

Revista digital CEMCI

Número 56: octubre a diciembre de 2022

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. “El Reglamento de la LISTA”.
- LOSA MUÑIZ, Virginia. “La Agenda 2030 en el ámbito local: los ODS como herramienta para la fijación de población”.
- QUIROGA MARTÍNEZ, Lucía. “El poder del mensaje: cómo construir un buen discurso político en el ámbito local”.

3.- Trabajos de evaluación

- CASTELLANO AVILA, Borja Manuel. “Liderazgo y motivación de las Secretarías-Intervenciones en entidades locales de escasa población”.
- JAIME ARIZA, María. “Guía rápida y básica sobre la declaración responsable y la calificación ambiental”.
- NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio. ““Salvo el derecho de propiedad...”. ¿Se cumple exactamente esa cláusula en las Illes Balears, en particular en el supuesto de las licencias urbanísticas en el suelo rústico?”.
- SEGURA MARTÍNEZ, Antonio. “El silencio administrativo; uso o abuso”.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas



Indice

Número 56: octubre a diciembre de 2022

Página 2 de 2



9.- Ocio

10.- Actualidad Informativa



EL REGLAMENTO DE LA LISTA

Por Hilario M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

Jefe del Servicio Jurídico de Urbanismo. Ayto. de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)
Profesor Asociado del Dpto. de Derecho Público. Univ. Pablo de Olavide (Sevilla)

SUMARIO:

1. Marco normativo en Andalucía en materia de urbanismo con el reglamento.
2. La colaboración pública-privada: colegios profesionales y entidades urbanísticas certificadoras.
3. Normas de aplicación directa.
4. El régimen de las viviendas en suelo rústico.
5. La gestión urbanística y sus distintas modalidades.
6. Novedades en la regulación del agente urbanizador.

1.- MARCO NORMATIVO EN ANDALUCÍA EN MATERIA DE URBANISMO CON EL REGLAMENTO

Con la entrada en vigor el 22 de diciembre de 2022 del Reglamento General (en adelante el Reglamento) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante LISTA) aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, se ha completado el marco normativo urbanístico en Andalucía, dando cumplimiento al mandato contenido en la disposición final primera de la LISTA, que habilitó al Consejo de Gobierno para, “en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley”, aprobar “el Reglamento general o Reglamentos parciales para su desarrollo y ejecución”.

Ha transcurrido exactamente un año menos un día desde la entrada en vigor de la LISTA (23 de diciembre de 2021) y del Reglamento (22 de diciembre de 2022), lo que ha provocado dudas en el ámbito urbanístico, especialmente en el local, por el hecho de que numerosos procedimientos e instituciones contemplados en la LISTA fueron objeto de remisión expresa al desarrollo reglamentario; sirva como ejemplo la novedad de la LISTA sobre la regulación de las viviendas unifamiliares aisladas, contemplándose su admisión “siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el apartado b del artículo 20 ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico”, pero cuya autorización se llevará a cabo “en los términos que se establezcan reglamentariamente”. Sin Reglamento -hasta ahora-, no ha sido procedente autorizar este tipo de viviendas sin atender a los requisitos reglamentarios inexistentes.

1.1.- Con rango legal, la LISTA ha sido objeto de una primera modificación operada por el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, afectando a los artículos artículo 9.2 c), 25, 50.2.d, 51.6, 57.2, 65.2, 76, 77, 153.2.d, 158.1.b, 161.5.a; también se ha añadido una disposición adicional (la décima).

Algunos de los artículos modificados y la disposición adicional añadida responden al contenido del Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con las discrepancias competenciales manifestadas respecto a determinados preceptos de la LISTA (BOJA nº 180, de 19 de septiembre de 2022), pero otros responden a la necesidad de realizar ajustes en la propia Ley derivados de su inmediata puesta en práctica y aplicación. Como dice la exposición de motivos del Decreto-ley 11/2022, algunas de las modificaciones introducidas en la LISTA responden a la “necesidad de realizar ajustes en el articulado que se motivan en razones de seguridad jurídica y en un mejor cumplimiento de sus fines y principios”.

1.2.- Con el mismo carácter de medida legislativa autonómica, se aprobó 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 de Andalucía, que fue convalidado por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2019 (acuerdo publicado en Resolución de 25 de octubre de 2019, BOJA nº 221, de 15 de noviembre).

Sobre este Decreto-ley 3/2019 se pronunció la disposición transitoria séptima, apartado cuarto de la LISTA, disponiendo que “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 de Andalucía seguirá aplicándose, en lo que sea compatible con la Ley, hasta que se produzca el desarrollo reglamentario del título VIII”. Efectivamente, el título VIII de la LISTA se dedica a las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares, introduciendo algunas novedades muy interesantes respecto de la regulación del Decreto-ley 3/2019, pero manteniendo su vigencia y aplicación hasta el desarrollo reglamentario de la propia LISTA.

Es de destacar la novedad de la LISTA respecto de la regulación de las edificaciones irregulares, que permite autorizar en las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación “los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que ello resulte necesario para la ejecución de elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial que resulte de aplicación” (artículo 174.7); antes, en el artículo 9.3 del Decreto-ley 3/2019, en las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación, solo se admitían “las obras de conservación necesarias para el mantenimiento estricto de las condiciones de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destine la edificación”.

Con la entrada en vigor del Reglamento y en base a su disposición derogatoria única, apartado tercero, “a los efectos del apartado 4 de la disposición transitoria séptima de la citada Ley, el Reglamento que se aprueba por el presente decreto desarrolla el Título VIII de la misma, por lo que desde su entrada en vigor no será de aplicación 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 de Andalucía”.

El Reglamento no puede derogar el Decreto-ley 3/2019 en atención al rango legislativo de éste y reglamentario de aquél, si bien, con el Reglamento en vigor, el Decreto-ley 3/2019 resulta inaplicable. De este modo, toda la regulación referida a las edificaciones irregulares, a las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo en suelo rústico y de la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio en suelo urbano, al régimen de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación, a los planes especiales de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares, y a la incorporación de las edificaciones irregulares al planeamiento urbanístico general, se contiene tanto en la LISTA como en el Reglamento, sin aplicación del Decreto-ley 3/2019.

1.3.- La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía también contenía un mandato al Consejo de Gobierno para desarrollar reglamentariamente, total o parcialmente la Ley, desarrollo que no se llevó a cabo durante su vigencia, al menos de forma total, aunque sí parcial, por ejemplo, en materia de disciplina urbanística con el Decreto 60/2010, de 16 de marzo.

De este modo, desde su entrada en vigor el 20 de enero de 2003 hasta su derogación por la LISTA, han estado aplicándose de forma supletoria y en lo que sea compatible con la propia Ley, las siguientes normas reglamentarias: a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento. b) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de

Gestión Urbanística. c) Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Los Reglamentos de Planeamiento y Gestión de 1978 y el Reglamento de Disciplina de Andalucía aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo han sido derogados expresamente por el Reglamento de la LISTA.

1.4.- Una última reforma normativa llevada a cabo con el Reglamento de la LISTA ha afectado a la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (Ley GICA).

Llama la atención que una norma reglamentaria (Reglamento de la LISTA) modifique una norma de rango legal (Ley GICA). La explicación la encontramos en la disposición final segunda de la Ley GICA que habilita al Consejo de Gobierno y a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente, en sus respectivos ámbitos competenciales, para dictar las disposiciones que fueran precisas para el desarrollo y ejecución de esta ley; así mismo se habilita al Consejo de Gobierno para modificar los Anexos de la misma y el contenido de los artículos 36 y 40, para regular a qué modalidad de evaluación ambiental estratégica, ordinaria o simplificada, están sometidos los distintos planes y programas.

Así, el Reglamento de la LISTA ha modificado los artículos 40.1, 40.4.c y 40.5 de la Ley GICA e introduce un nuevo apartado 6, resultando reenumerados los apartados 7, 8 y 9.

1.5.- En conclusión, desde la entrada en vigor del Reglamento de la LISTA el marco normativo para los desarrollos urbanísticos en Andalucía está constituido por la LISTA y por el citado Reglamento, resultando inaplicables los Reglamentos estatales de 1978 (salvo por supletoriedad), el Reglamento de Disciplina de Andalucía aprobado por Decreto 60/2010 y el Decreto-ley 3/2019.

2.- LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: COLEGIOS PROFESIONALES Y ENTIDADES URBANÍSTICAS CERTIFICADORAS

El artículo 9 de la LISTA contiene en su regulación sobre la colaboración público-privada, referencia a las entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o la asunción de la conservación de las obras de urbanización, a la colaboración con los Colegios Profesionales y con entidades urbanísticas certificadoras para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico contempladas en el título VI de la Ley sobre la actividad de edificación y a los convenios urbanísticos, de planeamiento, de ejecución y de actuaciones territoriales.

Respecto de la colaboración con Colegios Profesionales y con entidades urbanísticas certificadoras, además del correspondiente desarrollo reglamentario sobre ambas entidades, expresamente sobre las entidades urbanísticas certificadoras la LISTA contiene una remisión reglamentaria sobre sus requisitos de habilitación, registro y garantía.

Incluso la regulación del artículo 9.2.c de la LISTA sobre las entidades urbanísticas certificadoras ha sido objeto de reciente modificación por el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, que ha añadido la exigencia de suscribir de forma obligatoria un seguro de responsabilidad civil.

El Reglamento pormenoriza la regulación de la colaboración a través de los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras en los artículos 10 a 16 con un extenso desarrollo.

Respecto de los Colegios Profesionales (artículo 10), su colaboración se articulará a través de convenios de colaboración o encomiendas de gestión.

Debe puntualizarse en este acto, que los Colegios Profesionales se regulan en Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, que define su naturaleza jurídica como corporaciones de derecho público -así lo establece también el artículo 10.1 del Reglamento-. El artículo 5.b menciona entre sus funciones “ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa”.

También la disposición adicional quinta de la Ley 2/1974 contiene una previsión sobre los convenios a formalizar por las Administraciones con los Colegios Profesionales: “Lo previsto en esta Ley no afecta a la capacidad que tienen las Administraciones Públicas, en ejercicio de su autonomía organizativa y en el ámbito de sus competencias, para decidir caso por caso para un mejor cumplimiento de sus funciones, establecer con los Colegios Profesionales u otras entidades los convenios o contratar los servicios de comprobación documental, técnica o sobre el cumplimiento de la normativa aplicable que consideren necesarios relativos a los trabajos profesionales”.

Sin embargo, respecto de la posibilidad de realizar encomiendas de gestión por parte de los Ayuntamientos a los Colegios Profesionales, el artículo 11.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público define las encomiendas de gestión como “la realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”. La encomienda, por tanto, de una Administración, debe realizarse a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, sin que los Colegios Profesionales, aun como

corporaciones de derecho público, tengan la consideración de entidades dependientes de una Administración.

En todo caso, no formando parte los Colegios Profesionales de las Administraciones locales encomendantes, la articulación de la encomienda se “formalizaría mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local”.

En conclusión, la fórmula jurídica para establecer la colaboración entre un Ayuntamiento y un Colegio Profesional, ha de ser la del convenio de colaboración, regulado en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015.

Las entidades urbanísticas certificadoras se han de inscribir en un Registro de naturaleza administrativa y carácter público (artículo 16), sin que esta obligación sea exigible a los Colegios Profesionales.

La determinación más relevante de la intervención de los Colegios Profesionales en su colaboración con las entidades locales, es que la realización de las tareas que se les encomienden como la emisión de informes o certificados, no implicarán el ejercicio de potestades públicas y se entenderán sin perjuicio de las actuaciones e informes que correspondan realizar a las Administraciones Públicas en ejercicio de sus funciones (artículo 12.1).

Del mismo modo, respecto de las entidades urbanísticas certificadoras, el contenido de los informes o certificados que elaboren “no tendrá carácter vinculante para la Administración ni limitan o excluyen las actuaciones administrativas de verificación, comprobación o inspección respecto a las actuaciones que corresponda realizar a las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones”. En todo

caso, sin perjuicio de que el contenido de los informes o certificados emitidos por la entidad certificadora “podrá ser tenido en cuenta por los servicios municipales en los procedimientos de otorgamiento de licencias o de comprobación de las declaraciones responsables”, es necesaria “la emisión de los preceptivos informes municipales que deberán pronunciarse de forma expresa sobre la adecuación de la actuación objeto de intervención administrativa”.

3. NORMAS DE APLICACIÓN DIRECTA

Entre las normas de aplicación directa de la LISTA (artículo 6) ha adquirido relevancia práctica en su primer año de vigencia, la previsión del apartado 4º sobre las instalaciones de producción de fuentes de energías renovables, permitiéndose que ocupen los “espacios libres públicos en virtud del título que corresponda, así como los espacios libres privados y cubiertas de edificios y aparcamientos, públicos y privados, considerándose compatibles con los instrumentos de ordenación urbanística por razón de su uso, ocupación, altura, edificabilidad o distancia a linderos. Lo anterior será de aplicación sin perjuicio del régimen de protección que resulte de aplicación y siempre que no se afecte negativamente al uso público de los terrenos y edificaciones”.

Tal previsión es directamente aplicable a la instalación de placas fotovoltaicas de autoconsumo en las cubiertas de los edificios privados. La directa compatibilidad de su implantación atribuida por la Ley respecto a las determinaciones establecidas por el instrumento de planeamiento municipal aplicable, ha provocado ciertas dudas sobre cómo equilibrar las limitaciones urbanísticas contenidas en dicho instrumento de planeamiento, con la norma de directa aplicación legal.

Aun cuando los instrumentos de planeamiento general no contengan previsiones sobre las instalaciones fotovoltaicas en las cubiertas de los edificios, sí suelen ser de aplicación las previsiones de éstos sobre las instalaciones

infraestructurales, regulando sobre las mismas parámetros objetivos de separación a lindero, ocupación o altura.

Pues bien, como primera reflexión, debemos indicar que la norma de directa aplicación afecta única y exclusivamente a la instalación fotovoltaica, sin que la misma ampare la instalación de soporte de ésta para colocar la instalación de forma sobreelevada de la cubierta del edificio, al objeto de garantizar su transitabilidad. Es decir, solo debería autorizarse la instalación sobreelevada si así resulta justificada para la adecuada funcionalidad de la instalación fotovoltaica, pero no por un mero interés de garantizar o conservar la transitabilidad de la cubierta (azotea).

Esta reflexión ha sido valorada por el legislador en el Reglamento cuando en su artículo 21.3 reproduce el artículo 6.4 de la LISTA, pero añadiendo: “(...) siempre que no exista alternativa viable, técnica y económicamente, conforme con dicha ordenación y que no se afecte negativamente al uso público de los terrenos y edificaciones”.

De este modo, solo se autorizará la instalación fotovoltaica, aun en contra de los parámetros urbanísticos del plan, si no hay otra alternativa viable, técnica y económicamente. Pero si la instalación fotovoltaica puede implantarse en la cubierta dando cumplimiento a dichos parámetros, sin merma de su viabilidad, debe acreditarse dicha adecuación al instrumento de planeamiento.

La instalación de placas fotovoltaicas sobre las cubiertas de los edificios constituye sin duda un elemento de impacto paisajístico de los pueblos, alterando la estética tradicional del horizonte urbano; constituye un impacto similar al que en su momento se configuró con las antenas de televisión. Pero ese impacto, desde luego, no es el mismo si las placas fotovoltaicas se colocan sobre las cubiertas de edificios (transitables) y de los tejados, que si se sobre elevan para garantizar la transitabilidad del espacio bajo las mismas.

El inciso introducido por el artículo 21.3 del Reglamento es de extraordinaria importancia a los efectos que comentamos, por cuanto si la cubierta del edificio no está afectada por otros edificios colindantes que minoren la captación de la luz solar y, por tanto, la instalación de las placas directamente sobre la cubierta -obviamente con sus soportes adecuados-, puede hacerse sin merma de su funcionalidad técnica y económica, tal instalación es la que puede y debe hacerse con el régimen de compatibilidad establecido por el artículo 6.4 de la LISTA respecto a las condiciones del planeamiento aplicable sobre uso, ocupación, altura, edificabilidad o distancia a linderos.

Esto significa que, si los elementos infraestructurales que elevan la instalación de las placas no gozan de la compatibilidad ex lege, deben instalarse conforme a los parámetros urbanísticos aplicables en razón de uso, ocupación, altura, edificabilidad o distancia a linderos; únicamente habrá de ceder el planeamiento frente a la instalación sobreelevada de las placas, cuando esta sobreelevación sea necesaria para garantizar su funcionalidad.

La conclusión que mantenemos en estas líneas es acorde con otra norma de aplicación directa contenida en el artículo 6 de la LISTA: “Las construcciones, edificaciones o instalaciones deberán ser adecuadas y proporcionadas al uso al que se destinen y presentar características constructivas, tipológicas y estéticas adecuadas para su integración en el entorno donde se ubican, especialmente cuando se sitúen en espacios naturales protegidos o en el entorno de bienes del patrimonio histórico” (artículo 6.2.b y artículo 21.2.b del Reglamento).

No cabe duda que la afección paisajística que supone la instalación de placas fotovoltaicas en soportes sobreelevados en la cubierta del inmueble, debe ser valorada igualmente por la Corporación junto con la garantía de acceso a las fuentes de energía renovable, puesto que ambos criterios han sido contemplados en el Reglamento como normas de aplicación directa, incluso sobre las determinaciones del instrumento de planeamiento aplicable.

4.- EL RÉGIMEN DE LAS VIVIENDAS EN SUELO RÚSTICO

4.1.- La regulación de las viviendas unifamiliares en la LISTA.

Una de las novedades de la LISTA fue regular la posibilidad de autorización de viviendas unifamiliares aisladas sin vinculación concreta a usos ordinarios ni extraordinarios en esta clase de suelo, lo que no era permitido en la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que, recordemos, solo admitía “la necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos” (artículo 52.1.B.b).

Por tanto, la autorización de viviendas unifamiliares aisladas sin vinculación a otros usos ha constituido una novedad de la LISTA, de la que se hizo eco la prensa social por la implicación que tenía la noticia, no tanto para la autorización de nuevas construcciones, sino para legalizar muchas de las existentes. Sin embargo, es destacable que una innovación de tanto calado no fuese merecedora de alguna referencia en la exposición de motivos de la Ley.

La LISTA considera usos ordinarios “las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente” (artículo 21.2.b). Las edificaciones para uso residencial vinculadas a los usos propios del suelo rústico (actuaciones ordinarias) estaba contemplada en la derogada Ley 7/2002, como hemos dicho, pero la referencia a las viviendas para temporeros sí ha constituido una novedad en la LISTA; como tal, su regulación concreta se remitió a lo que disponga el Reglamento.

También se contemplan en la LISTA las edificaciones destinadas a uso residencial vinculadas a las actuaciones extraordinarias; en estos casos, la autorización de la construcción propia de la actuación extraordinaria puede autorizarse de manera

conjunta con la edificación residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas.

Y junto a las viviendas vinculadas a los usos ordinarios y a los extraordinarios, como decimos, la LISTA introdujo la novedad de las viviendas unifamiliares aisladas sin vinculación a otros usos (artículo 22.2 párrafo 2º), exigiendo tres requisitos concretos:

a) Que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el apartado b del artículo 20. El elemento característico para determinar si una edificación en suelo rústico induce a la formación de nuevos asentamientos, es que por sí mismas o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo.

b) Que no impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico. No realiza la LISTA ninguna observación para determinar cuándo una edificación para uso residencial sobre un terreno rústico puede afectar de forma absoluta al desarrollo de los usos ordinarios, ya que el término impedir tiene un alcance más amplio y absoluto que el de afectar.

c) El tercer requisito es una específica remisión a los términos que se establezcan reglamentariamente, lo que implica que, desde la entrada en vigor de la LISTA, aunque se acredite el cumplimiento de los dos primeros requisitos, no han debido autorizarse viviendas unifamiliares aisladas hasta la concreción de los requisitos por el Reglamento.

4.2.- Las viviendas vinculadas al desarrollo de los usos ordinarios en el Reglamento

4.2.1.- Requisitos generales

El Reglamento ha regulado la autorización en suelo rústico de viviendas vinculadas al desarrollo de los usos ordinarios (artículo 29), debiéndose acreditar el cumplimiento de la parcela mínima que establezcan los instrumentos de ordenación y los requisitos siguientes:

“a) Que la vivienda se localiza en una finca destinada a la explotación agrícola, ganadera, forestal o de otros recursos naturales y que es necesaria para la actividad que se desarrolla en la misma”.

El previo destino de la finca donde se vaya a construir la vivienda es requisito indispensable para su autorización, así como justificar la necesidad de la vivienda para el desarrollo de la explotación.

El concepto de finca lo encontramos en el artículo 26.1.a del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: “Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral”; distinto es el concepto de parcela: “la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente”.

Y el concepto de explotación se contiene en el Anexo “Definiciones” del Reglamento, apartado 11: “Explotación: Unidad productiva en la que se desarrolla una actividad en suelo rústico”.

“b) Que la actividad constituye una unidad técnica, económica y empresarial o forma parte de un conjunto integrado de unidades bajo la forma de grupo de empresas, cooperativas u otras formas de gestión empresarial de similar naturaleza”.

La unidad de explotación de la actividad a la que está vinculada la vivienda podrá demostrarse con documentos de carácter mercantil, fiscal o administrativo, ajenos en todo caso a parámetros urbanísticos.

“c) Que la ejecución de la vivienda supone una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la explotación”.

Debe justificarse la viabilidad económica de la construcción en relación con la viabilidad de la propia explotación a la que debe estar vinculada.

