que persigan la regeneración de la ciudad consolidada, en la búsqueda de un modelo de ciudad más humana, sostenible y accesible con la finalidad de fomentar la reactivación social y económica del tejido conectivo de la ciudad consolidada, entendido como equipamiento al aire libre y como patio colectivo.
- Programa de rehabilitación de conjuntos históricos (Plan revive tu centro), que tiene por objeto el fomento de la rehabilitación y recualificación del espacio público y de los elementos privados de acceso público o visibles desde el espacio público, mediante el establecimiento de ayudas para modernizar este espacio, actualizar los servicios y adecuar los conjuntos, con el fin de lograr una ciudad más accesible y sostenible, sin demérito de las circunstancias que determinan la catalogación de este espacio público como conjuntos históricos, valorizando las mismas y potenciando su valor histórico, cultural, patrimonial y etnológico, y la potencialidad turística de los mismos.



## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

### AYUDAS

#### DAÑOS POR TEMPORALES: AYUDAS

Real Decreto 778/2020, de 25 de agosto, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, por el que se declara la aplicación de las medidas previstas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas, a diversas situaciones catastróficas acaecidas entre el 1 de abril de 2019 y el 31 de marzo de 2020 ([BOE de 27 de agosto de 2020, número 230](#)).

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Real Decreto es de aplicación a las provincias de Almería y Málaga.

### ECONOMÍA

#### REACTIVACIÓN ECONÓMICA: COVID-19: VIVIENDA

Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda ([BOE de 8 de julio de 2020, número 187](#)).

Resolución de 22 de julio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación, BOE de 28 de julio de 2020, número 204.

Se considerará oneroso, aunque en su título de constitución no se contemple, el abono de canon o precio, el derecho de superficie o concesión demanial que tenga por finalidad la promoción del alquiler asequible o social constituido como consecuencia de la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada.

### ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

#### ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 1/2020, de 15 de julio, por la que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52.d) del texto refundido de la Ley del

Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre ([BOE de 16 de julio de 2020, número 194](#)).

## HACIENDAS LOCALES

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de julio de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 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 julio de 2020, número 184](#)).

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de agosto de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 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 5 de agosto de 2020, número 211](#)).

### HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN TRIBUTARIA

Resolución de 11 de agosto de 2020, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal de 2018 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda ([BOE de 27 de agosto de 2020, número 230](#)).

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de septiembre de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 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 5 de septiembre de 2020, número 238](#)).

## RESIDUOS

### GESTIÓN DE RESIDUOS: NEUMÁTICOS: PUNTOS LIMPIOS MUNICIPALES

Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso ([BOE de 7 de agosto de 2020, número 213](#)).

Se añade un nuevo artículo al Real Decreto 1619/2005, según el cual, las autoridades ambientales autonómicas junto con las entidades locales interesadas, designarán las instalaciones o puntos limpios que se consideren necesarios donde poder almacenar temporalmente los neumáticos fuera de uso que hayan sido recogidos por los servicios públicos derivados de sus obligaciones como entidades locales, hasta el momento de su entrega a un gestor autorizado o al productor de neumáticos. Para la organización de esta recogida, bien la autoridad ambiental autonómica, para el conjunto de los puntos limpios existentes en su ámbito territorial y bajo el formato de convenio marco, bien la entidad local responsable del punto limpio, previo conocimiento en este caso de la autoridad ambiental autonómica, establecerán antes de un año desde la entrada en vigor de este real decreto convenios con las entidades gestoras de los sistemas integrados de gestión autorizados o con otros gestores autorizados, en el que se protocolicen, entre otros aspectos, los criterios de admisión, los sistemas para el control del fraude en la gestión y las cuestiones relativas a la financiación del procedimiento de recogida, lo que incluye el almacenamiento en espera de recogida. Dichas instalaciones de recogida deberán disponer de áreas adecuadamente equipadas para la recogida y almacenamiento de estos neumáticos.

## TRABAJO

### TRABAJO: TRABAJO A DISTANCIA: REGULACIÓN LEGAL

Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia ([BOE de 23 de septiembre de 2020, número 253](#)).