“d) Que la vivienda se destina a la residencia habitual de sus ocupantes y se justifica en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control necesarias para el desarrollo de las actividades de la explotación”.

Es muy importante el requisito de la residencia habitual de la vivienda por quienes la ocupen y las funciones específicas que deben prestarse.

La acreditación de todos estos requisitos se realizará con documentos también ajenos al ámbito urbanístico, y deben ser valorados por los técnicos municipales de forma que quede justificado en el expediente el cumplimiento documental de los mismos.

4.2.2.- Las viviendas para temporeros en el Reglamento.

Las viviendas para temporeros constituyen viviendas vinculadas y necesarias al desarrollo de los usos ordinarios y, para su autorización, además de los requisitos anteriores de carácter general para las viviendas vinculadas a los usos ordinarios, deben acreditarse las condiciones siguientes:

“a) La necesidad del alojamiento en base a los ciclos agrícolas, al volumen de producción y a la imposibilidad de atender la demanda prevista en las edificaciones existentes en la explotación”.

Este requisito debe acreditarse con documentación referida a la explotación de la finca y a la insuficiencia o inadecuación de sus instalaciones.

“b) Sólo podrán considerarse como actuación ordinaria cuando tengan un carácter de alojamiento transitorio y se destine al servicio de la explotación agrícola que justifica su implantación. Podrán tener la consideración de actuación extraordinaria cuando los alojamientos estén previstos para un conjunto de explotaciones, el número de trabajadores previsto sea superior a 16 o se destinen a otros usos fuera de la temporada agrícola”.

La relevancia de considerar las viviendas para temporeros como usos ordinarios y no extraordinarios, es que su autorización, en el primer caso, se realizará mediante licencia urbanística municipal y, en el segundo, deba tramitarse la autorización previa regulada en los artículos 30 a 35.

“c) El Ayuntamiento, antes de autorizar la actuación, deberá acreditar que no dispone de solares dotacionales en suelo urbano donde sea compatible el uso de alojamiento de naturaleza rotatoria conforme a dispuesto en el artículo 61.2.f) de la Ley”.

Este artículo contempla las reservas dotacionales que deben contemplarse en los instrumentos de ordenación urbanística; específicamente, para los suelos que deban formar parte de actuaciones de nueva urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, la reserva dotacional incluirá suelos destinados a viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, cuando en la memoria del plan se justifique la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

4.2.3.- Otros requisitos comunes para las viviendas vinculadas a los usos ordinarios.

La licencia de las edificaciones de uso residencial vinculadas a los usos ordinarios del suelo rústico quedará condicionada a que el promotor acredite la puesta

en servicio de la explotación que la justifica, de forma previa o simultánea a la ejecución de las obras autorizadas, así como al compromiso de mantener la vinculación entre la edificación y la explotación que deberá mantenerse en las transmisiones que se realicen.

Y la autorización para la construcción de estas viviendas debe ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, conforme a lo previsto en la Ley estatal de suelo, dejándose constancia de la vinculación entre las edificaciones residenciales y los usos ordinarios del suelo rústico que justifican su autorización. A estos efectos, la anotación indicará la indivisibilidad de las edificaciones y las concretas limitaciones de uso impuestas por el título habilitante.

4.3.- Las viviendas autorizadas como actuación extraordinaria

Al margen de la vinculación a los usos ordinarios del suelo rústico, serán autorizables en las condiciones que regula el Reglamento otras viviendas, en un caso vinculadas a usos extraordinarios y, en otros, no vinculadas. Estas últimas son las que constituyen la novedad de la LISTA y del Reglamento frente a su predecesora la Ley 7/2002 que solo admitía en suelo no urbanizable la vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos (implícitamente debían entenderse autorizarles con el régimen de la Ley 7/2002 las viviendas vinculadas a las actuaciones de interés público, aun cuando no actuaciones de interés público para uso residenciales)

4.3.1.- Viviendas vinculadas

Al regular el artículo 30 las actuaciones extraordinarias, concreta su objeto en “la implantación de dotaciones, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo”; conjuntamente a las edificaciones destinadas a dichos usos,

podrán autorizarse “edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre éstas y las actuaciones extraordinarias”.

Las condiciones de implantación de las edificaciones destinadas a uso residencial vinculadas a los usos extraordinarios autorizados en suelo rústico son las siguientes:

“a) Con carácter general, podrá autorizarse una vivienda por actuación cuando sea necesaria para su desarrollo económico y se justifique en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control. Excepcionalmente, podrá autorizarse un número mayor para las actuaciones que motiven una necesidad diferente y cumplan igualmente con las siguientes condiciones”.

La regla general es la autorización de una sola vivienda por actuación extraordinaria, pudiéndose autorizar un número superior de forma excepcional. Las funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control respecto de la actuación extraordinaria que se han de atribuir a la vivienda autorizable, son similares que las que se atribuyen a la vivienda se destina a la residencia habitual de sus ocupantes vinculada al desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico (artículo 29.1.d del Reglamento).

“b) Que la vivienda y la actuación extraordinaria se desarrollen en la misma finca”.

Sobre el concepto de finca, véase los dicho más arriba al analizar las viviendas vinculadas al desarrollo de los usos ordinarios.

“c) Que la ejecución de la vivienda suponga una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la actuación”.

Mismo requisito que el regulado en el artículo 29.1.c para las viviendas vinculadas al desarrollo de los usos ordinarios.

“d) Que se mantenga la vinculación entre la vivienda y la actuación extraordinaria. A estos efectos serán de aplicación las condiciones que se establecen en el artículo 29.3 y 4”.

4.3.2.- Viviendas unifamiliares aisladas

Como se ha dicho con anterioridad, ésta es la novedad de la LISTA en relación con el uso residencial en el suelo rústico, exigiendo para su autorización que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos, ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico.

El artículo 24 Reglamento pormenoriza los actos que inducen a la formación de nuevos asentamientos y el artículo 31.2 concreta los supuestos donde las viviendas no impedirán el normal desarrollo de los usos ordinarios y para ello:

“a) La construcción de la vivienda será compatible con el desarrollo de usos ordinarios en la misma parcela y no podrá implicar la imposibilidad de materializar las edificaciones que estos demanden, conforme a las determinaciones de la ordenación urbanística.

b) No serán autorizables las viviendas que impidan el desarrollo de las actuaciones ordinarias en las fincas colindantes. A estos efectos, se dará audiencia a los titulares de las fincas colindantes al objeto que puedan hacer valer esta circunstancia durante el trámite de autorización previa”.

Respecto de los requisitos para autorizar este tipo de viviendas a los que la LISTA se remitió para su desarrollo reglamentario, el artículo 31 relaciona los siguientes:

a) No se permitirá más de una vivienda unifamiliar aislada por parcela ni las divisiones horizontales, salvo para aquellas con tipología de cortijo, hacienda o

similar, terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que acrediten la existencia a esa fecha de un uso plurifamiliar.

b) La parcela deberá tener una superficie mínima de 2,5 hectáreas y permitir el trazado de un círculo de 50 metros de radio en su interior. La superficie mínima cuando la parcela se localice en terrenos forestales será de 5 hectáreas.

c) La vivienda deberá situarse a una distancia superior a 100 metros respecto de cualquier otra edificación de uso residencial.

d) La superficie ocupada por la edificación destinada a vivienda no excederá del uno por ciento de la parcela. En el resto de la superficie se mantendrá, en lo esencial, el arbolado, la topografía y las condiciones naturales del terreno, salvo que resulte necesaria su alteración para la implantación de actuaciones ordinarias. La superficie de explanación, por desmonte o terraplén, que resulte necesaria para la ejecución de la edificación, no excederá del treinta por ciento de la superficie que ocupa.

e) La superficie máxima edificable no excederá del uno por ciento de la superficie de la finca y la altura máxima será de dos plantas, contabilizándose las mismas conforme a lo dispuesto en los instrumentos de ordenación urbanística.

f) La edificación tendrá las condiciones tipológicas de una vivienda unifamiliar aislada, debiendo respetar una distancia mínima de 25 metros a los linderos de la parcela.

g) Los servicios básicos que demande la vivienda deberán garantizarse de forma autónoma y preferentemente mediante instalaciones de autoconsumo con fuentes de energía renovable. Excepcionalmente se permitirá el suministro a través de las redes de infraestructuras cuando cuenten con la autorización sectorial correspondiente y para ello sólo se precisen las obras de acometida.

h) La edificación se situará fuera de las zonas inundables y cuando se realice sobre terrenos forestales deberán garantizarse las condiciones de seguridad de la población en caso de incendio y cumplir con las condiciones que se establecen en la legislación forestal”.

Como puede comprobarse, se trata de requisitos objetivos fácilmente acreditables por el interesado y constatables por los técnicos municipales, a diferencia de los requisitos exigidos en el artículo 29.1 para autorizar las edificaciones de uso residencial necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios y en el artículo 30.4 para las edificaciones destinadas a uso residencial vinculadas a actuaciones extraordinarias, que no están vinculados a parámetros objetivos urbanísticos, sino socioeconómicos y propios de la actividad ordinaria o extraordinaria en el suelo rústico a la que quede vinculada la vivienda.

5.- LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y SUS DISTINTAS MODALIDADES

5.1.- Sobre la gestión urbanística, el Reglamento concreta y pormenoriza las distintas modalidades de intervención, en función de quien tome la iniciativa, la Administración o los privados. Y, en cada una de dichas modalidades, a su vez, la gestión puede ser directa o indirecta. El esquema se resume así:

5.1.1.- Gestión pública. La gestión pública determina la iniciativa de la Administración en la gestión y ejecución de planeamiento y puede llevarse a cabo de forma directa o indirecta.

5.1.1.1.- Gestión pública directa. De forma directa, las Administraciones Públicas podrán actuar en base a las siguientes modalidades (artículo 126.3 del Reglamento):

a) “Asumir la actividad de ejecución y gestión urbanística a través de su organización propia o constituir Gerencias urbanísticas con este objeto, para el mejor desarrollo de las competencias urbanísticas que les correspondan”.

En el ámbito de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, el artículo 33.3 prevé como modalidad de gestión directa la intervención a través de las agencias públicas locales: agencia pública administrativa local, agencia pública empresarial local y agencia especial local.

b) “Crear sociedades de capital íntegramente público, de duración limitada o por tiempo indefinido, para todos o algunos de los fines de redacción, gestión y ejecución del instrumento de ordenación; de consultoría y asistencia técnica; de prestación de servicios y de actividad urbanizadora y edificatoria, y de gestión y explotación de las obras resultantes”.

La gestión pública directa a través de sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, se regula en los artículos 85.2.d y 85 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. La sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.

c) “Suscribir convenios de colaboración con otras Administraciones, con organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas; constituir consorcios urbanísticos, y transferir o delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas, para el desarrollo de la actividad de ejecución, todo ello conforme a la legislación de régimen jurídico del sector público, de contratación del sector público y de régimen local”.

Conforme al artículo 47.2.a de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los Convenios interadministrativos son los “firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas

Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas”.

Los consorcios locales se regulan en los artículos 78 a 82 de la Ley de autonomía local de Andalucía y, supletoriamente, en los artículos 118 y siguientes de la de Régimen Jurídico del Sector Público.

Finalmente, el régimen de la delegación de competencias se regula en el artículo 9 de la de Régimen Jurídico del Sector Público.

5.1.1.2.- Gestión pública indirecta. Se regulan en el Reglamento dos modalidades de gestión pública indirecta (artículo 126.4 del Reglamento):

a) “Conceder la actividad de ejecución, conforme a las reglas establecidas en la Ley y sobre la base del preceptivo pliego de condiciones, en cuyo caso el concesionario podrá asumir la condición de beneficiario en la expropiación”.

El agente urbanizador seleccionado mediante la convocatoria del correspondiente concurso se constituye en concesionario de la Administración en la modalidad de gestión pública indirecta del planeamiento.

b) “Crear sociedades de capital mixto, de duración limitada o por tiempo indefinido, para todos o algunos de los fines previstos en el apartado 3.b) de este artículo. Además, podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan por objeto, entre otros, conceder la ejecución a una sociedad de capital mixto, de duración limitada o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento”.

Es requisito de las sociedades mixtas el que la Administración pública ostente la participación mayoritaria y ejerza, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento. Sin embargo, el régimen de las sociedades mixtas no ha sido homogéneo en nuestra tradición normativa urbanística. En el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, se establecía en el artículo 187.2 la exigencia de participación mayoritaria de la Administración en una empresa mixta (sociedad urbanizadora). Sin embargo, en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el artículo 90.3.b permitía la participación de la Administración pública en sociedades mixtas, donde “habrá de ostentar la participación mayoritaria o, en todo caso, ejercer el control efectivo o la posición decisiva en el funcionamiento de la misma”.

Es decir, con el Reglamento de Gestión de 1978, la participación de la Administración en una sociedad mixta para el desarrollo y gestión de una actuación urbanística (modalidad de gestión pública indirecta) debía ser mayoritaria. La Ley 7/2002 permitió que la participación de la Administración fuese minoritaria, pero estableciéndose en los estatutos societarios determinaciones que garantizaran el control efectivo o la posición decisiva en el funcionamiento de la misma (la denominada acción de oro). Y el Reglamento de la LISTA vuelve a la exigencia de la posición mayoritaria de la Administración, sin excepciones.

5.1.2.- Gestión privada. En la gestión privada, la iniciativa para la ejecución del planeamiento la instan los particulares, sean o no propietarios de suelo en el ámbito de actuación; y de este criterio resultan las dos modalidades de intervención:

5.1.2.1.- Gestión privada directa. Conforme al artículo 120 del Reglamento, “podrán realizar los actos de ejecución, mediante gestión directa, los propietarios incluidos en el ámbito de actuación o en la unidad de ejecución y, en su caso, en los sistemas generales y locales que hayan de hacer efectivo su derecho en dichos ámbitos que representen más del cincuenta por ciento de la superficie, por sí mismos o a través de entidades colaboradoras, cuando así esté previsto en el Reglamento”. El requisito del

50% de la superficie del ámbito se constituye en esencial para ejercer la iniciativa privada directa, además, claro está, del establecimiento del sistema de actuación de compensación, ya que en los sistemas de cooperación y expropiación la iniciativa siempre será pública.

Esta gestión directa la ejercerán los propietarios por sí mismos en su condición de propietarios únicos de la actuación (propietario único o todos los propietarios mediante convenio urbanístico con la Administración conforme establece el artículo 121.2.a del Reglamento).

5.1.2.2.- Gestión privada indirecta. En la modalidad de gestión indirecta del sistema de compensación, la iniciativa por un agente urbanizador se puede llevar a cabo en cualquier momento, siempre que no se haya formalizado la iniciativa del sistema mediante gestión directa.

En este punto se advierte una diferencia muy importante con el régimen de la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, por cuanto en ésta, la iniciativa de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, que estuviese interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, se admitía solo si se instaba transcurridos nueve meses desde que la unidad de ejecución hubiese sido delimitada y se hubiese procedido a la elección del sistema de actuación, sin que la iniciativa hubiese sido presentada por el propietario único, todos los propietarios mediante convenio urbanístico o los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución.

5.2.- La otra diferenciación de modalidades de gestión urbanística es la que distingue entre la gestión y ejecución sistemática y asistemática.

5.2.1.- Gestión sistemática. La gestión sistemática del planeamiento se desarrolla siempre en el seno de unidades de ejecución, operando éstas como ámbitos “para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales, con autonomía

técnica y económica, precisas para la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, sin perjuicio de las precisas para las conexiones exteriores, así como para el cumplimiento de los deberes de cesión, urbanización y justa distribución de beneficios y cargas derivados de la ordenación”.

Las unidades de ejecución se delimitarán para la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano de reforma interior, salvo las parcelas que queden excluidas de la unidad de ejecución porque no sea factible incluir la totalidad de los terrenos del ámbito sujeto a ordenación en unidades de ejecución, por tratarse de parcelas que presentan tal grado de consolidación de la urbanización preexistente y de coincidencia parcelaria con la ordenación resultante que así lo justifique para facilitar su ejecución. También se delimitarán unidades de ejecución para la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización en suelo rústico.

La ejecución en cada unidad de ejecución se desarrollará por uno de los tres sistemas de actuación: compensación, cooperación y expropiación.

La unidad de ejecución se corresponderá con el ámbito de la actuación de transformación urbanística, salvo que se redelimita ésta en dos o más unidades de ejecución.

5.2.2.- Gestión asistemática. La ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística se realizará mediante la modalidad asistemática cuando no proceda la delimitación de unidades de ejecución, pero se requiera actividad de gestión con carácter previo a la realización material de las actuaciones (artículo 237 del Reglamento).

Dicha modalidad operará tanto en actuaciones de transformación urbanística de mejora urbana en suelo urbano, como en las de reforma interior, respecto de las parcelas que queden excluidas de la unidad de ejecución porque no sea factible incluir la totalidad de los terrenos del ámbito sujeto a ordenación en unidades de ejecución.

También operará la modalidad asistemática en las actuaciones urbanísticas cuando se requiera de una actividad de gestión y concurren una pluralidad de propietarios, una nueva distribución de fincas o la necesidad de distribuir beneficios o cargas, incluida la obtención de sistemas generales y locales para mejorar o completar la urbanización.

La actuación también será asistemática cuando, sobre el hábitat rural diseminado, sea necesaria para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el instrumento de ordenación urbanística, así como para la ejecución de las medidas de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares, sin que tengan la consideración de actuación de urbanización.

6.-NOVEDADES EN LA REGULACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR.

La derogada Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, introdujo la figura del agente urbanizador diferenciado del propietario del suelo en los tres sistemas de ejecución, con diferentes procedimientos de incorporación, según los casos. Es decir, no se diseñó un procedimiento, como ocurre en otras comunidades autónomas, donde la intervención del agente urbanizador se desarrolla en un sistema de actuación propio, distinto de los tradicionales de iniciativa privada (compensación) o pública (cooperación y expropiación). Incluso con la modificación operada en dicha Ley con la Ley 2/2012, de 30 de enero se mantuvo dicho régimen, estableciendo que “el agente urbanizador es la persona legitimada por la Administración actuante para participar, a su riesgo y ventura, en los sistemas de actuación, asumiendo la responsabilidad de su ejecución frente a la Administración actuante y aportando su actividad empresarial de promoción urbanística”.

Interviniendo el agente urbanizador en cada uno de los tres sistemas de actuación, salvo en el de expropiación donde se constituía como beneficiario de la expropiación, adquiriendo la titularidad de los terrenos incluidos en el ámbito de actuación a expropiar y abonando los justiprecios expropiatorios, era necesario, tanto

en compensación como en cooperación, respetar la voluntad de los propietarios de decidir si optaban por abonar al agente urbanizador seleccionado el pago de los costes de urbanización en metálico o en especie.

Quizás esta circunstancia haya podido justificar el hecho indubitado de que la figura del agente urbanizador no ha tenido prácticamente ninguna manifestación en Andalucía durante el periodo de vigencia de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (20 de enero de 2003 hasta el 22 de diciembre de 2021). Salvo puntuales actuaciones, no se ha constituido el agente urbanizador como responsable de actuaciones urbanísticas por el sistema de compensación o cooperación. La explicación puede resultar de que el pretendido agente urbanizador, es un profesional que pretende obtener suelo en el ámbito sin ser propietario, aportando la responsabilidad de su gestión, así como la financiación de los costes de urbanización, para su repercusión a los propietarios.

Y ha ocurrido que, si todos los propietarios optaban por abonar los costes en metálico -opción que se debía manifestar una vez seleccionado el agente urbanizador-, el agente urbanizador no recibía aprovechamientos urbanísticos, es decir, no resultaba adjudicatario de parcelas resultantes en el ámbito, sino que su beneficio empresarial se debía limitar al 10% como máximo de gastos de gestión con el que se incrementaban los costes de urbanización asumidos para su repercusión a los propietarios.

Durante el periodo de vigencia de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, la figura del agente urbanizador sí ha tenido desarrollo en otras comunidades autónomas. Merece la pena detenernos y analizar las legislaciones urbanísticas de esas comunidades para comprender por qué en ellas sí interviene el agente urbanizador como responsable de actuaciones urbanísticas.

- Extremadura. El protagonismo del agente urbanizador resulta de la atribución de la ejecución del planeamiento bajo la modalidad de gestión indirecta, conforme dispone el artículo 82 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial

y urbanística sostenible de Extremadura, su desarrollo en el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura aprobado por Decreto 143/2021, de 21 de diciembre.

Sin perjuicio de la opción de los propietarios de abonar las cuotas de urbanización al agente urbanizador en metálico o en especie, se reconoce, no obstante, al agente urbanizador, la facultad de exigir, prestando las garantías establecidas - garantía financiera o real proporcional a la garantía de promoción prestada por quien ostente la condición de agente urbanizador-, que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación. El agente urbanizador, en cuanto perceptor de dicha retribución, tendrá la consideración legal de entidad urbanística colaboradora a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal

También se prevé la retribución a la persona o entidad que ostente la condición de agente urbanizador en terrenos edificables, cuando éste asuma el compromiso de promover viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o usos de interés social sobre dichos terrenos, de acuerdo con lo que señale el Programa de Ejecución. Cuando la persona o entidad que ostente la condición de agente urbanizador asuma el compromiso de promover viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, tendrá derecho preferente en la reparcelación a la adjudicación de los terrenos en los que se ubique el aprovechamiento correspondiente a las mismas.

- Valencia. La selección del agente urbanizador está prevista en el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana en el caso de gestión pública indirecta de la ejecución del planeamiento.

En la adhesión de los propietarios al programa de actuación urbanizadora, los propietarios optarán por retribuir al agente urbanizador en metálico o en terrenos, o

en la modalidad de retribución mixta. La retribución será en metálico cuando la consolidación del ámbito impida materialmente la retribución en terrenos. Y podrá ser impuesta de modo forzoso en terrenos cuando los terrenos que así sean adquiridos por un urbanizador público correspondan a la reserva legal destinada a viviendas de protección pública y se valoren conforme al precio máximo que se siga de esa vinculación.

Se prevé, además, que se presume escogida la retribución en terrenos a falta de constitución de garantía por la totalidad del importe del pago en metálico, en forma y plazo, en la parte no garantizada.

- Castilla la Mancha. También la intervención del agente urbanizador se produce en la modalidad de gestión indirecta de la actuación urbanizadora; se constituye, por tanto, el agente urbanizador en agente gestor por adjudicación de la ejecución de un Programa de Actuación Urbanizadora, conforme se establece en el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Con carácter general, la retribución al urbanizador se realizará en metálico. No obstante, procederá su retribución en terrenos edificables en los siguientes supuestos:

a) Cuando así lo acuerden urbanizador y propietario mediante documento fehaciente que se incorporará al proyecto de reparcelación.

b) Cuando el urbanizador asuma el compromiso de promover en plazo sobre los terrenos que reciba en pago de su retribución, viviendas sujetas a un régimen de protección pública, siempre que estos destinos atribuyan a los terrenos un valor máximo legal que permita determinar con objetividad su equivalencia con los gastos de urbanización.

c) Cuando así se determine justificadamente en el acto de aprobación definitiva del Programa de Actuación Urbanizadora correspondiente, en atención a las mejoras

y beneficios que dicha modalidad de retribución vaya a conllevar para la actuación urbanizadora.

Comprobamos con estos tres ejemplos, que se prevén supuestos de retribución al agente urbanizador por los propietarios de sus costes de urbanización, de modo forzoso, en especie, resultando de este modo el agente urbanizador adjudicatario de parcelas resultantes en el ámbito de actuación; circunstancia que no era regulada ni prevista por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

La regulación del agente urbanizador en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía es extraordinariamente escueta, limitándose el artículo 94 a señalar: “1. El agente urbanizador es la persona legitimada por la Administración actuante para asumir la responsabilidad frente a esta de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística en cualquiera de las actuaciones de transformación urbanística.

2. La condición de agente urbanizador puede ser asumida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no del suelo, que quedará legitimada para la ejecución, tras su selección en pública concurrencia según lo dispuesto en esta Ley y su desarrollo reglamentario o, en su caso, por lo previsto en la legislación de contratos del sector público”.

En la regulación el sistema de compensación se señala que “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, instando la pública concurrencia de la actuación urbanizadora”, está legitimada para presentar la iniciativa para el establecimiento del sistema de actuación (artículo 102.1.c), sin que quepa en estos casos constitución de Junta de Compensación (artículo 103.8). En el sistema de expropiación, el agente urbanizador puede ser concesionario (artículo 105.3), al igual que en el sistema de cooperación (artículo 108).

El desarrollo normativo de la intervención del agente urbanizador se contiene en el Reglamento de la LISTA. El artículo 176 establece que “para el desarrollo de la actividad de ejecución urbanística, tanto en régimen de gestión pública como privada, se podrá emplear la modalidad de gestión indirecta a través de la persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, legitimada por la Administración actuante para asumir a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, al ser seleccionada por la Administración como agente urbanizador en pública concurrencia, según lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento y, supletoriamente, por lo previsto en la legislación de contratos del sector público, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística”.

El procedimiento de selección del agente urbanizador se regula, con carácter general, en los artículos 177 a 182, destacando, a los efectos que comentamos sobre la forma de retribución por los propietarios de los costes de urbanización, que el agente urbanizador puede “optar por la retribución mediante la cesión de terrenos edificables” (artículo 181.c), y que “los pliegos deberán determinar el modo o modos en que deberá retribuirse la labor urbanizadora. La retribución del agente urbanizador podrá realizarse en terrenos edificables o, en su caso, superficie edificada, o en metálico”.

Sin perjuicio de la doble forma de retribuir al agente urbanizador de los costes de urbanización, en metálico o en especie, en los sistemas de compensación y cooperación es ineludible el derecho de opción que tienen los propietarios del ámbito, derecho que debe concedérseles, ya sea instada la iniciativa por los propietarios que ostenten más del 50% de la superficie de la unidad de ejecución, ya por un agente urbanizador, ya desde la iniciativa pública por el Ayuntamiento o por el propio agente urbanizador en la modalidad de gestión indirecta; así resulta de los artículos 210.2.a para el sistema de compensación y 229.1.a.3º para el de cooperación.

Es decir, ante la pregunta de si el agente urbanizador puede presentar su iniciativa imponiendo el pago de los costes de urbanización por los propietarios en

especie y no en metálico -en cumplimiento del derecho de opción que se contiene en el citado artículo 181.c del Reglamento-, la respuesta ha de ser negativa, porque el agente urbanizador no puede obviar el derecho de opción de los propietarios sobre la forma de pago de los costes de urbanización, en metálico o en especie.

Este argumento se refuerza y sostiene por el hecho de que el legislador solo ha regulado supuestos específicos donde el agente urbanizador puede imponer el pago forzoso en especie en el sistema de cooperación; estos supuestos son:

- “El pago de los costes de urbanización en terrenos podrá ser establecida con carácter forzoso cuando los terrenos que así sean adquiridos por el agente urbanizador público correspondan a la reserva legal destinada a viviendas de protección pública que no tengan que ser entregados a la Administración en cumplimiento de los deberes de la actuación y se valoren conforme al precio máximo que se siga de esa vinculación” (artículo 233.3 del Reglamento).

- “Se presume escogida la retribución en terrenos a falta de constitución de garantía por la totalidad del importe del pago en metálico, en forma y plazo, en la parte no garantizada. Esta circunstancia deberá notificarse por el agente urbanizador a la Administración y al propietario” (artículo 233.4).

- Pago a la empresa constructora mediante la adjudicación de aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la urbanización (artículo 234.2.b).

Como opinión personal, parecería lógico que los supuestos de imposición forzosa del pago en especie o presunción de esta modalidad de pago en los supuestos previstos en el sistema de cooperación, fuesen también aplicables para el sistema de compensación. Pero no debe ser así por la sistemática utilizada por el Reglamento: para ser aplicables las previsiones de pago forzoso en especie o presunción de esta modalidad, debería estar contemplada en la regulación de la gestión indirecta, capítulo III del Título V o, además de donde está (regulación del sistema de cooperación), preverla también en la regulación del sistema de compensación.

Efectivamente, la regulación del agente urbanizador en el sistema de compensación, se remite a la regulación del capítulo III del Título V, como establece el artículo 211.3. Pero los supuestos específicos de imposición forzosa del pago en especie o presunción de esta modalidad de pago, no se encuentran en esa regulación general del agente urbanizador, sino específicamente en la regulación del sistema de cooperación.



LA AGENDA 2030 EN EL ÁMBITO LOCAL: LOS ODS COMO HERRAMIENTA PARA LA FIJACIÓN DE POBLACIÓN

Virginia LOSA MUÑIZ

Vicesecretaria de la Diputación de Palencia

SUMARIO:

1. Mapeo de los ODS en pequeños y medianos municipios: cómo localizar acciones en la política local y en los pequeños y medianos municipios (PYMEL)
 - 1.1. Introducción
 - 1.1.1. *¿Qué es la Agenda 2030?*
 - 1.1.2. *¿Qué son los ODS?*
 - 1.2. Cómo empezar a localizar los ODS en los municipios
 - 1.2.1. *Por qué localizar los ODS*
 - 1.2.2. *Buscando el compromiso y co-crear conocimiento*
 - 1.2.3. *Determinar metas asumibles y alienadas con los pequeños y medianos municipios.*
 - 1.3. Posibles acciones
 - 1.4 Mapeo de actores
2. Territorialización de los ODS: alineación con programas municipales
 - 2.1. Identificando planes o programas. diferentes situaciones de partida
 - 2.2. Cómo implementar
3. La colaboración intermunicipal: creación de espacios colaborativos y comunidades “comarcales” para la atracción de población al medio rural
 - 3.1. Concienciar a la ciudadanía
 - 3.2. Atracción de población al medio rural
 - 3.2.1. *Fomentar la actividad económica*
 - 3.2.2. *Incrementar el bienestar y la calidad de vida*
 - 3.2.3. *Medidas en materia presupuestaria y de inversión*
- 3.3.- La Agenda Urbana Española: hacia una agenda rural como medio dentro del reto demográfico, el caso de la Diputación de Palencia
4. Conclusiones
5. Bibliografía

1. MAPEO DE LOS ODS EN PEQUEÑOS Y MEDIANOS MUNICIPIOS: CÓMO LOCALIZAR ACCIONES EN LA POLÍTICA LOCAL Y EN LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS MUNICIPIOS (PYMEL)

1.1. Introducción

1.1.1. ¿Qué es la Agenda 2030?

En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica cumbre de desarrollo sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que desde el 1 de enero de 2016 rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) son herederos de los Objetivos del Milenio y buscan ampliar los éxitos alcanzados con ellos, así como lograr aquellas metas que no fueron conseguidas.

Estos nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030. La Agenda 2030 gira entorno a cinco ejes centrales: *Planeta, Personas, Prosperidad, Paz y Alianzas* -denominadas en inglés, **las cinco P: Planet, People, Prosperity, Peace, Partnership**. Pretenden poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones; velar porque todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad en un medio ambiente saludable; proteger el planeta contra la degradación mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, para las generaciones presentes y futuras; un progreso económico social y tecnológico en armonía con la naturaleza; propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres del temor y la violencia, pues no puede haber desarrollo sostenible sin paz; y movilizar los medios necesarios para el cumplimiento de esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, basada en un espíritu de mayor solidaridad mundial y centrada

particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

La Agenda pese a estar contenida en una resolución “soft law” convoca a todos para su implementación, remarcando las dimensiones regionales y subregionales¹. El reto más importante al que se enfrenta la Agenda 2030, es el de incorporar a los ciudadanos para su implementación. Y si hay un actor capacitado para pilotar esa incorporación de los ciudadanos, este es el municipio.

Y en cuanto a su naturaleza la Agenda no se ha publicado en el BOE como tal, no forma parte de nuestro derecho interno y por tanto no tiene carácter obligatorio. Pero tampoco es una mera recomendación, es algo más, es una declaración que contiene equívocamente la voluntad de los Estados firmantes de resolver cuestiones esenciales para la humanidad.

1.1.2. ¿Qué son los ODS?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como objetivos mundiales, son un llamamiento universal a todos los países ya sean ricos, pobres, o de ingresos medianos a adoptar medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Estos **17 Objetivos** se estructuran a su vez en **169 metas** que se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los Objetivos están interrelacionados, con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro.

¹ GARCIA MATÍES, R. La implementación de la Agenda 2030 en los entes locales. Su importancia para fortalecerlos en la prevención y mitigación de los desastres: La COVID-19” *Revista CUNAL* n° 232

Los ODS conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general.



Imagen: Infografía de los 17 ODS

Es importante destacar el papel que la organización CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) desempeñó para lograr que se adoptara el ODS 11 sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenible a través de la campaña “Urban SDG” liderada por una coalición de redes de gobiernos locales, agencias de la ONU y organizaciones de la sociedad civil. “EL ODS 11 es el único objetivo de la Agenda con enfoque subnacional y supuso un paso sin precedentes hacia el reconocimiento de los gobiernos locales dentro de la Agenda de desarrollo internacional”².

El cambio que se pretende abordar no se puede hacer de forma individual ni unilateral, requiere un esfuerzo multiactor y multinivel, don de los Ayuntamientos., Diputaciones, Cabildos y Consejo Insulares desempeñan una importante labor. En

² <https://www.uclg.org/es/temas/agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>

esta tarea es fundamental mantener la corresponsabilidad entre todas las administraciones, y trabajar juntas con un reparto equitativo de recursos pues no es infrecuente que las entidades locales están desempeñando responsabilidades que muchas veces quedan fuera de sus competencias, pero que se asumen en justificación de esa mayor cercanía al ciudadano.

1.2. Cómo empezar a localizar los ODS en los municipios

Si bien los ODS se plantean como universales, estos se han de contextualizar en cada uno de los territorios. Su implementación es por tanto local, de “abajo a arriba”.

Es importante dicha localización pues todos los ODS tienen metas vinculadas con las responsabilidades de los gobiernos locales. Es un proceso de empoderamiento a todos los actores locales.

Así se pretende aportar:

- Un diseño de las políticas públicas teniendo en cuenta un enfoque más integral y de derechos.
- Favorecer la recuperación, implementación o profundización de procesos de planificación ya existentes.
- Facilitar el monitoreo de las políticas públicas y la medición de los resultados ya consolidados.

El denominado proceso de localización de los ODS debe estar, según MERINO ESTRADA³ guiado por el Informe CGLU en relación a los siguientes postulados:

- “Todo el gobierno” para y con “toda la sociedad”.
- Gobernanza multinivel.

³ MERINO ESTRADA, V. “La localización de los ODS y el sistema competencial”. *Revista CUNAL* n° 232

- Localización.
- Enfoque territorial para el desarrollo local.
- Descentralización.
- Coherencia política.
- Entorno favorable
- Subsidiariedad: como dice el autor, el mal llamado principio de “subsidiariedad” basado en que las entidades locales son las administraciones más cercanas a los ciudadanos, debería regir el criterio de proximidad

1.2.1. Por qué localizar los ODS

Es necesario concretar y trasladar las estrategias nacionales o de otras escalas a los entornos locales, buscando el logro de los mismos. Es fundamental su alineación y su bajada al plano local y de oportunidades territoriales.

A través de su localización, las autoridades y entidades locales tenemos que adaptar las metas y alienarlos con las actuaciones que se hagan.

Así y siguiendo a la **Guía para la implementación de los ODS en el ámbito local de Andalucía**, el proceso de localización se refiere a:

- Cómo trasladar las actuaciones nacionales a la especificidad de los entornos locales y regionales.
- Cómo los agentes locales y regionales pueden apoyar el logro de los ODS a nivel nacional mediante acciones realizadas de abajo hacia arriba.
- Cómo los ODS proporcionan un marco para la política de desarrollo local.

Se viene diciendo por los expertos que el 65% de la agenda no puede ser alcanzada sin el involucramiento de actores locales. (Kanuri, C. et al. (2016).

1.2.2. Buscando el compromiso y co-crear conocimiento

Se debe proporcionar el mejor contexto para cohesionar un compromiso de la entidad local (conjunto de empleados públicos) y la ciudadanía.

Para ello la **Guía para la localización de la AGENDA 2030 de la FEMP** propone:

- a) Realizar una declaración institucional de compromiso por parte de la propia entidad local. Se busca la implicación de todos los agentes de la institución su perdurabilidad más allá de los ciclos de legislatura.
- b) Reflexión interna de la oportunidad que suponen los ODS: constitución de un grupo de trabajo
- c) Preparar un plan de formación para todas las personas de la institución
- d) Creación del grupo de trabajo ad hoc
- e) Trasladarlo a la ciudadanía: plan de comunicación institucional: portal web, RRSS, medios de comunicación ...

Reseñamos en este cuadro algunos ejemplos de herramientas de comunicación:

Acciones de comunicación	Población objetivo
Campana general	Ciudadanía general
Talleres divulgativos	Escuelas, asociaciones de vecinos u otros colectivos
Programas formativos (on line)	
Difusión en RRSS y medios locales	Ciudadanía general
Canal de youtube	Juventud
Talleres formativos y buenas prácticas	Ciudadanía general
Difusión cartelería	Ciudadanía general

Mesas de debate	Agentes del territorio
-----------------	------------------------

Fuente: Guía implementación ODS de Andalucía.

1.2.3. Determinar metas asumibles y alienadas con los pequeños y medianos municipios

La **Guía de ODS del País Vasco** dispone de 80 metas de referencia para los municipios que pueden servir de referencia. De las 169 se seleccionan las que tienen relación con el ámbito local.

Es importante saber si la organización va a emprender un proceso de identificación y alineamiento de iniciativas de ODS o diseñar una estrategia local o de localización de los ODS.

¿Cómo empezamos?

Dos vías que proponemos:

- Redactar una meta nueva:
 - o Meta Global: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado.
 - o Meta adaptada a la escala local: para el año 2030 reducir a 0 el número de víctimas de violencia contra las mujeres.
- Adaptar una meta existente: puede ser y no en pocas ocasiones que ya estemos realizando acciones dirigidas a engarzar con los ODS. Por ejemplo:
 - o ACTUAL: reducir en un 10% el consumo de agua del municipio
 - o ACTUALIZADA: para el 2030 aumentar considerablemente el uso eficiente del agua en el sector doméstico hasta alcanzar una reducción del 10% en el consumo doméstico de agua.

¿Qué objetivos y metas están más implicados en la esfera de los empleados públicos?

Como empleados públicos, la consecución de la Agenda 2030 es una de las metas fundamentales para desarrollar de manera efectiva las funciones atribuidas por la Constitución y el ordenamiento jurídico. Implementar las políticas públicas en nuestro entorno, implica llevar a la práctica los ODS en el día a día de la función pública.

La Agenda se aprueba en un marco de transversalidad en la que el cumplimiento de cada objetivo tiene una influencia fundamental para conseguir la consecución del resto. Así, algunos objetivos **como el 16** que pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, incentivan la creación de un marco adecuado para la puesta en práctica y el éxito del resto.

Por ello, la creación de esa red institucional sólida implica la mejora de la organización administrativa, de los procesos de toma de decisiones públicos, la transparencia y la creación de las políticas públicas integrales e inclusivas.

Dentro del conjunto de Objetivos, los que tienen más relación con la actividad de los empleados públicos son, indudablemente los de mayor contenido transversal que coadyuvan a la potenciación y a la consecución del resto de los objetivos de las administraciones públicas. Entre ellos, el mencionado **objetivo 16 o el objetivo 17** en relación a la creación de relaciones de gobernanza para la implementación de las políticas públicas. Por ello, en el complejo marco de relaciones institucionales sobre el que desarrollan su actividad los empleados públicos, necesitan del **compromiso de 12 de transparencia**, participación y alianzas sólidas para conseguir los mejores resultados para los ciudadanos y el interés general.

Por otro lado, **el objetivo 5** implica un firme compromiso con la igualdad de género, con la consecución efectiva de la equidad social, empezando por las propias administraciones públicas, tanto en el trato personal hacia los ciudadanos que se relacionan con los empleados públicos, como en el ámbito laboral con las políticas de conciliación y de igualdad de oportunidades.

La transformación de la sociedad lleva aparejada un fuerte compromiso con el cambio productivo y de consumo que, como empleados públicos, debemos guiar y formar parte de ella. Por tanto, la observancia del **objetivo número 12** sobre el consumo y producción responsable incide en la manera de consumir dentro del ámbito laboral determinados servicios, como electricidad o papel, así como el diseño de políticas públicas de producción de bienes y servicios teniendo presentes los criterios del consumo responsable.

Nuestra labor como empleados públicos hace necesaria la vigilancia medioambiental y la acción por el clima como fundamento de nuestra actuación. Por ello, incluir también **el objetivo número 13** en nuestro día a día laboral y personal contribuye a los resultados de las administraciones públicas.

1.3. Posibles acciones

Es fundamental **mapear** acciones y/o políticas que se estén desarrollando y también identificar posibles nuevas acciones. Como ejemplos orientadores⁴, señalamos:

ODS 1:

- Facilitar y promover el acceso a servicios dirigidos a personas de la tercera edad (ayuda a domicilio, ayudas para la dependencia...)
- Iniciativas de alquiler social

⁴ Buenas experiencias obtenidas en parte (y de nuestra propia experiencia) de la Guía práctica “Cómo abordar los ODS desde el ámbito local” de la Red Vasca de municipios sostenibles. Gobierno Vasco. Mayo 2019.