El Real Decreto-ley no es de aplicación a los empleados públicos pues su disposición adicional segunda dispone que las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley no serán de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se registrará en esta materia por su normativa específica.

## TRABAJO: TRABAJO A DISTANCIA: EMPLEADOS PÚBLICOS: REGULACIÓN LEGAL

Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 ([BOE de 30 de septiembre de 2020, número 259](#)).

En lo que aquí interesa, el Real Decreto-ley modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, añadiéndolo un nuevo artículo, el 47 bis, del siguiente tenor literal:

“Artículo 47 bis. Teletrabajo.

1. Se considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.

2. La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio. El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

3. El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el presente Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial.

4. La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

5. El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo”.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. NORMA NACIONAL QUE LIMITA  
LA AUTONOMÍA DE LAS PEQUEÑAS ENTIDADES LOCALES A SOLO DOS  
MODELOS ORGANIZATIVOS EXCLUSIVAMENTE PÚBLICOS.  
CONFORMIDAD A LA DIRECTIVA 2004/18/CE

*Sentencia de la Sala Segunda, de 4 de junio de 2020.*

*Asunto C-3/2019.*

*Ponente: Koen Lenaerts.*

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1336/2013 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2013 (DO 2013, L 335, p. 17) (en lo sucesivo, «Directiva 2004/18»), y de los principios de libre prestación de servicios y de máxima apertura a la competencia en el ámbito de los contratos públicos de servicios. La Directiva 2004/18 fue derogada por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (DO 2014, L 94, p. 65).

Las cuestiones prejudiciales planteadas consistentes en si los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita la autonomía de las pequeñas entidades locales, en el marco de la utilización de una central de compras, a solo dos modelos organizativos exclusivamente públicos, sin la participación de personas o empresas privadas, las responde el TJUE observa, en primer lugar, que el concepto de «central de compras» se define en el artículo 1, apartado 10, de la Directiva 2004/18 y designa un poder adjudicador que adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores. A tenor del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18, ha de considerarse «organismo de Derecho público» cualquier organismo creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, dotado de personalidad jurídica y cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o bien cuya gestión se

halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.

Del artículo 11 de la Directiva 2004/18, en relación con su artículo 1, apartados 9 y 10, y con su considerando 16, se desprende que el único límite que impone esta Directiva para optar por una central de compras es el relativo a que dicha central de compras ha de tener la condición de «poder adjudicador». Este amplio margen de apreciación se extiende también a la definición de los modelos organizativos de las centrales de compras, siempre que las medidas adoptadas por los Estados miembros para la transposición del artículo 11 de la Directiva 2004/18 respeten el límite impuesto por dicha Directiva, relativo a la condición de poder adjudicador de la entidad a la que pretendan recurrir los poderes adjudicadores como central de compras. Por consiguiente, una normativa nacional no puede reconocer a una entidad que no tenga la condición de poder adjudicador, con arreglo al artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2004/18, la condición de «central de compras» a efectos de la aplicación de dicha Directiva.

Aunque el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2004/18 exige a los propios poderes adjudicadores que hubiesen recurrido a una central de compras -en los supuestos contemplados en dicha disposición- de la aplicación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos previstos por la citada Directiva, impone al mismo tiempo a esa central de compras la obligación que incumbe a los poderes adjudicadores de respetar los procedimientos que dicha Directiva establece. De este modo se garantiza el objetivo principal de las normas de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos, a saber, la libre prestación de servicios y la apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros.

Por tanto, una normativa nacional que limite la libertad que tienen las pequeñas entidades locales de optar por recurrir a una central de compras, estableciendo para ello dos modelos organizativos exclusivamente públicos, sin la participación de personas o empresas privadas, no infringe el objetivo de libre prestación de servicios y de apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros, perseguido por la Directiva 2004/18, puesto que no coloca a ninguna empresa privada en una situación privilegiada con respecto a sus competidores.