- Garantía de cobertura de necesidades básicas (ej. comedor social)

ODS 2:

- Dedicar terrenos públicos para huertos de autoconsumo
- Promover la competitividad del sector primario (Ferias...)
- Potenciar a diversificación de la económica rural
- Potenciar los circuitos cortos de comercialización: grupos de consumo, mercados locales...
- Apoyo a la agricultura y ganadería ecológica local

ODS 3:

- Garantizar la salubridad del entorno urbano más cercano y la calidad alimentaria del municipio
- Dinamizar actividades deportivas para los municipios
- Equipamientos deportivos
- Mejora calidad acústica y focos de ruido ambiental
- Prevenir accidentes de tráfico
- Ofertas de transporte colectivo
- Red caminos rurales
- Señalización de red viaria
- Urbanizar calles
- Iniciativas de camino escolar

ODS 4

- Acceso a equipamientos y servicios educativos y culturales

- Facilitar y generalizar el acceso a las nuevas tecnologías

ODS 5

- Disponer de un Plan de Igualdad
- Formación e impulso en políticas de igualdad
- Prevenir y atender víctimas de violencia de género

ODS 6

- Controles de agua
- Gestión integrada de agua
- Garantizar el abastecimiento de agua
- Racionalizar el consumo de agua (ej. eficiencia en sectores doméstico, agrícola, ganadero...)
- Mantenimiento red de saneamiento
- Campañas de sensibilización del uso eficiente del agua

ODS 7

- Optimizar el consumo energético en el alumbrado público
- Optimizar el consumo energético en el parque móvil municipal
- Impulsar medidas de eficiencia energética en hogares vulnerables

ODS 8

- Potenciar el desarrollo de empresas locales
- Fomentar economía social
- Mejorar formación continua de personas trabajadoras (ej. Escuela de emprendedores)

ODS 11

- Conocer calidad del aire
- Reducir contaminación atmosférica
- Formar e informar en materia de autoprotección
- Conocer la incidencia de riesgos naturales, tecnológicos y antrópicos
- Promover voluntariado sostenible (ej. Programa voluntariado “A Huebra”)
- - incluir en el planeamiento diversidad de usos
- Incluir en planeamiento la perspectiva de género (ej. Mapas de miedo en ciudades)
- Mejorar equipamientos y zonas verdes
- Conservación del patrimonio

ODS 12

- Potenciar compra y contratación pública verde

ODS 16

- Crear mesas y puntos de encuentro multiculturales
- Considerar los espacios públicos como puntos de encuentro para todos los sectores y generaciones de la población
- Fomentar espacios de coordinación interdepartamental
- Coordinar/ Implementar/Desarrollar la Agenda 21 (en diversos ámbitos sectoriales)

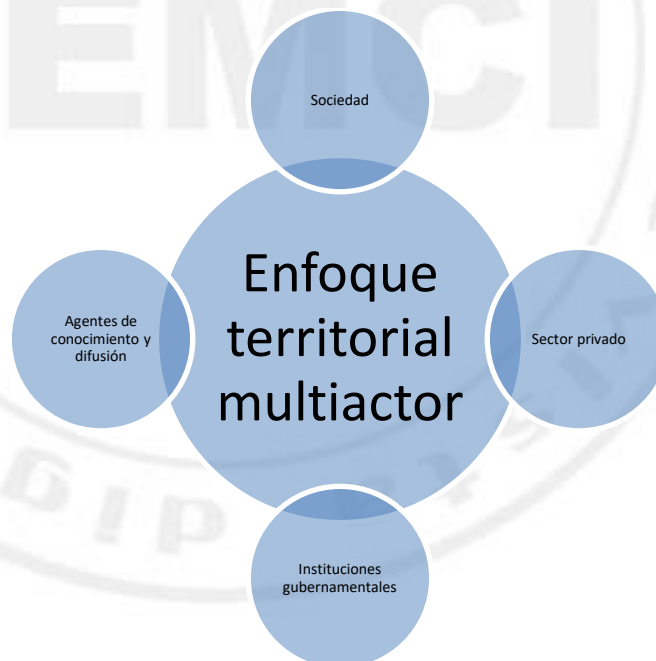
- Desarrollo de proyectos que requieran de coordinación y colaboración interdepartamental en materia de sostenibilidad

1.4. Mapeo de actores

Para poder pasar de la planificación a la realidad es necesario hacer una labor de localización de **personas** comprometidas. Para ello debemos identificar cuales están presentes en el desarrollo, cuales en el proceso o pudieran tener influencia sobre el mismo.

Para ello debemos:

- 1.- Identificar los principales actores existentes en el territorio
- 2.- Analizar sus características respecto a su misión y actividades, disposición para participar, colaborar y contribuir al proceso de confección colectiva del a adaptación de la Agenda 2030.



Fuente Guía de la FEMP. Adaptación propia.

En relación con las llamadas PYMEL (pequeñas y medianas entidades locales), los agentes a identificar e integrar serían: asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, entidades locales menores, son agentes dinamizadores con un papel relevante. También pequeñas empresas, centros cívicos, bibliotecas, escuelas....

Identificando actores relacionados directamente con la adecuación de los ODS y sus metas, podemos utilizar esta caja de herramientas:

ODS	Metas	Salud	Em- pleo	Obras publi- cas	Sector pri- vado	Socie- dad ci- vil	Acade- mia	Otros actores

Fuente: Guía de la FEMP, adaptación Manual de ODS (Argentina)

Interesante es la propuesta que recoge la Guía de Andalucía de identificar un “**grupo motor**” que lidere el proceso de localización de los ODS con capacidad de atraer y convencer al resto de la organización. Para que dicho grupo motor pueda desarrollar esta función de liderazgo es necesario que desde la organización se destinen los recursos necesarios para el proceso de implementación, y al menos, las siguientes tareas:

Identificar qué personas participan y con qué función

- Lidera
- Forma parte del equipo
- Asesora (externo/interna)

Asignar tareas y responsabilidades y qué dedicación requiere el proceso:

- Dinamiza y convoca

- Elabora materiales y presupuesto
- Documenta el proceso y comunica
- Hace seguimiento

Dotar de medios para poder acometer el proceso:

- Disponibilidad de tiempo
- Asignación de recursos técnicos y financieros

2. TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS ALINEACIÓN CON PROGRAMAS MUNICIPALES

2.1. Identificando planes o programas. diferentes situaciones de partida

Es importante analizar el contexto y la realidad de la que ya disponemos. Podemos encontrarnos con diferentes situaciones de partida que nos ayudarán a contextualizar los primeros pasos en la localización y alineación:

- Situación en la que carecen de planes estratégicos o planes municipales de acción de legislatura (PAM).
- Situación en la que se dispone de la AGENDA 21.
- Situación en la que disponen de un Plan estratégico o de un PAM o un plan sectorial estratégico.
- Planes EDUSI.
- Agendas Locales.

Así presentamos este cuadro que recoge diferentes planes estratégicos sectoriales que se dan en los municipios, alineándolos con los ODS correspondientes:

Conexión del PEM u otros instrumentos estratégicos municipales con los ODS	
Plan de Agenda 21	ODS 11

Plan de Ordenación Urbana	ODS 11
Plan de igualdad	ODS 5
Plan de inclusión social	ODS 10
Plan de fomento del empleo	ODS 8
Plan medioambiental	ODS 13
Plan contaminación acústica	ODS 13
Plan eficiencia energética	ODS 7

Fuente: Red Localis

Una de las herramientas transversales para todas las entidades locales dentro del ámbito de la planificación es EL PRESUPUESTO.

Integrar los ODS en la gestión de una Administración no es una tarea fácil, requiere de un enfoque transversal dentro de las estructuras locales y además se tiene que liderar al más alto nivel.

Como buena práctica se relata el ejemplo de la Diputación de Palencia donde se tomó la decisión de hacer un primer análisis de las diversas políticas y actuaciones desarrolladas por la Institución, identificando las analogías con el contenido de los ODS para posteriormente alinearlas con las diferentes metas.

A tal efecto se planteó un diseño integral desde dos vectores:

- uno desde el punto técnico material, a través de la herramienta más transversal y al más alto nivel que hay en la Institución, su propio presupuesto;
- y otro incidiendo en la gestión de las personas que trabajan en la institución provincial.

Mediante la adaptación del programa informático de contabilidad y la participación de todos los Servicios de la Diputación, en el proyecto de Presupuesto

Provincial de 2020 se hizo un innovador ejercicio de transformación presupuestaria. Utilizando como base la definición de los 17 ODS y su concreción en las 169 metas se asignó a cada partida presupuestaria un objetivo y una meta, permitiendo seguir su evolución en las fases de ejecución del presupuesto.

En las aplicaciones presupuestarias conformadas por 12 dígitos se han añadido 3 más correspondientes al PAN o Plan de Actuación, siendo ahora, en todas las acciones de la Diputación que se conforman por 15 dígitos, alineando todas las actuaciones con la ejecución presupuestaria.

Como Otros posibles Planes a utilizar en la labor de alienación con los ODS, podemos señalar:

Vivienda: ODS 1 y 11

Igualdad: ODS 4,5,8,10,11 y 16

Fomento de empleo: ODS 1,8 y 10

Cambio climático: ODS 1,3,6,9,11,13,14,15

Juventud: ODS 1,3,8,11,16

Es decir, introducir los ODS en la planificación y evaluación de las políticas públicas. El crecimiento urbano incontrolado demanda políticas integrales que aborden los aspectos sociales, económicos y ambientales y que promueva modelos de desarrollo urbano sostenibles⁵.

Así se pretende buscar la esencia de los ODS en el ADN del trabajo que los gobiernos locales ya están realizando. Permite en concreto ordenar en “clave ODS” y sin perder la integralidad de la Agenda 2030, las políticas, programas y actuaciones que ya se están llevando a cabo, identificar necesidades y retos para poder avanzar. Si bien en los PYMEL están más orientados al desarrollo de prestaciones y/ o servicios

⁵ CAMPUS ACUÑA, C. /VAQUERO GARCIA, A. “El papel de las entidades locales en la Agenda 2030: Propuestas para la localización y consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” Red Localis 15/2020.

“tradicionales” (servicios públicos, alumbrado, recogida de residuos, mantenimiento de espacios verdes...).

¿Y el planeamiento urbanístico?

La importancia de los instrumentos de planeamiento urbano en el diseño de las ciudades es vital, tanto en el diseño de sus servicios y proyección en la vida de los ciudadanos, tal y como se vio con la reforma operada por la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. No es baladí la afirmación de que el urbanismo es una tarea de todos. Así todos somos corresponsables de la construcción de nuestro territorio. Cada vez es más frecuente que las ciudades redacten planes urbanos estratégicos para poder contar con una herramienta general de planificación transversal⁶.

2.2 Cómo implementar

Una vez realizada las tareas de localización de ODS, de actuaciones existentes a alinear, de identificar agentes clave y mapear opciones, se deben sistematizar las conclusiones, así como establecer líneas para establecer qué ODS se van a precisar y las metas en las que se van a centrar los esfuerzos dependiendo de las capacidades y situación de cada territorio.

Como ejemplos de actuaciones relacionadas con los ODS que pueden servir de guía, podemos señalar algunas de las siguientes:

Mecanismo de Compra publica sostenible

A través de la compra pública sostenible se integran aspectos sociales, éticos y ambientales en los procesos y fases de la contratación de servicios y en la adquisición de bienes.

⁶ CAMPOS ACUÑA, C./VAQUERO GARCÍA, A. ob cit

Las compras públicas suponen un porcentaje relevante del total de compras que se producen en el mercado. La introducción de **criterios sociales, éticos y ambientales** en las compras públicas tiene un impacto directo en la transformación de la economía y un efecto ejemplarizante para el resto del mercado.

La nueva legislación sobre contratación pública abre la puerta a la **inclusión de cláusulas sociales y medioambientales**, pero requiere de la voluntad institucional para su puesta en marcha. Por tanto, el marco jurídico ya lo posibilita, por lo que es necesario aprovechar el espacio abierto.

Como administración pública, la administración local tiene un enorme potencial ejemplarizante y puede contribuir activamente, a través de políticas de compra pública que privilegien la adquisición de productos y servicios ambiental y socialmente más responsables, a incentivar la transición del sistema productivo hacia la sostenibilidad, así como a una mayor conciencia de la ciudadanía.

Mecanismos de movilización de recursos next generation

El proceso de desarrollo territorial vinculado al de localización de los ODS ofrece las condiciones idóneas para **atraer la inversión pública y privada para las hojas de ruta, los planes y los proyectos ODS consensuados en el territorio**. No cabe duda que la movilización de recursos relacionado con la localización de la Agenda 2030 deberá estar estrechamente relacionada con la reorganización del modelo productivo y con un liderazgo sólido desde la esfera pública. Resulta clave reforzar la premisa de que la inversión privada deberá apoyar la protección del bien común e impulsar lo que llamamos el Estado emprendedor, desde el planteamiento de las políticas públicas.

En la actualidad, aparte de las fuentes tradicionales de financiación de las entidades locales, la ampliación de la financiación europea ofrece nuevas posibilidades para financiar proyectos. Paralelamente están surgiendo otras formas de atracción de recursos financieros vinculados a fondos de inversión sostenibles y de

impacto que también están experimentando un considerable crecimiento. Tanto en el ámbito público como en el privado, la proliferación de **recursos y mecanismos de inversión hacia el desarrollo sostenible y el territorio** están proliferando, generándose una oportunidad idónea para vincular el desarrollo de largo plazo y la inversión productiva y de impacto.

Presupuestos participativos

Es una herramienta de participación y cogestión entre la sociedad civil y la entidad local. A través de los presupuestos participativos se genera un espacio muy enriquecedor con todos los actores que favorece la construcción e implementación de una agenda local común y consensuada. Este espacio de encuentro y diálogo permite influir y participar en el proceso de toma de decisiones públicas, que les permite opinar sobre la aplicación de los fondos públicos y controlar las rendiciones de cuentas referidas a su utilización.

La Diputación de Lugo fue la primera administración provincial de España en elaborar en 2015 sus presupuestos de modo participativo. A ella le han seguido, a modo de ejemplo y sin carácter exhaustivo, muchas más en Andalucía (Sevilla, Málaga o Córdoba), Cataluña (Barcelona, Santa Cristina de Aro, Figaró-Montmany, Rubí, Castellar del Vallès, Sabadell, Sant Boi de Llobregat o Vilafranca del Penedés), País Vasco (San Sebastián, Vitoria, Astigarriga...) Baleares (Colonia de San Pedro, en el municipio de Artá), Murcia (Cartagena) o la Comunidad Valenciana (Valencia)⁷.

Presupuestos alineados con los ODS

El Presupuesto de Diputación de Córdoba para 2019 alineado y visualizado con los apoyos a los ODS, con su anexo de Análisis de la contribución del Presupuesto General de 2019 a los ODS (Pleno de 19-12-2018). *La Diputación de Palencia “Hacia una diputación sostenible: la integración de los ODS en la gestión”* obtuvo el

⁷ Guía de la FEMP.

Galardón CNIS 2020 por su proyecto pionero de transformación presupuestaria asentada en los ODS. Para conocer más acerca del proceso visita:

<https://www.diputaciondepalencia.es/noticia/20191122/presupuestos-2020-personas-municipios-desarrollo-socioeconomico>

3.- LA COLABORACIÓN INTERMUNICIPAL: CREACIÓN DE ESPACIOS COLABORATIVOS Y COMUNIDADES “COMARCALES” PARA LA ATRACCIÓN DE POBLACIÓN AL MEDIO RURAL

3.1. Concienciar a la ciudadanía

Hemos visto la importancia de la comunicación y difusión utilizando diversas herramientas para poder llevar el mensaje y la cultura de la Agenda 2030 a la ciudadanía, buscando sobre todo su **implicación**. Es muy importante trasladar la repercusión de los ODS en la mejora de la calidad de vida y empoderar a las personas como agentes de cambio hacia la transformación.

Así podemos indicar algunas estrategias:

- Organizar eventos de presentación de los ODS pero que participen los actores civiles.
- Organizar campañas de promoción de hábitos sostenibles de consumo responsable reciclaje.
- Programa de actividades culturales y deportivas para mejora de conocimientos de los ODS.
- Creación de Observatorios de sostenibilidad.

Señalamos algunos enlaces de acciones dirigidas a la difusión y concienciación de la ciudadanía que nos pueden servir de referencia, tales como:

- <https://www.diba.cat/es/web/ods/la-diputacio-amb-els-ods> Diputación de Barcelona
- <http://ods.dip-badajoz.es/proyectos/61> Diputación de Badajoz: creación laboratorios de emprendimiento

Hablando del ámbito local se hace preciso y necesario fomentar la **concienciación y la participación ciudadana** en la lucha contra la **despoblación** y en la búsqueda de soluciones. En este sentido hay que tratar de cambiar las expectativas que se fueron creando en los últimos sobre el medio rural.

Tal y como señala la Guía de la FEMP, para conseguir la participación y concienciación de la ciudadanía es imprescindible la **CREACIÓN DE ESPACIOS**. Así, otra acción estratégica para implementar los ODS en la actuación ordinaria de la Diputación de Palencia, a mayores de la utilización del Presupuesto como herramienta adecuada como se ha señalado, ha sido la implicación y colaboración de la parte humana. De tal manera que el desarrollo de la práctica se ha traducido en:

Teniendo como base la metodología de “información-sensibilización-acción”, comenzamos con la primera donde es necesario dar a conocer la Agenda 2030 y los ODS, por lo tanto, se comenzó con una sesión de información sobre sus objetivos, que puede ser trasladado a cualquier entidad local:

1. PUBLICACIÓN DE UN DOCUMENTO INTERACTIVO PARA LOS FUNCIONARIOS EN LA INTRANET DE LA DIPUTACIÓN PARA CONOCER LOS ODS:

Con fecha 5 de junio de 2019, haciendo coincidir con el Día Mundial del Medio Ambiente, se dio a conocer a todos los funcionarios de esta institución provincial que eran los ODS y como les afectaban como funcionarios. Para ello se envió un correo electrónico con el documento y luego posteriormente se alojó en el Portal del Empleado. En el mismo se explicó los 17 objetivos de forma

individualizada, cuyos contenidos fueron reforzados con enlaces a la página de la ONU, y la afectación personal que tenían los ODS al funcionario en particular como la obligatoriedad de los temas de los ODS en las oposiciones, y herramientas para poderles aplicar en el día a día no sólo como trabajador de la institución sino como ciudadanos del mundo.

2. SESIONES INFORMATIVAS DE LOS ODS EN EL AÑO 2019: dirigidas a todos los trabajadores de la Diputación. En ellas se dan a conocer cuáles son los objetivos de la Diputación y por qué vamos a trabajar en ello. Lo que se ha hecho y lo que se espera de nosotros.

- Exposición en el hall principal de la Diputación y en la Escuela Universitaria de Enfermería: “*Una mirada al 5 de Junio, día mundial del medio ambiente del medio ambiente y los ODS*”, creando **un documento** para todas las personas trabajadoras de la institución disponible también en la intranet.

- Jornada informativa en coordinación con la Junta de Castilla y León para los responsables de los Servicios y puestos de mando intermedio.

3. NOS VEMOS EN ... “TU ESPACIO DE CONOCIMIENTO COLABORATIVO”: hacia los ODS y la transformación de la organización. Un día a la semana o cada quince, proponer reuniones para debatir todo aquello que ha surgido en torno a un tema del interés de nuestro trabajo en la Diputación, relacionándolo con el ODS y meta concreta a la que responde e intentando buscar elementos de mejora asumibles desde nuestro trabajo y competencia, y de aquí recogemos las decisiones adaptadas entre los presentes, que deberán aprobarse por los órganos competentes, si fuera el caso.

3.2. Atracción de población al medio rural

El desdoblamiento es un riesgo que tiene que ver con muchos de los ODS en el sentido de que antes que operar positivamente en su favor, produce una

regresión no deseada: allí donde el despoblamiento es una tendencia, un incremento de la pobreza y de los índices de desarrollo son visibles, se verifica mayor desigualdad de acceso a servicios de salud y educativos de calidad, no se visibiliza correctamente el papel de la mujer, decrecen las oportunidades de empleo o, más allá, de empleo inclusivo, cuesta mantener las infraestructuras necesarias para la resiliencia, disminuye el diálogo rural-urbano, se desvalorizan las funciones, recursos y trabajos propios del medio rural, no se cuida de manera coherente el medio ambiente generando riesgos de incendios o contra los ecosistemas, se pierde biodiversidad y se incrementan los efectos del cambio climático.

España no progresará en la consecución de los ODS **si no se planta cara al abandono de su medio rural**, si no se propone una política seria de coherencia entre el medio rural y su entorno natural o no se reclama la responsabilidad de cada ciudad con su medio rural.

En los últimos años se ha puesto de relieve una realidad conocida: la pérdida continuada de población en las zonas rurales y alejadas de los núcleos urbanos.

Aunque podría pensarse que esta caída de la población es en exclusiva del medio rural, la realidad nos muestra que ya está afectando a las comarcas en las que se encuentran estos municipios e incluso, a ciudades de pequeño tamaño.

3.2.1. Fomentar la actividad económica

Una de las actuaciones para mejorar las cifras demográficas en el medio rural es el fomento de la actividad económica. En los últimos años se ha producido un continuo abandono de población en el medio rural por la migración hacia las ciudades y comarcas económicamente más atractivas. En consecuencia, la situación económica, influye en las decisiones de residencia. Los crecimientos provinciales más importantes se observan en aquellas provincias con un mayor dinamismo económico, turístico e industrial.

Teniendo en cuenta la realidad anterior, es imprescindible el establecimiento de las condiciones necesarias, dentro del ámbito competencial local, que permitan disponer de un modelo de desarrollo económico, social y territorial sostenible, integrador e igualitario, fomentando la creación de empleo y el emprendimiento de la población.

Entre otras medidas, la Red Española de Desarrollo Rural (2020) propone las siguientes actuaciones:

- Apoyar a los emprendedores para fomentar el empleo en las zonas rurales, en especial a través de la formación y la transparencia de la tecnología, incentivado todo lo que rodea la sociedad de la información y considerando actuaciones fiscales que fomenten la actividad privada.
- Apostar por nuevos instrumentos financieros que busquen facilitar el acceso a los promotores rurales, por ejemplo, por medio de ayudas para el pago de créditos (subvenciones del tipo de interés, amplio período de carencia, etc.) o apoyo para la obtención de garantías o microcréditos.
- Agilizar los tiempos en la tramitación de los programas de desarrollo rural, compaginando la celeridad con la garantía de que se cumplen los objetivos para los que han sido diseñados.
- Simplificar los mecanismos de gestión administrativa y financiera.