A la vista de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las dos primeras cuestiones prejudiciales que los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita la autonomía de las pequeñas entidades locales, en el marco de la utilización de una central de compras, a solo dos modelos organizativos exclusivamente públicos, sin la participación de personas o empresas privadas.

Otra cuestión prejudicial planteada es si los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita el ámbito de actuación de las centrales de compras

creadas por entidades locales al territorio de estas, respondiendo que dichos artículos deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita el ámbito de actuación de las centrales de compras creadas por entidades locales al territorio de estas.

### TRIBUNAL SUPREMO

#### TASA MUNICIPAL POR INSPECCIÓN Y CONTROL DE VIVIENDAS DECLARADAS VACÍAS O PERMANENTEMENTE DESOCUPADAS. NULIDAD. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 945/2020 de 8 de julio de la Sección 2ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 306/2018.*

*Ponente: Nicolás Maurandi Guillén.*

El TS falla la nulidad de la tasa, aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona.

Declara la Sentencia que el concepto global de tributo comprende las distintas modalidades de impuestos, tasas y contribuciones especiales, diferenciándose la primera de las otras dos en que lo gravado es una manifestación individualizada de capacidad económica, cualquiera que sea el origen o la clase de riqueza que la determina; mientras que en las otras dos modalidades tributarias la capacidad económica gravada está conectada con una actuación del poder público que se refiere o beneficia al obligado tributario. Y que la específica modalidad tributaria de las tasas la determina la concreta clase de actuación pública que la genera, singularizada al venir encarnada bien por determinadas utilizaciones o aprovechamientos del dominio público, o bien por prestaciones de servicios o actividades de entes públicos que se realizan en régimen de derecho público con la concurrencia de determinadas circunstancias.

El principio de legalidad tributaria se traduce principalmente en la reserva de ley tributaria que regula el artículo 8 LGT 2003, que conlleva la necesidad de que es el legislador el que ha de establecer cada nueva modalidad tributaria, como también es preceptivo que sea una norma con rango de ley la que defina los elementos esenciales que configuran el hecho imponible del concreto tributo de que se trate; y, muy particularmente, las actuaciones o hechos materiales que singularicen con claridad ese hecho imponible.

Lo anterior supone que el hecho imponible de cada tasa local debe cumplir con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 20 del TRLRHL y ser encuadrable en lo que establecen sus siguientes apartados.

Y respecto de esto último debe significarse lo siguiente:

a) que la expresión "cualesquiera otras" del apartado 2, interpretada de manera coherente con lo que es el principio de legalidad en materia tributaria, no es un apoderamiento del ente local para regular discrecionalmente por simple vía reglamentaria nuevas actividades administrativas o servicios locales, sino el reconocimiento de la posibilidad de que las actividades y servicios generadores de una tasa local se encuentren regulados en normas de rango legal no necesariamente referidas a la Administración local sino a sectores materiales especiales que afecten a varias Administraciones públicas; y

b) que el elenco de servicios o actividades de competencia local del apartado 4 no es taxativo o cerrado, pero únicamente será extensible a aquellos otros en los que, por la clase de actuación realizada por el ente local y la naturaleza del bien jurídico al que dicha actuación se refiera, sea de apreciar una sustancial semejanza jurídica con las actuaciones y servicios directamente descritos y relacionados en dicho apartado 4.

Y la actuación del Ayuntamiento de Barcelona que pretende gravarse con la tasa objeto de controversia no resulta encuadrable en ninguno de los servicios o actividades que se incluyen el elenco de su apartado 4 y tampoco es de apreciar esa sustancial semejanza jurídica a que antes se ha hecho referencia.