3.2.2. Incrementar el bienestar y la calidad de vida

Para garantizar la supervivencia del medio rural es necesario incrementar el bienestar y calidad de vida de la población a través de un amplio catálogo de servicios públicos accesibles, que respondan a las demandas ciudadanas y que ponga especial atención y apoyo a la conciliación familiar y la población más vulnerable. La lucha contra la despoblación del medio rural precisa garantizar la plena equiparación de la calidad de los servicios públicos que se prestan, evidentemente adaptando la oferta a

las características territoriales en las que vive esta población (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, 2020).

Tal y como señala la FEMP (2017) es imprescindible revisar el modelo de financiación de las entidades locales para mejorar el criterio de reparto de fondos, para que los municipios y entidades locales menores que sufren la despoblación no salgan perjudicados, tal y como sucede en la actualidad, por tener pocos habitantes. Por el contrario, se deberían encontrar los mecanismos necesarios para garantizar su suficiencia financiera. Además, hay que tener en cuenta el papel que pueden desempeñar para frenar la despoblación las Mancomunidad de Municipios o entidades equivalentes como acicate para fomentar el asociacionismo.

Hay que mejorar y estabilizar las comunicaciones, buscando medidas tendentes a crear un sistema transversal y vertebrado de comunicaciones dentro de los territorios rurales y las medidas destinadas a mejorar y fomentar las nuevas tecnologías de la información en los centros rurales, como medio de “fijar población”, con pleno acceso a Internet y completa cobertura de telefonía móvil, pues como se ha señalado algún analista de la situación como Sergio Fernández (CEO de *SmartRural*) “ningún negocio es viable sin internet, y la agricultura tampoco”.

Lo anterior no es baladí. España, en general, y los municipios del rural, en particular, tiene un gravísimo problema de natalidad y conciliación de la vida familiar y la actividad laboral. A los hogares les resulta cada vez más complicado compaginar trabajo con atención a la familia, en especial en el medio rural. La baja calidad del empleo, las malas expectativas del mercado laboral y el escaso apoyo público son algunas de las causas que provocan este grave problema que llevamos sufriendo desde hace años.

3.2.3. Medidas en materia presupuestaria y de inversión

En materia presupuestaria y de inversión, es necesario incorporar anualmente a los presupuestos de todas las administraciones públicas **la estrategia demográfica** muy relacionada con los fines de la AGENDA 2030. Para ello hay que identificar los objetivos anuales en esta materia, los medios y recursos disponibles para alcanzarlos, así como una evaluación de la gestión y resultados del ejercicio anterior. Resulta fundamental fijar las prioridades de inversión plurianual de acuerdo con las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, siguiendo criterios técnicos objetivos.

Desde la FEMP, el Grupo de Trabajo sobre Despoblación apuesta por considerar un índice corrector sobre la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) contra la despoblación. Lo que se busca con esta propuesta es revisar el modelo de financiación de las entidades locales reajustando el criterio de reparto, para que municipios y entidades locales menores con problemas de despoblación, no se vean perjudicados por tener poca población, sino que por el contrario se les pueda primar en aras de garantizar su suficiencia financiera. Finalmente, desde la FEMP se ha solicitado que la gestión de los fondos europeos en materia rural sea liderada por las entidades locales.

3.3. La Agenda Urbana Española: hacia una agenda rural como medio dentro del reto demográfico, el caso de la Diputación de Palencia

El éxito de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible requiere un sistema de gobernanza multinivel eficaz desde la esfera internacional, nacional, regional y local. Este sistema articula la AGENDA URBANA EUROPEA con la AGENDA URBANA ESPAÑOLA (AUE) y también debe concretarse y materializarse en las Agendas Regionales y Locales.

¿Qué es la AUE?

La Agenda Urbana Española (AUE) conforma la hoja de ruta que marca la estrategia y las acciones de desarrollo urbano a llevar a cabo a nivel estatal hasta 2030. Política palanca en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España.

La AUE es un documento estratégico, sin carácter normativo, que busca la consecución de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. Para ello, ofrece un Decálogo de Objetivos Estratégicos que despliegan un total de 30 objetivos específicos y 291 líneas de actuación. Constituye en sí misma un método de trabajo y un excelente punto de partida para todos los actores -públicos y privados- que intervienen en las ciudades y que persiguen un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación.

El contexto actual motiva y facilita el empuje para la elaboración de un Plan de Acción para alcanzar lo que hemos llamado en la Diputación de Palencia la “*Agenda Rural de la Provincia de Palencia*” (aerrepe). Las “AGENDAS URBANAS Y RURALES” serán pieza indispensable en el futuro FEDER dentro del próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

Además, tres hechos refuerzan la motivación de la Diputación de Palencia para seguir esta senda, esta nueva metodología derivada de la propia de la AUE:

- La vigencia del último Plan Estratégico provincial Palencia 2020 ha finalizado en el año 2020 y la elaboración del siguiente se vio condicionada por la pandemia (esto se relaciona con la identificación de Planes ya existentes alineados o que podemos alinear con los diferentes ODS).
- Desde del año 2020 la Diputación de Palencia ha introducido los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gestión presupuestaria, como hemos visto anteriormente, de tal forma que permite una visión del gasto que realiza la Diputación

desde la perspectiva de la Agenda 2030, introduciendo ésta en la gestión ordinaria de cualquier actuación de la Diputación Provincial.

- La necesidad de abordar **el reto demográfico desde una perspectiva integral**, holística; definiendo medidas de adaptación y mitigación en un marco estratégico.

La Diputación de Palencia, en consonancia con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), ha estado trabajando desde el último trimestre de 2021 en la elaboración de un Plan de acción provincial que aúne todos los objetivos estratégicos propuestos por la Agenda Urbana Española y los vincula con los principales retos de un territorio rural en riesgo demográfico, y las competencias propias de la administración provincial. Hemos logrado una visión diferente: la AUE ha sido adaptada a una “Agenda Rural Provincial”.

Se persigue como objetivo final conseguir de manera coordinada, consciente, comprometida y participativa un **MODELO TERRITORIAL MÁS COHESIONADO, SOSTENIBLE, RESILIENTE, INTELIGENTE E INCLUSIVO**.

Así la Agenda Rural se presenta como marco estratégico para la adaptación y mitigación del Reto Demográfico.

La Diputación de Palencia ha realizado un proceso de reflexión y planificación estratégica adaptado a los objetivos que las agendas internacionales y nacionales ponen a disposición de los territorios. Atendiendo a la metodología precisa y detallada propuesta por la AUE, la Diputación ha tomado la Política Nacional Urbana como guion, incluyendo las adaptaciones necesarias para adecuarla a la realidad rural de la provincia y a los principales retos a los que se enfrenta, y teniendo en cuenta ejemplos de buenas prácticas en la materia.

En este sentido, la Agenda Rural de la Provincia de Palencia, tiene la vocación de ser el marco estratégico y metodológico adecuado, materializado a través del Plan

de Acción, que permita adaptar y mitigar los efectos del reto demográfico y seguir fortaleciendo la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental, social y económica de nuestra provincia hasta el horizonte de 2030.

Esta mejora de la metodología de la AUE se considera una INNOVACIÓN que puede constituirse como referente para otras agendas rurales o de carácter territorial.

4. CONCLUSIONES

En definitiva, la ONU representa uno de los mayores escenarios de la globalización. Plantea un cambio de arriba hacia abajo, fijando unos grandes objetivos en su Agenda 2030. Nosotros debemos de recoger el testigo promoviendo una transformación de abajo hacia arriba (“bottom-up”). Trabajando para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero sumándoles el hecho diferencia del medio rural, la lucha contra la despoblación y el gran potencial de nuestros pueblos.

Si alineamos nuestro presupuesto, y por tanto nuestras políticas y acciones, con la agenda marcada por Naciones Unidas tendremos un resultado evidente en la calidad de vida de nuestros vecinos y en la sostenibilidad de nuestros territorios.

Los Gobiernos locales tienen un papel clave en la implementación de los ODS. Reforzando esta posición figura la necesidad de apoyo a los municipios de la provincia, a los ciudadanos, así como la respuesta a las necesidades de cohesión territorial, respuesta al reto demográfico, todo ello en el escenario de oportunidad tras la situación generada por la COVID 19.

Se pretende disponer de un marco común a nivel global en el que planificar las acciones de gobierno de las Corporaciones Locales. Una oportunidad también de unificar criterios para afrontar el desequilibrio entre el mundo urbano y el mundo rural.

Asimismo, es un momento clave para la implementación de los ODS a distintos niveles organizativos para poder dar así respuesta a una auténtica política de Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

El Presupuesto, como hemos afirmado reiteradamente, se presenta como elemento estratégico para que la Agenda 2030 se transfiera en coherencia con las políticas públicas, así como la apuesta por la gestión del conocimiento en los espacios colaborativos cobra importancia como herramienta para transmitir los ODS a toda la institución y trasladarlos a los municipios de la provincia con acciones replicables y reutilizables.

Pero no solo esa herramienta, todos los planes, proyectos, acciones formativas, de comunicación, de difusión, de inversión etc.. deben llevar ineludiblemente el enfoque hacia el cumplimiento de los mandatos y directrices de la Agenda 2030 y en España reforzado por dos parámetros: el reto demográfico en lo que al medio rural afecta, el desarrollo de la Agenda Urbana en el ámbito local, y la implementación y avance de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 en los diversos escalones de los gobiernos territoriales de nuestro país, pero siempre, el más cercano, el más próximo a las necesidades básicas y a nuestra ciudadanía, será el local.

5. BIBLIOGRAFIA

ARENILLA SÁEZ, M. (2020) “Localización y digitalización de los ODS en un futuro inesperado”, *Revista CUNAL n° 232*.

CAMPOS ACUÑA, C/VAQUERO GARCIA, A. (2020) “El papel de las entidades locales en la Agenda 2030: propuestas para la localización y consecución de los ODS”, *Documento 15/2020. Red Localis*.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. (2020) “Efectos de la evolución de la población sobre las infraestructuras y la prestación de servicios del Estado de Bienestar.

El caso de Galicia”, *Galicia 2040: el reto demográfico*, Foro Económico de Galicia, Santiago de Compostela, 6 de marzo.

GARCÍA MATÍES, R. (2020) “La implementación de la Agenda 2030 en los entes locales. Su importancia para fortalecerlos en la prevención y mitigación de los desastres: La COVID-19”, *Revista CUNAL n° 232*.

GARCIA CISNAL, C./LOSA MUÑIZ, V./ROMÁN ORTEGA, B. (2021) “Hacia una Diputación sostenible: la integración de los ODS en la gestión y la responsabilidad social corporativa”, *Buenas prácticas en la innovación pública*. Coord. Miguel de Bas y María García-Monteavaro. Ed. Wolters Kluwer.

GÓMEZ MENDOZA, J. (2020) “Despoblación, territorio y sostenibilidad ODS”, *Revista CUNAL n° 232*.

LOSA MUÑIZ, V./VAQUERO GARCÍA, A. (2020) “La problemática de la despoblación y el reto demográfico. ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local?”, *Documento 14/2020. Red Localis*.

MERINO ESTRADA, V. (2020) “La localización de los ODS y el sistema competencial”, *Revista CUNAL n° 232*.

GUIA para la localización de la AGENDA 2030. FEMP. Diciembre 2020.

GUIA para la implementación de los ODS en el ámbito local de Andalucía. FAMSI.

GUIA práctica “Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local”. Gobierno Vasco. Mayo 2019.

EL PODER DEL MENSAJE: CÓMO CONSTRUIR UN BUEN DISCURSO POLÍTICO EN EL ÁMBITO LOCAL

Por Lucía QUIROGA MARTÍNEZ

Periodista, comunicadora y experta en comunicación política e institucional

Saber elaborar un discurso, adaptarlo a las necesidades propias y del contexto y aplicarlo en función de los diferentes escenarios es una habilidad básica para cualquier cargo público o político. En la política local, esta elaboración de los mensajes cobra vital importancia, al tratarse de un ámbito donde la relación entre la ciudadanía y los cargos electos es mucho más estrecha que a otros niveles. Ante las próximas citas electorales, que tendrán lugar a lo largo de 2023, es muy importante abordar la construcción de discursos políticos desde un punto de vista estratégico. En este artículo abordaremos la elaboración del discurso haciendo especial hincapié en los conceptos básicos de la comunicación política, como la construcción de marcos y la creación de agenda; la comunicación estratégica o la construcción de mensajes en base a objetivos concretos; la elaboración de un discurso desde el punto de vista práctico y su aplicación específica al ámbito de la política local.

COMPOL O COMUNICACIÓN POLÍTICA: ALGUNOS APUNTES

La **comunicación política** es aquella que se emite desde los espacios políticos, que pueden ser partidos, representantes públicos o instituciones. Es semejante, por lo tanto, a la comunicación institucional, que es aquella que parte desde una institución, con la salvedad de que esta puede ser pública o privada. En los ámbitos político, comunicativo y académico suele utilizarse el término acortado **ComPol** para referirse a la comunicación política.

Una de las primeras y más acertadas definiciones de comunicación política es la aportada por Janowitz en 1956: “Uno de los tres procesos (junto con el del liderazgo y las estructuras grupales) de intervención por medio del cual se movilizan y transmiten las influencias políticas entre unas instituciones gubernamentales formales y el ciudadano- votante” (Janowitz, 1956). Hay muchas más definiciones semejantes, casi todas en la misma línea con diferentes matices. Pero la clave que debemos tener en cuenta es común a todas ellas: es la relación entre los cargos públicos o políticos y sus ciudadanos o votantes. Y esto, con un año electoral que recién se estrena, es de vital importancia.

MARCOS Y AGENDA, ¿QUÉ SON Y CÓMO CONSTRUIRLOS?

En las últimas décadas, en especial desde la aportación de George Lakoff en su libro *No pienses en un elefante*, el **framing** se ha convertido en una de las herramientas fundamentales de la comunicación política. Tanto desde la perspectiva de su estudio, el análisis de marcos, como desde la perspectiva de la política práctica. El framing se hace cargo de la construcción no solo de mensajes, sino de cómo se construye en la ciudadanía la percepción de los significados de ideas y valores.

En el centro de la actuación política y comunicativa no se situarían ya únicamente los significantes clave, sino que se pasa a prestar atención a cómo se construye su significado antes de ponerlos en circulación. Siguiendo el ejemplo de Lakoff para titular su libro: ¿En qué pensamos cuando nos dicen que no pensemos en un elefante? Exactamente, en eso: un elefante. El marco es una imagen mental, una foto fija. No es un tema, ni un mensaje, ni un discurso elaborado.

La disputa por la construcción de la opinión pública incorpora desde los años 60 el estudio y la intervención sobre la agenda. Es decir, la intervención política centrada no solo en qué se plantea sobre cada una de las cuestiones que ordenan la vida en comunidad, sino en cuáles de esas cuestiones son relevantes y ventajosas para los actores políticos.

Inicialmente, los estudios de **agenda setting** trataban de indagar en el papel de los medios de comunicación de masas en la ordenación del debate político. Actualmente se sigue poniendo el foco en los medios, pero sabemos que el Parlamento, los ayuntamientos, los partidos o los gobiernos son también actores capaces de condicionar la fijación de la agenda política.

Tema, marco, propuesta, agenda o mensaje son elementos diferentes y que debemos aprender a diferenciar para comprender cómo comunican los diferentes actores y desarrollar una estrategia de comunicación propia. Una vez conocidos y aclarados los conceptos, es posible establecer una estrategia eficaz.

A menudo se confunde, en la jerga periodística, marco con agenda, pero son cuestiones que deben diferenciarse claramente. Veámoslo con un ejemplo: “El marco de la economía es más favorable a un partido, mientras otro se encuentra más cómodo en el marco del debate social”. Esta frase encierra un error de planteamiento derivado de un mal uso de las herramientas de análisis. En realidad, un actor puede beneficiarse de la agenda económica o social si ha sido capaz de establecer un marco que le sitúa en una posición ventajosa.

Hay dos elementos que han reconfigurado en las dos últimas décadas los estudios en comunicación (especialmente en comunicación de masas): **la semiótica** y **el sentido**. Se trata de la aparición del llamado giro semiótico y la noción de que el lenguaje es un material en proceso de producción permanente y, por tanto, las condiciones de producción de los códigos de comunicación son imprescindibles para comprender las interacciones sociales y comunicativas.

PERFIL POLÍTICO Y CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO

Ser **portavoz** de una institución o proyecto político implica representarla públicamente, poner cara al proyecto. Es el máximo exponente de marca personal asociada a la comunicación política. Una de las primeras fases en la construcción de

portavocía es la elección del representante adecuado. Esta designación suele hacerse por motivos jerárquicos, tanto en el ámbito de la política como en otros –empresarial, social, etc...– pero no siempre debería ser así. El portavoz de un proyecto debe ser el adecuado a cada momento y situación, independientemente de su cargo jerárquico.

Veamos esto con un ejemplo llevado al ámbito local: ¿Qué pasa cuando el portavoz de un Ayuntamiento es siempre el alcalde? La figura del alcalde, la primera en orden jerárquico, suele copar todas las portavocías municipales, llevando la voz cantante en toda la estrategia comunicativa. Da lo mismo que hable de los plenos, de las elecciones, de las obras o de cualquier otro tema: siempre es él. Pero, ¿qué ocurre cuando hay temas específicos que afectan a la vida diaria de una población? Por ejemplo, una dotación deportiva para jóvenes. Pues si tenemos un concejal o concejala joven, que sepa del tema y además se parezca más en edad a su público objetivo, lo ideal sería designarle para hablar de este tema. Otro ejemplo: si hay un asesinato machista y decidimos hacer un acto de condena, lo lógico sería que hablase alguna mujer de la corporación municipal. De esta manera estaríamos adaptando el emisor al mensaje, llegando mejor a nuestro público objetivo y consiguiendo instalar mensajes en la opinión pública con una concepción más estratégica.

El **capital político** del cargo que actúe como portavoz es una de las variables más importantes a la hora de escogerlo. Tiene que ver con su trayectoria política anterior, pero también con sus relaciones sociales, profesionales y hasta personales.

Tras la elección de ese portavoz, que hay que medir bien, conviene tener en cuenta otro elemento igualmente importante, como veremos en el apartado siguiente: la preparación y estudio del tema. Hay que preparar cada intervención rigurosamente, procurando anticipar los temas, posibles preguntas, “contrincantes”, público objetivo y actitud del portavoz (de tono y corporal).

Aun si hemos escogido bien el portavoz para un proyecto, existen una serie de riesgos inherentes a la proyección pública, que se pueden minimizar teniendo en

cuenta una serie de elementos, como los estudios de perfil público –a través de una auditoría interna de los posibles riesgos comunicativos–; una buena construcción del perfil público por medio del storytelling y la construcción de relato político; la creación de buenos equipos de argumentario y comunicación, que hagan un seguimiento diario del trabajo y contribuyan en la preparación de documentos de discurso; y el encuadre de todo esto dentro de una estrategia de comunicación global.

EL MIEDO A LA HOJA EN BLANCO: ¿CÓMO SE PREPARA UN BUEN DISCURSO?

Una vez elegido el portavoz, llega el momento de sentarse a escribir el discurso. Esto puede hacerse de manera individual o en equipo, y siguiendo diferentes metodologías. Pero lo que suele ser común en este momento es que surja lo que se conoce como el miedo a la hoja en blanco. ¿Por dónde empiezo? ¿Cómo sé lo que quiero contar y lo que no?

Para que el discurso sea exitoso, tenemos que elegir una serie de temas clave a instalar, y convertirlos en mensajes, teniendo en cuenta todo lo que comentamos anteriormente relativo al framing o enmarcado. Todo ello tiene que estar alineado con los objetivos que nos hemos marcado dentro de nuestra estrategia de comunicación global, así como con los objetivos políticos. Podemos pensar, por ejemplo, en cuáles son los elementos que nos gustaría que se conviertan en titulares si el discurso fuese recogido por los medios de comunicación.

Aunque no es una ciencia exacta, y en este punto entra la capacidad innata de cada persona para construir un buen discurso oral o escrito, sí existen una serie de técnicas que pueden facilitar este trabajo. Veamos algunos de esos elementos facilitadores:

1. Jerarquización de ideas: la técnica periodística de las 6W

La técnica de las 6 w es una metodología periodística que propone contestar en cada texto o intervención a seis preguntas básicas: qué, quién, cómo, dónde, cuándo y por qué. Para construir bien un discurso, las ideas recogidas deben contestar –al menos en parte– a esas seis preguntas, y ordenarlas en función de su relevancia en el relato.

2. Elaboración de esquemas

Uno de los trucos básicos a la hora de redactar un discurso es organizar las ideas comentadas en el punto anterior en base a esquemas conceptuales. Pueden ser simples listados de ideas, mapas conceptuales, dibujos, organigramas.... Cualquier representación gráfica ayudará a visualizar las ideas en su contexto y será un buen punto de partida para la construcción de un texto.

3. Fomento de la concentración

Cada persona u equipo debería conocer cuáles son sus momentos o situaciones de máxima concentración y utilizarlos en su favor. La elaboración de un discurso, el momento de plasmar las ideas por escrito, es una tarea que requiere de bastante esfuerzo cognitivo, creatividad y atención. Para eso, pueden aprovecharse las horas del día a las que una persona se encuentra más fresca intelectualmente, que varían en función de cada uno –para algunas personas serán las primeras horas de la mañana, para otras la noche– y evitar distracciones externas –el uso del móvil, las notificaciones del ordenador, posibles charlas con compañeros, etc...–.

4. Contextualización y enmarcado

Como ya hemos dicho a lo largo del artículo, los temas no deben darse en el vacío, sino que requieren siempre de un contexto y un enmarcado. Este debería ser un trabajo previo cuyos resultados acompañen el proceso de escritura del discurso.

5. Adecuación al público objetivo

Pensar en los receptores del discurso suele ayudar a encontrar el tono del mismo. No es lo mismo escribir un texto dirigido a gente joven, por ejemplo, que un mensaje que se vaya a dirigir a personas mayores.

6. Elección del tono y vocabulario correctos

En línea con el punto anterior, debemos elegir bien el tono que queremos utilizar en nuestro discurso, así como el vocabulario adecuado. En líneas generales, el tono asertivo y en positivo, así como el lenguaje sencillo, suele ser el más efectivo para un discurso al uso. Conviene evitar los tonos humorísticos o irónicos, que son difíciles de decodificar. También hay que elegir si queremos dar el discurso en registro formal o informal, en función de la situación comunicativa en que se vaya a utilizar.

7. Estructura y disciplina

A la hora de sentarnos a escribir, deberíamos tener clara la estructura que queremos darle al texto. Desde la más básica estructura narrativa, compuesta por un planteamiento, un nudo y un desenlace, hasta fórmulas más complejas que incluyan más elementos. Además, como para cualquier otra tarea, deberíamos ser disciplinados en su ejecución, marcándonos objetivos de productividad y límites de finalización.

8. Disciplina, estudio y ensayo

Una vez redactado el discurso, conviene estudiárselo bien y ensayarlo en modo simulación, como si lo fuésemos a pronunciar en ese momento. Podemos apoyarnos en otras personas del equipo que nos den feedback e incluso grabar los ensayos para corregir posibles fallos y afinar los mensajes.

9. Adaptación a las circunstancias

Escrito el discurso, llega el momento de la verdad: pronunciarlo. Existen numerosas técnicas para hablar en público de manera exitosa, pero hay una clave que es común a la hora de pronunciar un discurso: si lo has preparado bien, estudiado y ensayado, deberías tener la capacidad de adaptarlo a las circunstancias del momento comunicativo, tanto a nivel de audiencia como de contexto.

10. Seguimiento y mejora

Una vez pronunciado el discurso, conviene establecer técnicas de evaluación, seguimiento y mejora del trabajo realizado. Pueden ser evaluadas en equipo o de forma individual por el portavoz.

LA COMUNICACIÓN NO VERBAL: MÁS ALLÁ DEL DISCURSO

A partir de los años 60, se empieza a tomar conciencia de la importancia del no verbalismo, de la comunicación no verbal o lenguaje corporal. En 1970, el escritor estadounidense Julius Fast publicó un libro sobre el lenguaje corporal que revolucionó el panorama mediático. Tres años antes, en 1967, el profesor Albert Mehrabian, de la Universidad de California, elaboró una investigación sobre todo el proceso de

comunicación que ya confirmaba la importancia de los gestos. Llegó a la conclusión de que para comunicarnos, utilizamos únicamente un 7% el canal verbal, mientras que casi el 40% se corresponde con el paralenguaje (entonación y pronunciación), y el 55% restante las expresiones. A día de hoy, distintos estudios apuntan que un porcentaje incluso mayor de la comunicación se corresponde con los mensajes no verbales.

Para mejorar nuestra comunicación no verbal, debemos tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Tomar conciencia de la importancia de la comunicación no verbal, como herramienta de apoyo a la verbal igual o incluso más determinante.
- Valorar la relevancia de aspectos como la tonalidad, el ritmo del habla, las posturas corporales, o la mirada en los procesos comunicativos.
- Aprender a identificar y también aprender a respaldar individualmente el mensaje verbal con los gestos, entonación, posturas y tono de voz.
- Favorecer la integración de la comunicación verbal con la no verbal bajo un marco único y coherente.

Además, antes de salir a hablar en público, debemos conocer el entorno en el que nos moveremos: si vamos a estar en un escenario o palestra, en un medio de comunicación, en un auditorio, al aire libre... También deberíamos conocer los medios técnicos que tendremos –proyección de vídeos, micrófonos, etc...–y qué materiales podremos utilizar –atril, silla, libreta y boli, etc...–. Además, hablar en público puede tener diferentes contextos o intensidades, todas ellas con diferentes particularidades. Puede ser un acto institucional –plenos, comisiones, reuniones–, un acto público –mitin, conferencia–, una presentación –curso, conferencia, ponencia o una reunión – interna o externa–. El control del entorno nos dará algunas claves para

adaptar mejor el mensaje e incidirá en nuestra tranquilidad a la hora de hablar en público.

Solo cuando hemos preparado todos los puntos anteriores a conciencia podremos contar con la improvisación como recurso. Y siempre que lo hagamos deberá de ser de manera controlada. Ya que incluso la improvisación se puede preparar o sistematizar.

Un recurso habitual a la hora de dar un discurso consiste en tener preparadas muletillas o chistes por si nos perdemos, contar alguna anécdota o ejemplo si nos quedamos cortos en el discurso o bien saber dónde cortar si nos hemos pasado de tiempo. Y si algún elemento externo falla –se estropea el micrófono, perdemos el papel, el público interviene– conviene saber parar el discurso para retomarlo en el momento adecuado, cuando se den las circunstancias para hacerlo.

COMUNICAR CON OBJETIVOS: QUÉ ES ESO DE LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

Toda comunicación debe estar bien planificada y medida. Una estrategia comunicativa coherente y bien desarrollada tiene que contener una propuesta que comprenda todos los elementos y sea capaz de situarlos y distribuirlos de forma sistemática y ventajosa. Y el discurso político debería alinearse siempre con esa estrategia global.

En comunicación política, esta estrategia comunicativa debe estar alineada con (y sometida a) la estrategia política, pero también debe condicionarla en la medida en que la comunicación presenta límites concretos que el diseño de un proyecto político no tiene por qué atender. Y, por supuesto, toda esta estrategia debe estar bien recogida en un plan de comunicación.

Para desarrollar una buena estrategia comunicativa en el ámbito político, hay que seguir una secuencia analítica, que puede dividirse en los siguientes pasos:

1. Análisis de coyuntura: análisis del contexto social, cultural y comunicativo en el que se va a desarrollar la estrategia comunicativa. No es lo mismo actuar sobre la política nacional que sobre un municipio, como no lo es desarrollar la estrategia de un colectivo de barrio, una plataforma o una candidatura electoral.

2. Elaboración del discurso: en comunicación política la política siempre va primero. Es imprescindible, para intervenir políticamente, conocer cuáles son las posibilidades de intervención y eso, en nuestra sociedad, obliga a un diálogo permanente entre los límites de la comunicación y el proyecto político. La elaboración de una matriz discursiva y una red de significados compartidos es, junto a la movilización de recursos, una herramienta imprescindible.

3. Construcción del emisor: antes de trasladar un mensaje, presenta quién eres.

La sociedad del branding y la imagen no permite que un actor sitúe un mensaje sin construir previamente desde dónde se sitúa. Uno de los errores clásicos de la comunicación política contemporánea tiene que ver con la disonancia cognitiva, esto es, con la incoherencia entre emisor y mensaje.

4. Framing o enmarcado: enmarcar no es hacer un relato, sino que es un trabajo previo que consiste, fundamentalmente, en disputar el significado de las palabras de orden en una comunidad. Definir qué significan, desde un actor político, cada uno de los conceptos clave que ordenan la vida pública y decidir qué significantes disputar es la clave de la comunicación estratégica.

5. Agenda setting: un actor político debe conocer cuáles son los temas que le sitúan en una posición de fortaleza o de debilidad en cada coyuntura y debe orientar su estrategia de comunicación hacia aquellos que le conceden ventaja. Hablamos así de “temas ganadores” o “marcos ganadores” para designar aquellos que nos sitúan en la interacción comunicativa que queremos construir.

6. Elaboración de mensajes: no todos los temas son “ganadores” o “perdedores” en cualquier contexto. Designar targets o públicos objetivos para cada interacción comunicativa, saber a quién nos estamos dirigiendo es fundamental para condensar nuestra propuesta en mensajes adaptados a cada canal, medio y emisor.

7. Evaluación de impacto: la medición del impacto de cada interacción comunicativa es innegociable. Es el único método para corregir y desarrollar una estrategia que tiene que estar en evolución constante.

El **plan de comunicación** es un documento estratégico que recoge los objetivos, fases, calendario, herramientas y estrategia de implementación y seguimiento de la comunicación de una empresa, institución o persona. Es el que articula y oficializa la estrategia comunicativa global.

Su elaboración, aprobación e implementación supone un ejercicio de análisis y creatividad por parte del equipo de comunicación. Es de obligado cumplimiento para todas las personas que trabajan directa o indirectamente en comunicación y fija los parámetros básicos en los que se moverá cualquier acción comunicativa.

Para que sea útil y operativo, debe partir de una concepción global de la comunicación, entendida como un todo unificado, como un aspecto transversal a toda la actividad de la empresa u organización. Es lo que se llama comunicación integral o en 360°. Y es que la comunicación atraviesa la actividad de la institución, forma parte del trabajo diario de todos los equipos.

Partiendo de la idea de que “aquello que no se comunica no existe”, la estrategia comunicativa se vuelve central en cualquier actividad, de ahí la importancia de que una visión integral, por parte de profesionales cualificados, forme parte de los proyectos desde las fases más tempranas.

Existen diferentes formas de estructurar un plan de comunicación, en función de las necesidades específicas de la organización, pero en líneas generales hay unos determinados apartados que son imprescindibles: introducción, objetivos, mensajes, herramientas, fases o calendario e implementación y seguimiento.

El plan de comunicación estratégica es un documento “fundamental”, que “hay que diseñar para luego no cumplirlo”. Esta afirmación irónica esconde una verdad de fondo: siempre hay que trabajar en función de un plan estratégico definido. Pero el plan de comunicación es un documento básico que, después de ser elaborado por el departamento de comunicación o el profesional designado, suele ser archivado y consultado de tanto en tanto. El simple ejercicio de realizarlo, de poner negro sobre blanco las líneas fundamentales de la comunicación de un proyecto, nos va a ayudar a sacar el máximo partido posible al trabajo en este área. Pero para que la planificación funcione, es igual de necesario tener la flexibilidad suficiente como para ir adaptando y modificando la estrategia comunicativa en función de las circunstancias.

EL ÁMBITO LOCAL Y SUS CARACTERÍSTICAS PROPIAS

Como hemos ido viendo de manera transversal a lo largo de los diferentes apartados de este artículo, los ámbitos políticos locales tienen características específicas que conviene conocer a la hora de adaptar los discursos de la mejor manera posible. Algunas de esas especificidades tienen que ver con la cercanía y proximidad de los cargos políticos electos, que les hace mucho más accesibles a la ciudadanía. De manera recíproca, esa proximidad hace que se conozcan al detalle las características de la vida del vecindario, con sus rutinas, características y posibles problemas. Todo

ello hace que se pueda dar una personalización total en las prestaciones y políticas públicas, que cuentan además con una gran tangibilidad. En el ámbito municipal hay una importancia central de aquellas acciones políticas que tienen incidencia directa sobre la vida de las personas, como los servicios públicos o las obras públicas.

Por lo tanto, las estrategias de comunicación política local deben atender a esas especificidades y adaptarse a ellas, buscando una cercanía y proximidad en la comunicación y en la elaboración de discursos. Las herramientas que se utilicen y los canales empleados en esa comunicación deben ser accesibles para la mayoría de la ciudadanía, que tiene derecho a recibir información sencilla y sincera de manera que se pueda entender. Porque, en línea con el inicio de este artículo, aquello que no se comunica no existe. Y el poder del mensaje, para que sea real, debe ser correctamente entendido e integrado por la ciudadanía. De lo contrario, ese discurso se convertirá rápidamente en papel mojado.

Los representantes públicos locales, alcaldes, concejales, candidatos, deben atender a estas normas básicas de construcción del discurso político. Pero también deben conocer lo suficiente a su ciudadanía y electorado como para adaptar siempre sus mensajes a las personas que los vayan a recibir. En un 2023 marcado por las citas electorales, y en un contexto político y social en el que la comunicación y el discurso ocupan un lugar central en cualquier campaña electoral, conviene afinar bien los discursos para llegar a las urnas con los objetivos estratégicos bien perfilados.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Directivos de la Comunicación, DIRCOM (2010). *El Decálogo dircom: 10 preguntas y 10 respuestas sobre la función de Dirección de Comunicación* <https://www.dircom.org/wp-content/uploads/2021/03/decalogo-dircom.pdf>

BAEZA, Eduardo (2012). *Cómo crear una campaña electoral de éxito*. Umelia (Madrid)

EULAU, Heinz; ELDELSVELD, Samuel; JANOWITZ, Morris (1956). *Political Behavior: A Reader in Theory and Research*. Free Press

LAKOFF, George (2017). *No pienses en un elefante*. Ediciones Península (Madrid).

LINARES, Ismael (2017). *Cómo hablar en público*. Planeta (Madrid).

MAAREK, Philippe (2009). *Marketing político y comunicación*. Paidós (Buenos Aires).

MORELLI, Silvina (2020). *Comunicación política hoy*. Ugerman (Madrid)

REY MORATÓ, Javier (2008). *Comunicación política, internet y campañas electorales*. Tecnos (Madrid)

SADOWSKY, John y ROCHE, Loick (2014). *Las siete reglas del storytelling*. Granica (Buenos Aires)

LIDERAZGO Y MOTIVACIÓN DE LAS SECRETARÍAS- INTERVENCIONES EN ENTIDADES LOCALES DE ESCASA POBLACIÓN

Borja Manuel CASTELLANO ÁVILA

Secretario-Interventor de Ayuntamiento de Guájares

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso de Perfeccionamiento y Profesionalización: Liderazgo, Motivación y Gestión de Personas (CEMCI).

SUMARIO:

1. Introducción
2. Estilos de dirección y Liderazgo
3. La conducción del equipo a tu cargo
4. La automotivación como elemento fundamental del liderazgo local
5. Conclusiones
6. Bibliografía

“ Los verdaderos líderes de una organización pueden no tener títulos en la puerta desu oficina” P. Crosby. 1996

1.- INTRODUCCIÓN

Es indudable que el liderazgo y la motivación en la vida pública se ha convertido en un tema de especial importancia para la adecuada gestión de los

recursos humanos, o mejor dicho para la gestión de las personas y, en definitiva, de los recursos públicos.

En concreto, en entidades locales de escasa población, si bien esta competencia debería de ser asumida por la Alcaldía municipal como jefe de personal, lo cierto es que acaba recayendo de forma inevitable en la Secretaría-Intervención municipal; pues suele ser el único efectivo de la corporación con conocimientos técnicos frente a la toma de decisiones, viéndose en continua comunicación entre el personal político (quién termina resolviendo los asuntos y muestra de forma constante interés en el impulso de determinados expedientes) y el escaso personal administrativo a su disposición, siendo este desde un único auxiliar administrativo hasta, en el mejor de los casos, entre tres y cuatro administrativos de apoyo.

Ante esta situación, este personal administrativo se convierte en auténticos todoterrenos locales que, no solamente realizan funciones más allá de sus colegas análogos de grandes corporaciones, si no que además son proactivos ante nuevos retos y adversidades y resuelven problemas de forma creativa frente a nuevas premisas casi diarias. ¿Qué podemos hacer para mantener motivado a este personal?

Sin un gran liderazgo conjunto y motivación las entidades locales de pequeña población irremediablemente tenderán a la acumulación de tareas y, finalmente, al caos procedimental y al incumplimiento de plazos, pues es imposible que la Secretaría-Intervención, por sí sola, pueda mantener toda la burocracia y documentación al día, incluso extralimitándose de sus funciones. ¿Cómo podemos, además, ejercer un correcto liderazgo de nuestro equipo de trabajo?

Con el presente trabajo intentamos contestar estas preguntas mediante herramientas de liderazgo en equipos y la implantación de medidas de automotivación.

2.- ESTILOS DE DIRECCIÓN Y LIDERAZGO

Como definición clásica, debemos entender el liderazgo como un hecho subjetivo que estructura el poder del grupo. Esta unidad estructurada es realizada por medio de una constelación de relaciones entre el líder y los restantes miembros del grupo. Este líder debe tener como características principales la satisfacción de las necesidades de su grupo, la seguridad y la tendencia a la unidad (Kreitner y Kinicki, 1997)

Desde un punto de vista más simplista, el liderazgo no es más que el conjunto de habilidades que un individuo tiene para influir en la forma de ser y de actuar de personas, haciendo que estas trabajen de forma conjunta y con entusiasmo hacia un logro u objetivo común.

En este sentido, detectamos dos tipos de líderes:

-El líder formal:

El secretario-interventor, en el ámbito administrativo, como vigilante del buen hacer procedimental y el Alcalde/Concejal, en el ámbito político, como jefe de personal por normativa.

Efectivamente, existe una dualidad de liderazgo formal en entidades locales de escasa población.

El personal político requiere de una serie de objetivos para cumplir con su agenda política y la Secretaría-Intervención debe velar por la legalidad de las actuaciones, la garantía de los principios constitucionales, además de la remisión preceptiva de documentación. Esto hace indudablemente una necesaria alineación de objetivos constante entre la secretaría-intervención y el personal político de la corporación, poniendo de manifiesto prioridades y necesidades que se deben comentar. En caso contrario esta dualidad del liderazgo formal puede hacer entrar en

caos a la organización y hacer tomar decisiones contradictorias al personal que pueda comprometer el buen hacer de la entidad.

-El líder informal

Los seres humanos que integran cualquier sociedad generan relaciones de forma irremediable, interactúan y conversan entre ellos, se interesan, asumen retos o deciden dejarlos correr. En definitiva, promueven lazos entre ellos al margen de agendas políticas, estructuras y organigramas. Estas relaciones no planificadas, bien encauzadas, pueden ser muy beneficiosas para la entidad, creándose figuras de liderazgo de carácter informal.

Esto es especialmente habitual en entidades locales de escasa población. Suele haber un administrativo o personal público con mayores conocimientos globales sobre la situación de la administración local y los pasos que se deben dar según los objetivos marcados, que ha asumido retos donde otros no se han visto capacitados o que ha actuado donde otros no se han atrevido. Estos líderes informales son muy estimados por el resto del personal de la entidad. En el caso de producirse su ausencia se suele generar, de forma irrefutable, una sensación de vulnerabilidad y desamparo generalizado.

Una alianza leal y sincera con este líder informal nos proporcionará información básica y certera del grupo de trabajo y una mayor capacidad de reacción y preaviso ante cualquier circunstancia o exigencia que pueda darse.

Por otro lado, los estilos de dirección y liderazgo clásicos son los siguientes:

-Autocrático:

Presupone la dirección de forma unidireccional y jerárquica. Él es el jefe y es quien manda, el resto debe obedecer lo que está diciendo y no cuestionar nada de lo que se le dice.

Este sistema puede resultar efectivo en ambientes laborales caóticos como primera toma de decisiones en una organización hasta transicionar a otros sistemas. También puede resultar útil en el caso de que se requiera tomar una decisión con mucha premura ante situaciones de crisis.

Ahora bien, este sistema no suele estar muy bien visto en cómputo general y suele generar rechazo. Recordemos que vamos a trabajar en entidades locales de escasa población donde los trabajadores, a pesar de aparecer en plantilla como auxiliares administrativos o administrativos en la mayoría de los casos, suelen ser personal muy reputado y tener un conocimiento amplio de múltiples materias dada su usual labor multidisciplinar.

Mantener este sistema más allá de una situación de emergencia destrozará uno de nuestros objetivos fundamentales, la motivación del personal, pues se sentirán meras herramientas productivas y tenderán a reducir su compromiso afectivo con la entidad, lo que sin duda conlleva mínimos rendimientos o incluso abandono a la organización mediante escaqueo de tareas que usualmente venían realizándose, o en el peor de los casos posibles bajas laborales dilatadas en el tiempo.

-No ejerciente o ejemplarizante:

No ejercer liderazgo o dejar hacer. Este tipo de liderazgo, aplicado a las Secretaría-Intervenciones destaca por dar ejemplo de un trabajo bien hecho, como garante del buen hacer de una administración, mostrando gran compromiso y profesionalidad, e incluso a veces realizando rendimientos por encima de nuestras posibilidades, pero sin implicarse en la organización y la forma de trabajar del resto de los trabajadores. Nos puede hacer parecer distantes o faltos de empatía en determinados casos. Además de provocar síndrome de burnout e irascibilidad en mayoría de los casos.

Por inhibición una organización puede funcionar muy bien sola, aunque no eslo habitual. Si todo el mundo sabe que es lo que tiene que hacer sin que se haya

trabajado previamente en ello quizá puedas detectar líderes informales en tu organización.

Efectivamente, es imposible que no exista en una organización momentos de incertidumbre o desconocimiento de cómo actuar. Cuando un administrativo reparte el trabajo diario en otros u este es consultado de forma recurrente por el resto del personal en el caso de que no se sepa qué hacer en un momento determinado acabas de encontrar a un líder informal.

Como decíamos antes, esta persona será fundamental para apoyarte en el liderazgo de la organización y detectar problemas que no hayas podido ver.

-Democrático:

Se trata de un estilo que tiene en cuenta la opinión de los demás, de forma que se ejerce un liderazgo en equipo mediante reuniones de forma previa a la toma de decisiones.

No quiere decir que la decisión se deba de tomar necesariamente en conjunto, será el responsable formal quien termine de tomar las decisiones, previa argumentación al resto del equipo de por qué se realiza así.

Presupone la necesidad de concertar reuniones con cierta periodicidad, haciendo difícil aplicar el modelo en grandes corporaciones locales pero pudiendo ser muy interesante en pequeños equipos.