**FUNCIONARIOS PÚBLICOS. POLICÍA LOCAL. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN DE FUNCIONES EN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO INCOADO POR HECHOS INVESTIGADOS PENALMENTE. SUSPENSIÓN HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PENAL. LEGALIDAD. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 997/2020 de 14 de julio de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 1.187/2018.*

*Ponente: Rafael Toledano Cantero.*

El TS establece la doctrina de interés casacional de que la duración de las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento disciplinario respecto a un funcionario de cuerpo de policía local por hechos que están siendo objeto de investigación en un procedimiento penal en que el dicho funcionario tiene la condición de investigado, la medida cautelar de suspensión de funciones puede adoptarse por la autoridad administrativa que ostenta la competencia de dirección de la policía local (Alcalde) hasta la finalización del procedimiento penal por resolución definitiva, y aun cuando no se haya impuesto por la jurisdicción penal medida cautelar que impida la prestación de servicios, si bien respecto a los efectos económicos habrá de aplicarse la

limitación establecida en la legislación específica del régimen general de funcionarios, todo ello de conformidad con los principios establecidos en el art. 8.3 en relación con el art. 52 de la LOFCSE y las disposiciones de derecho autonómico que las complementan.

**FUNCIONARIOS PÚBLICOS. POLICÍA LOCAL. RESARCIMIENTOS DE  
LOS DAÑOS SUFRIDOS EN ACTO DE SERVICIO. PROCEDENCIA. INTERÉS  
CASACIONAL**

*Sentencia número 1003/2020 de 15 de julio de la Sección 4ª de la Sala Tercera,  
de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 6071/2018.*

*Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez Jorge.*

La cuestión casacional admitida consiste en determinar si un agente de la policía tiene derecho a percibir una indemnización por daños recibidos en el ejercicio de su función policial y en acto de servicio de la administración, o si bien debe limitarse a los términos ordinarios de la reclamación de responsabilidad patrimonial de los artículos 32 y siguientes de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El principio general de resarcimiento o indemnidad es inherente al sentido instrumental de toda Administración pública. En la medida en que quienes sirven a la Administración no actúan en interés propio sino en el público -en el de todos- si sufren daños o perjuicio en el servicio, sin mediar culpa o negligencia, se les debe resarcir directamente, a ellos o a sus herederos, por la Administración en cuyo nombre actúan. Por eso, venga o no expresado en preceptos concretos, hay que recordar que el artículo 1729 del Código civil establece la obligación de que el mandante indemnice al mandatario todos los daños y perjuicios que le haya causado el cumplimiento del mandato sin culpa o imprudencia del mismo mandatario.

El principio de resarcimiento que se ha enunciado también está presente y no es totalmente ajeno al fundamento dogmático de las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del 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 ni al artículo 23.4 de la Ley 30/1984. Son éstas las del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, en el que existen supuestos excepcionales, como muestra su disposición adicional sexta.

En respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la fijación de jurisprudencia, se reitera la doctrina establecida en la sentencia 956/2020, de 8 de julio:

Las lesiones y perjuicios sufridos por agentes de policía como consecuencia de acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin culpa o negligencia por su parte, las funciones que son propias de su cargo deben ser resarcidos por la Administración, mediante el principio del resarcimiento o de indemnidad, que rige para los empleados públicos.

Los artículos 14 y 79 de la Ley orgánica 9/2015, de 15 de julio, de régimen de personal de la policía nacional, es aplicable supletoriamente al caso.

Las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del 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 son las que resultan del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

**FUNCIONARIOS PÚBLICOS. RÉGIMEN RETRIBUTIVO. LA COMPENSACIÓN POR EL TRABAJO A TURNOS TIENE NATURALEZA DE RETRIBUCIÓN COMPLEMENTARIA Y NO DE GRATIFICACIÓN. PERCEPCIÓN DURANTE LAS VACACIONES ANUALES. INTERÉS CASACIONAL.**

*Sentencia número 1.054/2020 de 21 de julio de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 2616/2019.*

*Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.*

La cuestión planteada es si la retribución por el trabajo a turnos es una gratificación o es un complemento, pues dicha naturaleza determina como consecuencia obligada su inclusión, si es complemento, o su exclusión, si es gratificación, en las retribuciones percibidas durante el mes de vacaciones.