Al crear equipo todos se sienten parte del objetivo, se genera cierto entusiasmo laboral al promover el diálogo y verificar opiniones de todos. Genera compromiso en la organización y aumento de la productividad por su capacidad de innovación conjunta.

El sistema genera problemas cuando surgen desacuerdos entre miembros del grupo que no tienen una clara solución. Incluso si el líder formal (Secretaría-

Intervención en nuestro caso) termina tomando una decisión, el grupo suele generar rencillas que no son fáciles de superar. Requerirá, además, de una gran personalidad y habilidad social del líder formal para detectar estas rencillas y saber sortearlas de forma adecuada lo antes posible.

En el mismo sentido, suele ser un estilo que en ocasiones requiere de demasiado trabajo de organización de tareas y explicación de sistemas de trabajo en sus inicios.

El manual de Xestión de Persoas e Equipos de traballo nas organizacións públicas de la Xunta de Galicia (Valera,2009) plantea ese sistema como adecuado para entidades locales, partiendo de la premisa de que la toma de decisiones conjunta y en equipo obtiene un resultado superior por la suma de esfuerzos individuales debido a que:

- Aunque el rol de cada miembro viene determinado por su propia denominación y relación de puesto de trabajo, se conoce de forma certera cuáles son las funciones del resto de personal y se determina cual es el objetivo final que se pretende conseguir. Sintiéndose todo el equipo partícipe de un sentido y de una meta.
- Los roles interactúan y sus resultados son influyentes. La responsabilidad de equipo es al mismo tiempo individual en cada puesto de trabajo pero mutua respecto a cumplir su misión de cara a los demás, produciéndose una sinergia superior y un know-how de cómo se hacen las cosas en conjunto.

Con todo lo anteriormente expuesto, partiendo de la base de que vamos a tratar con pequeños equipos de trabajo, entendemos que el sistema clave a aplicar es un sistema democrático a través de la creación de un equipo de trabajo con todo el personal.

3.- LA CONDUCCIÓN DEL EQUIPO A TU CARGO

Si trabajas en una pequeña entidad local, es muy posible que te hayas sentido identificado con alguno de los estilos que se han descrito anteriormente. Incluso podrías haber detectado un líder informal que antes desconocías.

La realidad es que nuestra tendencia natural y nuestras circunstancias educacionales y del entorno nos hace aplicar uno u otro estilo de liderazgo sin pararnos a pensar en otras posibilidades, por mera intuición.

Aunque en el presente trabajo abogamos por un estilo democrático en equipo, todos ellos tienen aspectos positivos y aspectos negativos. Siendo conscientes de esto, la mayoría de autores muestran una especial tendencia a la combinación de estos estilos, siendo necesario hacer que predomine uno u otro en función de la situación que nos encontremos y según las necesidades de la entidad.

Al aterrizar en el ente local debemos tomar decisiones en cuanto a la organización de nuestro equipo de trabajo y la forma en que debemos liderar. Sin embargo, todos los autores parecen coincidir en una serie de premisa independientemente del estilo que utilicemos antes de ponernos a ello:

(Jane Nelsen 1980 - hasta hoy)

1. Autoconocimiento

Debemos de ser conscientes de nuestra situación emocional, de nuestros miedos y de nuestra forma de relacionarnos con los demás en el ámbito laboral. En el mismo sentido, debemos de analizar nuestros puntos fuertes a nivel técnico y nuestras carencias en relación a lo que se demanda de nosotros y nuestras funciones en el Ayuntamiento.

2. Conciencia social

Es necesario entender de donde parte la organización y cómo actúa en determinadas circunstancias. Saber percibir, reconocer y comprender los problemas y las necesidades que tienen las personas que se relación con el Ayuntamiento y cuáles son sus funciones dentro del mismo.

3. Autogestión

Se refiere a la capacidad de organizar el trabajo y conocer plazos y prioridades para la organización más allá de presiones de cualquier tipo. En el mismo sentido, modificar el comportamiento y adaptarse a diferentes situaciones de forma rápida y adecuada según la situación.

4. Gestión de las relaciones

Se requerirá de una predisposición al diálogo y la explicación constante, marcando claramente límites y formas de trabajar. La garantía del cumplimiento de la ley siempre será el factor decisivo y la clave en la toma de decisiones.

En el caso de que se apueste por un sistema democrático a través de la creación de equipo de trabajo y se piense en su implantación, debemos de tener en cuenta que hasta llegar a ese punto nuestra conducción y estilo de liderazgo ante el equipo se debe de ir moldeando hasta llegar a la implantación del sistema que queramos aplicar.

Efectivamente, no resulta factible aplicar un estilo de liderazgo de un equipo de trabajo de forma estática.

En muchas ocasiones, y teniendo como referencia la aplicación de un sistema de liderazgo democrático a través de la creación de un equipo de trabajo, habrá que comenzar con un estilo directivo o autocrático en una primera instancia si lo consideramos necesario hasta finalizar con una delegación-dirección de tareas y

toma de decisiones conjunta, haciendo al ente casi independiente mediante la figura de líderes informales, en el caso de que estos aparezcan, que nos aportarán una visión fundamental en el momento de toma de decisiones.

Para una mejor comprensión de dicho estilo de liderazgo debemos analizar las fases por la que puede atravesar el personal del ente local como equipo a crear, teniendo presente que el ciclo vital de un grupo no tiene que producirse en esta secuencia lineal de fases con carácter ascendente, pudiendo avanzar y retroceder, en especial en caso de bajas de larga duración de trabajadores y si existe por cualquier motivo tasa de rotación o se genere algún otro tipo de problema que se entienda impredecible: (María Belén Martínez Loira, 2015)

-Fase 1. Preparación y orientación.

En esta fase, las metas específicas de la organización y las responsabilidades no están aún definidas de forma contundente, las habilidades y trabajos necesarios a realizar se conocen e identifican pero no están desarrollados.

En esta fase la productividad suele ser baja, pero la moral es alta ya que los componentes del nuevo equipo confían en un cambio a mejor y en la viabilidad del equipo. Las expectativas generadas a un nuevo cambio suelen traer optimismo aunque también pueden existir reticencias y recelo. Sobre todo en el caso de que ya se haya intentado antes sin éxito.

En esta fase existe una alta dependencia de la persona que se postula como líder en su guía y dirección. El buen funcionamiento es responsabilidad del mismo ya que el grupo demuestra ansiedad sobre las funciones individuales y la nueva coordinación impuesta, predomina la consciencia de destacar y cumplir con lo encomendado.

El líder deberá de resolver todas las dudas que se vayan planteando, así como recalcar de forma constante cuáles son los objetivos y las premisas del nuevo grupo.

Por ello, lo más usual es que se requiriera de una supervisión y contacto directo y constante así como un mayor control sobre todos los procesos a implantar.

En esta fase resulta ideal aplicar un estilo de liderazgo ejemplarizante pero sin dejar hacer al resto de personal en una primera instancia hasta que se pueda transitar a la segunda fase y teniendo un cariz más cercano para que el personal se sienta cómodo planeando dudas.

-Fase 2. Insatisfacción y ajuste.

En esta fase figuran las responsabilidades definidas y basadas en los objetivos a alcanzar. La productividad tiende a aumentar lentamente, pero la motivación podría descender ante la desesperación de no alcanzar las expectativas iniciales, con lo cual disminuye el compromiso ante el reto a asumir.

Este período constituye un momento de prueba para el líder hacía sí mismo y frente a los demás, ya que los roles ya han sido repartidos y se suelen generar desacuerdos y conflictos sobre distintos temas y formas de hacer, habrá que tener especial cuidado en esa fase en las luchas de poder y posibles creaciones de bandos.

En este sentido, será de vital importancia mantener el foco y la atención en las metas. Por ello, existirán momentos y situaciones en particular en los que debamos mostrar un estilo de dirección más autocrático marcando cuáles son las funciones de cada uno de los miembros del equipo y apelando a los objetivos y el compromiso como valor esencial para poder seguir progresando.

Si durante esta fase se consigue tratar de forma adecuada los conflictos, resolviendo cualquier tipo de cuestión intrapersonal, y se practican métodos de motivación adecuados y de reconocimiento al equipo, se verán muy reforzados, pudiendo entrar en la siguiente fase.

-Fase 3. Resolución e integración.

La productividad se incrementa a medida que habilidades y conocimientos se desarrollan. Las metas se manifiestan alcanzables o son redefinidas, por lo cual la motivación mejora ante el avance hacia los objetivos inicialmente definidos y la consecución de resultados. Se produce un aumento de la cohesión y confianza del grupo, se forman acuerdos y consensos y el compromiso se fortalece. En esta fase empezamos a practicar de forma efectiva el estilo de liderazgo democrático inicialmente previsto.

-Fase 4. Producción.

Entrado en esta fase se palpa la existencia de un equipo muy eficaz y en armonía. El índice de productividad es elevado, así como la moral como consecuencia del cumplimiento de los objetivos marcados y planificados. Ya no se depende de la actuación constante del líder formal para que el ente funcione.

En ese momento podría empezar a crearse los anteriormente comentados líderes informales, quienes muestran apoyo constante al cumplimiento de los objetivos, no solo por su alto grado de autonomía, si no por su capacidad para resolver nuevos retos sin supervisión y de forma efectiva, así como de ayudar a otros para conseguir estos objetivos.

En esta fase, los pequeños desacuerdos que puedan producirse, o conflictos en su caso, se resuelven tras reuniones de equipo en la que se modifican los procesos necesarios.

Para este momento el estilo de liderazgo ideal sería ejercer un estilo puramente democrático, con delegaciones constantes de tareas y proyectos hacia personal que ya conoce la forma de hacerlos y sin necesidad de supervisión por nuestra parte más allá de la realización de nuestras propias funciones.

4.- LA AUTOMOTIVACIÓN COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL LIDERAZGO LOCAL

La motivación puede ser definida como un conjunto de factores internos o externos que determinan las acciones de una persona. Es decir, actuaremos de una manera u otra dependiendo del tipo y cantidad de motivación que tengamos conjunto a ese objetivo. No cabe duda de que sin una buena motivación del personal se hace muy difícil que se alcancen los objetivos marcados por cualquier tipo de organización.

Ahora bien, lo cierto es que en entidades locales de escasa población existe una clara imposibilidad de poner en marcha herramientas de motivación de forma efectiva por una razón muy sencilla: la falta de tiempo. Efectivamente, la falta de medios técnicos, capitales y personales así como el abrumador número de tareas diarias hacen muy complicado que un líder tenga tiempo para desarrollar herramientas hacía su equipo.

Yendo más allá, no será baladí plantearnos una cuestión de no poca importancia, que es el determinar quién motiva al propio líder. Es decir, a la persona que efectivamente debería ser la encargada de motivar al personal.

Ante esta situación algunas corrientes de pensamiento sugieren que el líder no debe motivar a los otros, sino propiciar la automotivación del personal, incluso aplicándose a sí mismo, con el fin de obtener los mejores resultados.

La automotivación (Villora y Del Pino, 1999) implica que la persona debe conocerse bien así misma, para ello debe de ser capaz de definir y exponer cuales son metas y objetivos, en tanto que el líder deberá colaborar para conseguir los mismos dentro de la organización.

En definitiva, se trata de mostrar una estrategia compartida en la cual el empleado abandona su papel pasivo y expone cuáles son sus expectativas reales y

realistas respecto a la organización y que está dispuesto a hacer para que estas se cumplan, buscando de esta forma el reconocimiento y la satisfacción de sus necesidades. Si estas se cumplen, la motivación vendrá intrínseca por parte del empleado, tendiendo a asumir funciones y responsabilidades y propiciando una conducta laboral que haga que se cumplan objetivos marcados y metas con altos grados de eficacia.

En este sentido, debemos resaltar como fundamental la función del líder del equipo de trabajo, ya que este deberá inducir o promover la automotivación otorgando a las personas el suficiente reconocimiento sobre sus funciones realizadas, con el objeto de que aflore la motivación constante y esta persona haga lo mejor posible en todo momento. Para ello, la Secretaría-Intervención deberá de detectar y saber manejar en los siguientes factores:

-Autoestima.

Se mostrará una valoración positiva de una actuación bien realizada del personal, sobre todo en el caso de que la haya realizado de forma especialmente eficiente o vaya más allá de sus funciones diarias.

-Autoconfianza.

Consecuencia de lo anterior, basada en los éxitos de la persona, a mayor número de éxitos marcados, mayor seguridad otorgamos al individuo para volver a actuar en la misma línea.

-Autogestión.

Deberá puntuarse cuando una persona ha sido capaz de recibir una tarea y actuar conforme a ello sin necesidad de estímulo externo adicional. Sobre todo si durante la misma ha sabido resolver cualquier tipo de conflicto en la misma línea.

-Autosugestión.

Con cualquier tipo de mecanismo que genere emociones y pensamientos positivos que ejerzan optimismo y esperanza. Sobre todo en situaciones difíciles, tanto técnica como emocionalmente, o de compleja solución.

-Autorrealización.

Haciendo consciente del cumplimiento de objetivos y metas de forma continuada en el tiempo en consonancia con deseos u objetivos, incluso de carácter individualizado.

El líder deberá ser capaz de detectar los pequeños momentos y oportunidades en que una simple frase puede hacer ver tanto al destinatario de la misma como al resto del personal que se está tomando en consideración su actuación, poniendo de relevancia cualquiera de los factores anteriormente descritos.

No debemos olvidar, por otra parte, que para que esta automotivación alcance a toda la organización el propio líder deberá de valorarse a sí mismo en este mismo sentido, no entrando en comentarios pretensiones o ególatras en ningún caso, pero sí mostrando orgullo hacia su trabajo y, en definitiva, incluyendo en sus afirmaciones al trabajo de todo el equipo que él mismo lidera.

A sensu contrario, otros factores que conlleven a la falta de interés, inexistencia o falta de formación, monotonía diaria, situaciones emocionales tensas o malas relaciones con compañeros, falta de conocimientos y desinterés por el mismo, desorganización de tareas, ausencia de metas, etc.. Puede provocar el efecto totalmente opuesto.

Deberemos de ser capaces en el mismo sentido, de detectar comentarios y actitudes que denotan estas circunstancias y poner en funcionamiento elementos que nos permitan erradicarlas.

Como puntualización final, la formación en inteligencia emocional y la psicología positiva en el ámbito laboral y funcionarial se enmarca como una habilidad fundamental de cualquier líder, entendiéndose como un pilar de partida para la implantación de liderazgos en cualquier entidad local y siendo cada vez más una habilidad muy demandada en todo tipo de agrupaciones, no solo a nivel privado, si no también en entornos público como una nueva herramienta clave de los recursos personales de toda administración local.

5.- CONCLUSIONES

A modo de conclusión, en el presente trabajo hemos puesto de manifiesto el modelo del liderazgo democrático por equipos como una herramienta fundamental de organización del personal de entidades locales de escasa población. Efectivamente, partiendo de la base de que vamos a tratar con pequeños equipos de trabajo y siendo la Secretaría-Intervención en único empleado público técnico en la mayoría de estas administraciones, este sistema permite una armonía en el trabajo y una mejor toma de decisiones así como un empoderamiento del personal público del ente local.

En el mismo sentido, abogamos por la Automotivación como herramienta fundamental la falta de medios técnicos, capitales y personales así como el abrumador número de tareas diarias hacen, que hacen muy complicado que un líder local tenga tiempo para desarrollar herramientas de motivación y gestión de equipos hacia su grupo de trabajo.

Podemos afirmar que el liderazgo y la motivación, a pesar de no venir recogidas dentro de las funciones a realizar por las secretaría-intervenciones conforme al Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, se trata de unas habilidades que, sobre todo por la importancia técnica e institucional de la figura de la secretaría-Intervención en las entidades locales,

debería ser estudiada y formarse a todo habilitado nacional en este tipo habilidades y método de trabajo, sobre todo ante el surgimiento de la candente figura del Directivo público local. Debemos entender a los Secretario-Interventores de los municipios de escasa población como auténticos directivos en su labor diaria al realizar funciones de organización de este tipo, que no deja de ser competencias profesionales que definen a la dirección pública profesional.

6.- BIBLIOGRAFÍA

DE PRADO FERNANDEZ-CANTELLI, Alfonso. *Apuntes sobre Liderazgo*.
(REVISTA DIGITAL CEMCI N°33/2017)

JIMENEZ ASENSIO, Rafael. Blog. *Secretarios-Interventores ¿Directivos públicos locales?*
<https://sergiojimenez.net/secretarios-interventores-de-la-administracion-local-directivos-publicos-locales/> (2020)

MARTINEZ LOIRA, M° Belén. SINDE PENAS. Rocio. *Factores de motivación en la administración local*. (CEMCI,2015)

QUIROGA MARTINEZ, Lucia. *Apuntes Curso de perfeccionamiento, motivación y gestión de Personas* (CEMCI, 2022)

TAULER SAN MIGUEL, Cristóbal. *Liderazgo inspirador y función pública*.
(REVISTA DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL N°30/2015)

VILORIA MENDIENTA, Manuel. *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. (TECNOS, 2000)

GUÍA RÁPIDA Y BÁSICA SOBRE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL

María JAIME ARIZA.

*Funcionaria habilitada de carácter nacional. Secretaria -Interventora.
Secretaria de entrada del Ayuntamiento de Olvera (Cádiz)*

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Licencias ambientales en Andalucía (CEMCI).

SUMARIO:

1. Introducción.
2. ¿Qué es la declaración responsable?
3. ¿Qué es la comunicación previa?
4. ¿Qué peculiaridad tienen la declaración responsable y la comunicación previa?
5. ¿Qué es la calificación ambiental?
6. ¿Qué relación tienen la declaración responsable y la calificación ambiental?
7. ¿Qué finalidad tiene la calificación ambiental?
8. ¿Cuál es el procedimiento a seguir para obtener la calificación ambiental?
9. ¿Con esta nueva línea normativa desaparece la figura de licencia?
10. ¿Qué es una licencia ambiental?
11. Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN

Como introducción señalar que el motivo de crear esta guía rápida se basa en procurar una comprensión sencilla sobre los conceptos de la declaración responsable y la comunicación previa, así como el escenario en el que se mueven.

Puede que las/os profesionales que estamos relacionados con el mundo del Derecho, y concretamente de la rama del Derecho Administrativo Local, encontremos fácilmente el inicio del camino que deriva en la aplicación de estas, relativamente novedosas, figuras. Sin embargo, es imprudente dar por sentado ciertos aspectos y debemos fijar con firmeza los conceptos para que nuestro razonamiento en la materia no adolezca de lagunas.

Todo comienza con los artículos 93 a 96 del Capítulo III del Título III de la Constitución Española¹, donde se abre la puerta a los Tratados Internacionales:

“Artículo 93

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

(...)

Artículo 96

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.”

Hasta el momento puede que la lector/a piense ¿qué tendrá que ver el hecho de que se pueda conformar parte de los Tratados Internacionales con la aparición de la declaración responsable y comunicación previa? Al igual que cualquier Capítulo de “The Simpsons”², los inicios de las historias devienen en finales que en principio parece que no tienen ningún tipo de nexo causal.

Partiendo, por lo tanto, de la Constitución¹, en el seno de las Cortes Generales y con el impulso del Gobierno, el Estado Español opta por formar parte de la Unión Europea, recibiendo nuestra “admisión” en 1986. Este hecho histórico implicó unas consecuencias tan relevantes como la obligatoriedad de adaptar la normativa del Ordenamiento Jurídico Español a la Directivas nacidas en el seno del Parlamento y Consejo de la Unión Europea.

En este caso vamos a hacer una mención específica a la Directiva 2006/123/CE³ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Marcó un antes y un después en la filosofía administrativa de nuestro ordenamiento jurídico español, cambiando la pauta de conducta aplicada hasta el momento en el campo de las licencias y autorizaciones. Antes de esta Directiva, en el Derecho Administrativo español, previa realización de una actividad por la persona, ya sea física o jurídica, tasada en la norma, era imprescindible la obtención de una autorización o licencia. Son muy diversos los campos donde se requieren las mismas. Sin dicha autorización o licencia, el sujeto en cuestión no estaría legitimado para realizar la actividad, que precisa control previo.

Y es aquí cuando la Unión Europea refresca esta línea dando un voto de confianza al sujeto: que inicie la actividad y después aplicaremos el control. Mediante ello se elimina una característica propia de la burocracia. Se persigue una mayor agilidad. Puede que en los momentos iniciales de su aplicación existiese algo de incomodidad. ¿Por qué confiar en el ciudadano de esta manera ahora?

Sin embargo, no estamos ante “*carta blanca*” ni vía libre para el ciudadano. Si durante el control posterior no se cumplieren los requisitos mínimos exigidos, la norma prevé una serie de efectos, los cuales estudiaremos posteriormente.

Todo ello se cumplió por parte del Estado Miembro español a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁴, la cual afectó mediante modificaciones, entre otras normas, a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local⁵.

Su Exposición de Motivos aclara el nuevo razonamiento. Así, a modo de ejemplo podemos destacar las siguientes líneas:

“En efecto, el sector servicios por sus características está sometido a una regulación compleja tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea. En ocasiones, esta regulación puede resultar obsoleta o inadecuada y dar lugar a distorsiones en el funcionamiento de los mercados de servicios como son la falta de competencia, las ineficiencias en la asignación de los recursos o la estrechez de los mercados. En España, dada la importancia del sector servicios, estas distorsiones generan efectos negativos en el conjunto de la economía, contribuyendo al diferencial de inflación con los países de nuestro entorno, limitando el avance de la productividad, el crecimiento, la creación de empleo y, en definitiva, la mejora del bienestar económico.