El complemento por el trabajo a turnos no constituye una contraprestación por la prestación de servicios extraordinarios, de carácter eventual, o ajenos a la prestación ordinaria de los servicios propios de la Policía. Se trata, por el contrario, de una retribución ordinaria por los servicios que se prestan regularmente, de forma habitual, por aquellos que realizan ese trabajo en la forma de "turnos rotatorios completos", los cuales perciben el correspondiente complemento todos los meses, periódicamente, salvo el de vacaciones, en el que no se realizan turnos, sencillamente porque no se realiza ninguna prestación.

De ahí que, atendida la caracterización señalada, no compartamos que el trabajo a turnos pueda incluirse, a estos efectos, en el previsto en el artículo 24 d) del Estatuto Básico del Empleado Público, ni en el artículo 23.3 d) de la Ley 30/1984, relativo a "las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo". Su compensación en el

caso examinado, en el que las retribuciones son fijas en su cuantía, 120 euros, y periódicas en su devengo, que se realiza mensualmente es, justamente lo contrario a lo previsto en esos preceptos.

En consecuencia, el TS declara como doctrina que la compensación por el trabajo a turnos no puede calificarse como gratificación. Es por el contrario una retribución complementaria y, por tanto, debe percibirse también durante las vacaciones anuales.





## CONVOCATORIAS

Orden de 1 de septiembre de 2020, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan ayudas, en concurrencia no competitiva, a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro, que faciliten una solución habitacional a dichas personas. [BOJA núm. 174 de 8 de septiembre de 2020](#)

Convocatoria europea dotada de 1.000 millones para impulsar la transición ecológica y digital. [Esmart City de 18 de septiembre de 2020.](#)

Orden de 29 de septiembre de 2020, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca, en régimen de concurrencia competitiva, para el ejercicio 2020, las ayudas dirigidas a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización o desarrollo de nuevos productos agrícolas, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 4.2, operaciones 4.2.1 y 4.2.2) al amparo de la Orden de 30 de julio de 2020, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Ganadería y Desarrollo Sostenible. [BOJA núm. 194 de 6 de octubre de 2020.](#)

Nuevas convocatorias de subvenciones 2020 del programa Empleaverde. [Esmart City de 14 de octubre de 2020.](#)

Resolución de 13 de octubre de 2020, de la Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria (Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan las ayudas previstas en la Orden de 23 de noviembre de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas previstas en las Estrategias de Desarrollo Local Leader en el marco de la submedida 19.2 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. [BOJA núm. 203 de 20 de octubre de 2020.](#)

Abierto el plazo para que los municipios soliciten la subvención de Diputación de Granada para la protección y cuidado de animales. [Diputación de Granada, 23 de octubre de 2020.](#)

El concurso ‘Startup Andalucía Roadshow’ busca las mejores empresas innovadoras. [Esmart City de 29 de octubre de 2020.](#)

Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Agencia Andaluza de la Energía (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para los años 2020 y 2021 los incentivos para la rehabilitación energética de edificios existentes en Andalucía acogidos al Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto. [BOJA núm. 210 de 29 de octubre de 2020.](#)

Orden de 23 de octubre de 2020, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para 2020 las ayudas previstas en la Orden de 24 de septiembre de 2020, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a las inversiones en explotaciones agrícolas en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 4.1). [BOJA núm. 213 de 4 de noviembre de 2020.](#)

## AHORA EN EL CEMCI

### ACTIVIDAD ELECTRÓNICA EN LAS EELL

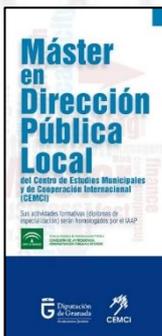
El CEMCI inaugura un [nuevo servicio](#) para apoyar a nuestros ayuntamientos en su transformación digital. El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte el CEMCI en torno a las acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.



También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

---

### 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.



## 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.



## OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



Desde el [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en [cemci@cemci.org](mailto:cemci@cemci.org).

---

## 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 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
- 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. [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. [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

Centro de  
Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [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](mailto:publicaciones@cemci.org).



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne 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.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

## ULTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



## PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- 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 Ramírez 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.
- La gestión de los procedimientos selectivos en un entorno digital.
- Desarrollo local. Gestión e implementación de proyectos.
- Lecciones de organización administrativa

## REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines [www.cemci.org](http://www.cemci.org)

Síguenos a través de los medios sociales



## ÚLTIMAS PUBLICACIONES



### ARROJANDO LUZ SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL: EL NECESARIO CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

RAQUEL VALLE ESCOLANO

*Obra Premiada en la Cuarta Convocatoria de Premios CEMCI, Modalidad Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local*

#### Resumen

En esta obra la autora nos plantea una brillante investigación que “persigue conocer cómo se ha llevado a cabo el proceso de implantación de la transparencia en los municipios españoles, en qué momento nos encontramos y cuáles son los retos y posibilidades de futuro”.

Es un trabajo ambicioso, con amplios objetivos y de carácter novedoso, en cuanto a su enfoque orientado al ámbito local, que aborda desde la transparencia como valor de las sociedades democráticas, hasta el marco jurídico de la transparencia en la administración local, pasando por el diseño e implantación de una administración transparente en los municipios con sus fortalezas y temas pendientes, así como el análisis de la eficacia jurídica de las leyes de transparencia en los ayuntamientos españoles.

#### Índice

- I. Introducción: objetivos, metodología y justificación del estudio.
- II. La transparencia como valor central en las actuales sociedades democráticas
- III. El marco jurídico de la transparencia en la administración local.
- IV. El diseño de una administración transparente. Iniciativas de gobierno abierto.
- V. El proceso de implantación de la transparencia en los municipios.
- VI. Eficacia jurídica de las leyes de transparencia en los ayuntamientos españoles.
- VII. Logros y temas pendientes. Fortalezas y barreras del proceso de implantación de una administración transparente.
- VIII. Conclusiones.
- IX. Referencias bibliográficas y documentales.
- X. Anexos.

## ÚLTIMAS PUBLICACIONES



### PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

CONCELLO DE VIGO

*Obra Premiada en la Cuarta Convocatoria de Premios CEMCI,  
Modalidad Prácticas Municipales Exitosas*

#### Resumen

En esta obra se muestra la intensa labor en materia de transformación digital que el Ayuntamiento de Vigo viene desarrollando, desde época muy temprana, es un esfuerzo por su adaptación a las nuevas necesidades que demanda la sociedad, vinculadas a la apertura de los gobiernos, la mayor participación ciudadana, la transparencia y el incremento del uso de las nuevas tecnologías.

El "Plan de seguimiento y evaluación de la Transparencia y el buen Gobierno" constituye el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos. Este trabajo se presenta como la herramienta para orientar y alinear las políticas y actividades municipales con el objetivo de conseguir una organización transparente y responsable, para identificar y establecer prioridades y que permita la perduración en el tiempo de este proceso de transformación continuo de la administración municipal.

#### Índice

- I. Introducción.
- II. Antecedentes.
- III. Trayectoria en materia de transparencia y buen gobierno.
- IV. Plan de seguimiento y evaluación de la transparencia y buen gobierno municipal.
- V. Comparativa MESTA / Plan Evaluación y Seguimiento.
- VI. Buenas prácticas municipales.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Epílogo.

## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Alemany Garcías, Juan

“Los convenios administrativos en el ámbito local y su actual régimen jurídico”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 52/2020, pp. 160-188.

Almécija Casanova, Ana

“Planes de protección civil: la atención a las personas con discapacidad y a otros colectivos en situación de especial vulnerabilidad ante emergencias”, en: *La Administración Práctica*, nº 4/2020, pp. 69-76.

Amoedo-Souto, Carlos-Alberto y Cutrín Domínguez, Manuel

“El impacto de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 210/2019, pp. 393-432.

Boltaina Bosch, Xavier

“La estabilización de personal temporal e interino para el 2020 con Presupuestos Generales Prorrogados”, en: *La Administración Práctica*, nº 3/2020, pp. 47-56.

Cano Campos, Tomás

“El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración: el tópico de la actio nata”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 210/2019, pp. 175-216.

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.

Chamorro González, Jesús María

“El ejercicio de potestades administrativas por funcionarios interinos”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2020, pp. 1-5.

Chico de la Cámara, Pablo

“Incidencia tributaria de las normas aprobadas a través de los Reales Decretos Leyes para combatir el COVID-19”, en: *Tributos Locales*, nº 144/2020, pp. 13-30.

Darnaculleta Gardella, M. Mercé

“Límites jurídicos a la libertad de configuración de los servicios públicos locales por parte de los municipios”, en: *Anuario de Derecho Local*, nº 2019/2020, pp. 149-187.

Davara Fernández de Marcos, Laura

“¿Por qué, cuándo y cómo debo, como Administración Pública, comunicar a los ciudadanos una brecha de seguridad?”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 4/2020, pp. 1-8.

Font i Llovet, Tomás y Galán Galán, Alfredo

“Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 2019/2020, pp. 11-44.

Garrán Díaz, Julián; Cabellos Bel, Julio; Rodríguez Escudero, Agustín

“Los flujos migratorios en las estrategias de desarrollo sostenible. Una propuesta metodológica”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 52/2020, pp. 198-292.

García Pérez, Marta

“Cuestiones laborales en la internalización de servicios: de la Directiva 2001/23/CE a la sentencia del TJUE de 13 de junio de 2019, Asunto C-317/18, Cátia Correira Moreira municipio de Portimao”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 203/2020, pp. 49-94.

Gimeno Feliu, María

“Análisis sobre la aplicación práctica de la Ley de Contratos del Sector Público; especial referencia a los artículos más complejos en su tramitación”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 52/2020, pp. 12-103.

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. 1-8.

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.

Guillén Caramés, Javier

“Uniones de empresarios y contratación pública: una reforma incompleta e inacabada”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 203/2020, pp. 9-48.

López Pulido, Joan Pere

“Autonomía local y Seguridad vial, en la regulación por los Ayuntamientos de la circulación de los vehículos de movilidad personal”, en: *La Administración Práctica*, nº 3/2020, pp. 121-130.

López Ramón, Fernando

“La lucha contra la despoblación rural”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 2019/2020, pp. 125-147.

Martín Rebollo, Luis

“De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos. (Una reflexión abierta y algunas propuestas)”, en: *La Administración Pública*, nº 210/2019, pp. 91-122.

Martínez Otero, Juan María

“Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el “postureo” inocuo y el abuso”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 211/2020, pp. 185-216.

Menéndez García, Gerardo

“Análisis de los beneficios fiscales que podrían establecerse en los Impuestos municipales por medio de Ordenanzas para hacer frente a la crisis generada por el COVID-19”, en: *Tributos Locales*, nº 144/2020, pp. 73-79.

Peña Molina, Marcos

“Del indefinido no fijo al laboral fijo de plantilla. Nuevos aires para nuevos tiempos”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 52/2020, pp. 189-196.

Polo Roca, Andoni

“Telecomunicaciones y protección de datos: interconexiones de redes, datos de tráfico y conservación de datos”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 116/2020, pp. 213-243.

Rebollo Puig, Manuel

“Nulidad de reglamentos y actos administrativos por contrariar sentencias”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 104/2019, pp. 45-105.

Rodríguez Puñal, Elicia

“Contratación en los sectores excluidos: panorama de las principales novedades del RD Ley 3/2020”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 3/2020, pp. 1-4.

Ruiz Magaña, Inmaculada

“Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 13/2020, pp. 47-74.

Sanz Rubiales, Íñigo

“La autodeslegalización como técnica de actualización de leyes ambientales”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 45/2020, pp. 53-84.

Serrano Lasa, Iñaki

“El urbanismo sostenible de proximidad: la Ley 10/2019, de 27 de junio, de Ordenación Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales del País Vasco”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 116/2020, pp. 83-135.

Silvestre i Castejón, Xavier

“Conflictos en la transmisión de licencias de actividad y posibles soluciones”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2020, pp. 87-99.

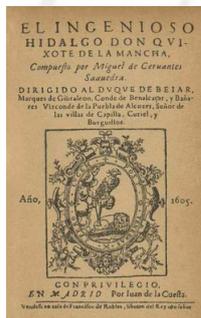
Tornos Mas, Joaquín

“La nulidad de normas por vicios procedimentales. La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos”, en: *La Administración Pública*, nº 210/2019, pp. 123-136.

## PRIMIGENIO

En estos tiempos de vicisitudes, reivindicaciones, volantazos en la historia, no está de más mirar hacia atrás y reconocer esa máxima que nos ha traído hasta aquí: “Caminamos a hombros de gigantes”. La frase, atribuida a rimbombantes nombres como Isaac Newton o Juan Salisbury, refleja la idea abstracta de que el camino hasta aquí solo es posible porque no es preciso volver sobre nuestros pasos, sobre aquellos saberes ya aprehendidos. Esos hombres y mujeres que nos auparon hasta aquí, son todos y cada uno de los que al ver el muro, decidieron estrellar su cabeza en él para que, al llegar nosotros, solo tuviéramos que atravesarlo mirando al frente. En este particular tiempo, donde todo parece que acaba de hacerse, merece la pena rescatar figuras que hace ya siglos dejaron el camino andado. Quizás, si se habla de Juan de Sessa nos descoloquemos. Quizás, si se insiste, hablar de Juan Latino, algo se aclara el horizonte y el ducho lector empiece a atar cabos.

Juan Latino fue literato y profesor de la Universidad de Granada. Entre las loas que su estampa recibió se encuentran desde Lope de Vega hasta Cervantes, que en nuestro venerado Quijote, le dedica unos versos al comienzo del mismo. Incluso, el dramaturgo



Jiménez de Enciso, escribe una obra en la que el propio Latino es el protagonista. Todas estas reseñas pueden quedarse vacuas si no se tiene mucho conocimiento de sus trabajos y aportaciones, pero quizás, si se añaden las variables de que fue un ciudadano que nació con la condición de esclavo o que su raza, la negra, no era la tónica general del siglo XVI, estas sirvan para entender su papel en la Historia.

Latino nace a principios del siglo XVI (¿1518?) y muere, sin fecha exacta datada, en torno a los últimos años del propio siglo. Su encomiable figura se desarrolla durante la época más prolija de nuestro país; los reinados de Carlos I y Felipe II. Su vida estará marcada desde el nacimiento, al tomar de cuna la condición esclava que su progenitora tenía. Su madre se encontraba bajo régimen de servidumbre del Duque de Sessa, sucesor del Gran Capitán, Gonzalo Fernández de Córdoba. En palabras de la profesora Aurelia Martín, las altas capacidades de nuestro personaje lo convertirán en la vieja y otrora historia del esclavo que, con su valía y esfuerzo, alcanza su libertad. Latino destaca por ser de los primeros autores de raza negra que escribe en latín, además ser el primer profesor y doctor de esta raza que consigue una cátedra dentro de la universidad española. Además, y como dato significativo, el profesor Latino contraerá matrimonio con Ana de Carleval, convirtiendo esta unión en una de la primeras legales entre un hombre de raza negra y una mujer de raza blanca dentro de la Península Ibérica.

Latino abre la senda de la que hablaba Newton, aquella de ser el primero que con su ímpetu trata de resquebrajar el muro para poder auparnos a ver el horizonte. Su vida sirve para replantear algunos de los estereotipos que se siembran sobre la historia, con

especial mención a aquello que se conoce como leyenda negra española. De hecho, si se ahonda dentro de este discurrir histórico, Isabel La Católica es la primera –como recoge su testamento- que ya en aquella época plantea la igualdad legal y divina –véase las Leyes de Indias-: «Y no consientan ni den lugar que los indios reciban agravio alguno en sus personas y sus bienes, mas manden que sean bien y justamente tratados, y si algún agravio han recibido, lo remedien».

*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 incluye 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*