Por ello, esta Ley, al incorporar al ordenamiento jurídico la Directiva, adopta un enfoque ambicioso intensificando la aplicación de sus principios, si bien establece expresamente que los servicios no económicos de interés general quedan excluidos de su ámbito de aplicación. El fin es impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de

servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos. Así, la Ley establece como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español y regula como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades.

El objeto de esta Ley es, pues, establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.

Ahora bien, es importante destacar que para la mejora del marco regulador del sector servicios no basta con el establecimiento, mediante esta Ley, de las disposiciones y los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios. Por el contrario, será necesario llevar a cabo un ejercicio de evaluación de la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio conforme a los principios y criterios que esta Ley establece y, en su caso, modificar o derogar esta normativa.(...)”

Parece que con la expresión “trabas injustificadas” se hace mención a la burocracia.

Cuando se piensa en el término “burocracia” se piensa en el politólogo Max Weber. Debe puntualizarse que fue Vicent de Gournay, economista de origen francés el que utiliza por primera vez este concepto, y lo identifica a con una idea negativa,

una crítica a las políticas públicas aplicadas en el siglo XVIII en el contexto de la monarquía absoluta. Su creación está íntimamente relacionada con el modelo de organización de los poderes públicos.

La burocracia en su dimensión moderna la aporta Max Weber en su obra *Economía y Sociedad* (1921)⁶. Para Weber el modelo burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la Administración pública.

El sistema burocrático reglamentista no simpatiza con la necesidad de flexibilidad y de adaptación a unas dinámicas contingentes para una correcta prestación de los servicios públicos.

Una vez realizada esta pequeña introducción reflexiva, comencemos por el principio.

2.-¿QUÉ ES LA DECLARACIÓN RESPONSABLE?

El artículo 69 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁷, define en su apartado 1 a la declaración responsable como el *“documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio*

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración

responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.”

3.- ¿QUÉ ES LA COMUNICACIÓN PREVIA?

El artículo 69 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁷, define en su apartado 2 a la comunicación previa como *“aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.”*

4.- ¿QUÉ PECULIARIDAD TIENEN LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA COMUNICACIÓN PREVIA?

Ambos permitirán, según el artículo anteriormente mencionado *“el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.*

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de

continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.”

5.- ¿QUE ES LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?

La Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁸ regula en su artículo 16,1 letra d) como un instrumento de prevención y control ambiental a la calificación ambiental. Aporta el apartado 2 del mismo artículo que contendrá la evaluación del impacto ambiental de la actuación en cuestión.

A ello añadiremos que es en el artículo 19 apartado 4 de la citada norma en el párrafo anterior donde se ofrece el concepto de calificación ambiental de la siguiente forma: “*el Informe resultante de la evaluación de los efectos ambientales de las actuaciones sometidas a este instrumento de prevención y control ambiental.*”

6.- ¿QUE RELACIÓN TIENEN LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?

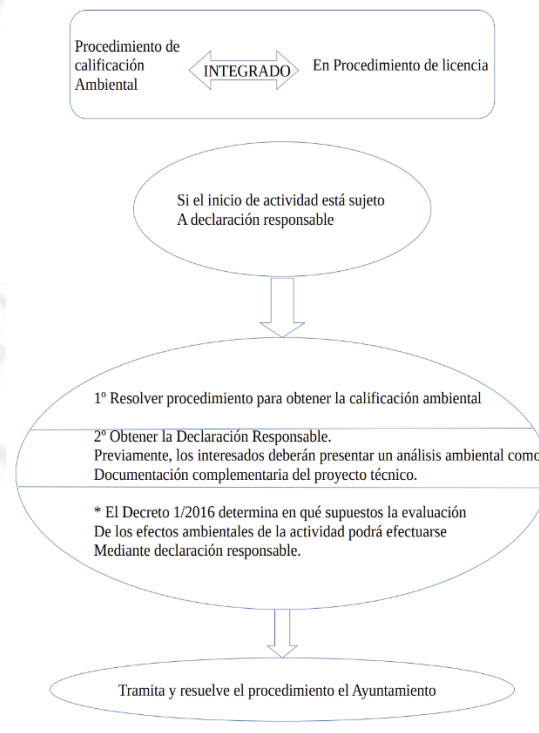
Se exigen ambas en el artículo 41 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁸ para las actuaciones tanto públicas como privadas enumeradas en el Anexo I de la mencionada norma.

7.- ¿QUÉ FINALIDAD TIENE LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?

Según el artículo 42 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁸, “*la calificación ambiental tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de determinadas actuaciones (las del Anexo I), así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse.*”

8.- ¿CUAL ES EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA OBTENER LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?

Para dar respuesta a esta cuestión, expondremos el asunto por un esquema para una más fácil visualización, basándonos en los artículos 41 a 45 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁸:



9.-¿CON ESTA NUEVA LÍNEA NORMATIVA DESAPARECE LA FIGURA DE LICENCIA?

No desaparece. Si bien pierde protagonismo si comparamos su vida previa a la declaración responsable y comunicación a su vida posterior a ambas figuras.

La Directiva 2006/123, de Servicios³, prevé la existencia de previa licencia ambiental o autorización, que para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento reconocida en los tratados, los regímenes de autorización de actividades de servicios solo son legítimos si, entre otros requisitos, están justificados por una razón imperiosa de interés general (art. 10.2.b), siendo la protección del medio ambiente y del entorno urbano (incluida la planificación urbana y rural) una razón de este tipo, por lo que queda justificado el régimen de autorización previa por razones de protección del medio ambiente.

También se mantiene ese criterio en la normativa española, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁴, cuyo art. 3.11 incluye “*la protección del medio ambiente y del entorno urbano*” como una “*razón imperiosa de interés general*”, y en la autonómica, mediante la Ley 3/2010, de 21 de mayo, que traspone al derecho interno de la Comunidad Autónoma Andaluza la Directiva de Servicios⁹.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local⁵, regula en sus artículos 84 a 84 ter la nueva filosofía en materia de intervención por parte de la Administración local ante el ejercicio de actividades

10.- ¿QUÉ ES UNA LICENCIA AMBIENTAL?

Las licencias son instrumentos de control previo. Es diversa la clasificación de las mismas atendiendo al área donde va a desarrollar ese control previo, por ejemplo, de actividad, ambiental, entre otras.

La licencia ambiental cabría definirla como aquella resolución dictada por el órgano competente (la gerencia de Medio Ambiente o Urbanismo municipal o de la Comunidad Autónoma) que permite:

- comenzar una actividad, o
- poner en funcionamiento una instalación susceptible de originar daños al medio ambiente, causar molestias o producir riesgos a las personas y bienes, o
- autorizar previamente a la de apertura o funcionamiento que permite la implantación de las actividades incluidas en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental⁸.

11. BIBLIOGRAFÍA

- (1) Constitución Española.
- (2) The Simpsons (serie estadounidense de comedia, en formato de animación, creada por Matt Groening para Fox Broadcasting Company).
- (3) Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- (4) Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- (5) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.
- (6) *Economía y Sociedad* (1921). Autor Max Weber.
- (7) Ley 39 2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- (8) Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

- (9) Ley 3/2010, de 21 de mayo, que traspone al derecho interno de la Comunidad Autónoma Andaluza la Directiva de Servicios.

- <https://www.administracionpublica.com/la-burocracia-origen-y-destino/>

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UPF Carles Ramió. El blog de Espublico. “La burocracia: origen y destino”.

- Unidades 1, 2, 3, 4 del Curso de Perfeccionamiento y Profesionalización . Licencias Ambientales en Andalucía. Milagros Menéndez Collantes. Directora del Parque Natural de la Sierra de Huétor. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Granada.

**“SALVO EL DERECHO DE PROPIEDAD...”. ¿SE CUMPLE
EXACTAMENTE ESA CLÁUSULA EN LAS ILLES BALEARS, EN
PARTICULAR EN EL SUPUESTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS
EN EL SUELO RÚSTICO?**

Ángel Custodio NAVARRO SÁNCHEZ

*Secretario de Administración Local habilitado nacional, categoría superior.
Vocal del Consejo Asesor de Derecho Civil de las Illes Balears y del Patrimonio
Inmaterial de las Illes Balears.*

*Profesor asociado de Derecho Civil (2002-2009) y de Derecho Administrativo
(2009-2022) de la Universitat de les Illes Balears.*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de especialización
en disciplina urbanística (CEMCI).*

SUMARIO :

- 1.- Introducción.
 - 1.1.- La cláusula con carácter general.
 - 1.2.- Las singularidades de la legislación balear.
- 2.- La cláusula del “*salvo el derecho de propiedad*”, en las Illes Balears: ¿*modulada* en el suelo rústico?
 - 2.1.- Las reglas generales de la legislación balear de suelo rústico.
 - 2.2.- Las reglas singulares o específicas vigentes en el suelo rústico de las Pitiüses, inclusive la visión según el Derecho Civil de Eivissa y Formentera.
- 3.- Descripción práctica del conjunto normativo en las Illes Balears: *iter* de la institución de la vinculación registral.
 - 3.1.- ¿Cómo juega la vinculación registral en el procedimiento administrativo de autorización de actividad?
 - 3.2.- Documentación y autorizaciones previas a la municipal necesarias para efectuar la vinculación registral.

- 3.3.- La entrada en juego de otro invitado: *el Catastro Inmobiliario*.
- 3.4.- La interrelación entre la LSR (y normativa balear complementaria) y el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1093/1997.
- 4.- Conclusiones y valoración crítica, tratando de dar sentido a materia tan dispareja: *un ejemplo de práctica administrativa para hacer que aflore y emerja en el procedimiento del art. 15 de la LSR quiénes sean los promotores de las obras y quiénes los titulares dominicales, cuando unos y otros no coinciden, y que todo sea concorde*.
- 5.- Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. La cláusula con carácter general.

Es un *lugar común* lo establecido en el art.12.1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el **Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales** (RSCL) del tenor literal siguiente:

Artículo 12.

*1. Las autorizaciones y licencias se **entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad** y sin perjuicio del de tercero.*

Dicha cuestión del *salvo el derecho de propiedad* se debe complementar por lo establecido en el art. 10 de ese mismo RSCL, del tenor siguiente:

Artículo 10.

*Los actos de las Corporaciones locales por los que se intervenga la acción de los administrados producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero **no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas.***

Estas cláusulas han sido estudiadas por la doctrina en diversos trabajos, de entre los que destacamos los siguientes: **J. G. Gómez Melero**, *El alcance del control de la legalidad de las licencias urbanísticas. Un ejemplo: la cláusula salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero* (2007)¹; **A. I. Paz Rodríguez**, *Derechos de propiedad y licencia urbanística* (2012)² y a propósito de una acotación de la cláusula (en concreto, de la segunda parte), por **F. López Menudo**, *La vieja cláusula “sin perjuicio de tercero”*, y *la Administración del porvenir* (año 2013)³.

La idea general (más que general), auténtica *clave de bóveda* del sistema, es la de que la colisión entre el derecho de propiedad y la licencia urbanística pasa por la aplicación del citado art. 12 RSCL.

De tal modo que se ha venido interpretando que está vetado (ya veremos si eso ocurre *propriamente* en las Balears) en los procedimientos administrativos sobre licencias urbanísticas que la resolución administrativa de otorgamiento o denegación se fundamente en cuestiones de propiedad civil, excluyendo el supuesto de que se encuentren afectados bienes de dominio público.

Como representativa de tal doctrina, y por la especial claridad con que la expone, se cita, en palabras de **A. I. Paz Rodríguez**, el extracto de la Sentencia del TSJ de Galicia, de fecha 26 de octubre de 2005, como resumen de un estado de opinión:

Conviene precisar que la licencia, en cuanto acto administrativo, se encuentra condicionado en su otorgamiento por las prescripciones de la legislación urbanística y de los Planes, Normas y Ordenanzas, sin que con ocasión de su otorgamiento quepa valorar y considerar derechos de

¹ Gómez Melero, J. G. (2007). “El alcance del control de la legalidad de las licencias urbanísticas. Un ejemplo: la cláusula salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero”. En: *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, núm. 235, Madrid, julio (2007), p. 119-146.

² Paz Rodríguez, A. I. “Derechos de propiedad y licencia urbanística”. En: *Noticias Jurídicas*, 2 de octubre de 2012. Localizable: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4796-derechos-de-propiedad-y-licencia-urbanistica/>

³ López Menudo, F. (2013). “La vieja cláusula ‘sin perjuicio de tercero’, y la Administración del porvenir”. En: *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 191, Madrid, mayo-agosto (2013), p. 463-480.

naturaleza civil, con la excepción, cuando una defensa administrativa sea posible, de los pertenecientes al órgano competente para su concesión.

Los órganos municipales deben abstenerse de entrar a valorar con motivo de las solicitudes de licencia cuestiones de propiedad, por estar éstas reservadas a la Jurisdicción ordinaria. El Ayuntamiento tiene que examinar y ponderar, en cierta medida, la titularidad de la propiedad del solicitante siempre y cuando no exceda los límites de la apariencia jurídica, no entrando en un examen a fondo con objeto de no cometer una injerencia en cuestiones de propiedad cuyo juicio corresponde a los Jueces y Tribunales.

La traducción legal de esta afirmación no es otra que la operatividad de la cláusula "salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero» que aparece recogida en el art. 12.1 RSCL, cuya aplicación no debe entenderse forzada en virtud de la remisión que el artículo 195.2 LOUPMR hace a la legislación de régimen local en cuanto al procedimiento de otorgamiento de licencias.

(...) Que las licencias se concedan "dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero» significa que el otorgamiento de una licencia urbanística no supone reconocer que el solicitante es propietario del suelo o de la edificación correspondiente.

Esta jurisprudencia se ha ido manteniendo, sin cambios, por el TS, como por los TSJ de las Comunidades Autónomas, y son innumerables las Sentencias que se asientan en la doctrina anteriormente referenciada, que se ha elevado ya a la categoría de *aforismo jurídico*.

Los efectos de dicha regla, auténtico *lugar común*, se pueden agrupar, de manera resumida, en dos: por un lado, en la carencia de efectos que el otorgamiento de licencia tiene en relación a derechos de propiedad, y por otro, la prohibición de que

una licencia se otorgue o deniegue por motivos relativos a los derechos de propiedad de particulares y sus excepciones.

Entonces, si lo anterior es un verdadero *axioma*, ¿cómo así que nos atrevamos a redactar este trabajo a propósito de preguntarnos de si se cumple exactamente esa regla del *salvo el derecho de propiedad* en las licencias urbanísticas en las Illes Balears, en particular en el supuesto del suelo rústico? ¿Estamos ante un despropósito jurídico si encaramos esta otra perspectiva?

¿Qué ocurre en las Illes Balears? ¿Qué normativa existe a este respecto? ¿Pone en duda ese principio del venerable RSCL, la normativa balear vigente? ¿Se trata de principios o ideas contrapuestos? ¿Es posible lo anterior? ¿Se puede llegar a una lectura alternativa, reconstructiva y teleológico-finalista que permita explicar este galimatías?

1.2. Las singularidades de la legislación balear.

De una manera concisa explicaremos el estado de hecho y de derecho aplicable en el archipiélago balear.

El **Decreto 2/1996, de 16 enero**, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (CAIB), **de regulación de las capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectorial**, (reglamento autonómico cuyo alcance se refiere tanto al suelo urbano como al suelo rústico) pretende evitar que los proyectos de obras autorizados como licencia municipal no superen las capacidades de población para los usos residencial y turístico previstos en el planeamiento municipal; como estricta medida de contención del crecimiento desaforado poblacional que ya entonces experimentaba el archipiélago.

El objeto de este Decreto –art. 1.1- es literalmente el de *prescribir y regular la incorporación de los índices de intensidad de los usos residencial y turístico a la normativa de los instrumentos de planeamiento municipal*.

Los índices de intensidad del uso –art. 1.2- servirán de base para el cálculo de las capacidades de población resultantes de las determinaciones del planteamiento y, aplicados en cada proyecto que deba ser objeto de licencia municipal de obras, garantizará que en la ejecución efectiva de los planes no se superarán dichas capacidades de población.

El juego de la institución lo tenemos el art. 2, del tenor literal siguiente:

1. El índice de intensidad del uso residencial determinará, para cada unidad de vivienda, la superficie mínima de parcela neta necesaria para su construcción.

2. El índice de intensidad del uso turístico determinará, para cada plaza de alojamiento turístico, la superficie mínima de parcela neta necesaria para su construcción.

La superficie establecida se entenderá como mínima a efectos de cálculo de las capacidades de población posibles pudiendo por tanto ser ampliada, a efectos de autorizaciones de instalaciones turísticas, por la legislación específica que resulte vigente en el momento de dicha autorización.

Y, sobre todo, nos interesa el **art. 6**, de cuya redacción se deriva una *obviedad* a propósito de **poner en relación, en las Illes Balears, la cuestión del derecho de propiedad con las licencias urbanísticas para usos residenciales o turísticos: solo el titular inscrito en el Registro de la Propiedad como propietario de la parcela** [o, cabe entender, el titular de los otros derechos reales que estrictamente lo permitan] y en que se hayan licenciado obras, es quien va a poder hacer constar en dicho Registro inmobiliario, como condición de la licencia urbanística, el índice de intensidad de uso correspondiente, así como la indivisibilidad de la parcela, en su caso. La redacción del precepto es la siguiente:

1. *El índice de intensidad de uso residencial o turístico aplicado a la superficie de parcela de que se trate, determinará el número máximo de viviendas o plazas hoteleras que puedan construirse en la misma.*

2. *Dicho parámetro se incluirá en el acto de concesión de licencia municipal de obras como condición limitativa de la misma que deberá inscribirse en el registro de la propiedad, junto con la condición de indivisibilidad de la parcela en su caso.*

Y, por lo que se refiere estrictamente al suelo rústico, el legislador balear, además de lo anterior, para evitar la especulación (y porque constituye el mayor activo del territorio: el paisaje y su estructura misma, y enervar la urbanización difusa, pero cierta, de aquel) en un espacio de por sí finito, insular, limitadísimo, a propósito de la realización de viviendas en dicha clase de suelo –cuando se permite-, tiene establecidas asimismo una serie de prevenciones, cautelas y requisitos *ad hoc*. Esto se aprecia incluso a propósito de la transmisibilidad de las licencias urbanísticas en suelo rústico –que sin ser propiamente un *intuitu personae*, de las del art. 13.2 y 3 del RSCL, en algún aspecto se le acerca o semeja, porque se trata de un uso del todo *condicionado*, no un uso permitido o natural como tal, según la estricta normativa vigente-.

Y, sobre todo, y aquí entra en juego lo que describiremos, están sujetos los usos urbanísticos en el suelo rústico, a su vez, a cumplir lo establecido en los arts. 15 y concordantes de la **Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Illes Balears (LSR)**, en virtud de los cuales existe la obligación inexcusable, siguiendo el modelo de la primigenia legislación valenciana en suelo no urbanizable (de 1992)⁴, de que en

⁴ Así lo previó la Ley valenciana 4/1992 de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable. En concreto, los arts. 10 y 16.

Art. 10. Viviendas familiares.

La vivienda familiar aislada cumplirá estos requisitos:

1. *Respetar la superficie y forma de la parcela mínima para una vivienda y de su ocupación constructiva máxima que regulará el planeamiento, si autoriza este uso, impidiendo las transformaciones contrarias al destino rústico del suelo, su edificación abusiva o la formación de núcleos urbanos y limitando las obras sin vínculos con la actividad agraria. (...). En todo caso, la parcela deberá quedar afectada con inscripción registral de la vinculación de la total superficie real a la construcción, que exprese las concretas limitaciones a su divisibilidad y edificabilidad impuestas por la autorización previa de la vivienda.*

el Registro de la Propiedad conste la indivisibilidad de la parcela vinculada al uso de vivienda unifamiliar aislada (arts. 25 y 36) o de actuación declarada de interés general (arts. 26 y 37), y eso, evidentemente, no obsta a quién sea el propietario (con *modulaciones*, en el caso de los intereses generales, no obstante). Esta materia ha sido estudiada, con excelencia, maestría y extensión, por la mejor doctrina balear, representada por **J. Munar Fullana** en su tesis doctoral, trabajo publicado en 2005 como *Règim jurídic urbanístic del sòl rústic de les Illes Balears*, precisamente con un apartado dedicado a la materia aquí tratada: *La vinculació de l'activitat a la parcel·la en què s'efectui*⁵; texto que incluye incluso el parecer de órgano tan significado como la entonces Dirección General de Registros y del Notariado, dependiente del Ministerio de Justicia, que en fecha 9 de octubre de 2003, se expresó sobre todas estas cuestiones, precisamente a petición del Consell Insular de Mallorca, en informe fundamentado en el propio asesoramiento jurídico del **Sr. Munar Fullana**, y globalmente se corroboró por dicha Dirección General, en Dictamen *ad hoc*, aquellas exigencias. Y así lo seguiremos aquí (lo señalado por la DGRN y por la doctrina científica), si bien, aportando otros puntos de vista nuevos, por los años transcurridos, por innovaciones en el propio Derecho a nivel autonómico en el plano interno, en las islas Pitiüses –esto es, Eivissa y Formentera, según su idiosincrasia propia, incluida la jurídica, frente a Mallorca y Menorca- y, sobre todo, y por extenso, por el juego insospechado de la institución misma aquí tratada.

Característico de cuanto describimos es que **se da el matiz taxativo** (sobre lo que reclamamos la mayor atención del lector) **de que**, en cualquier caso, **solamente**

...

Art. 16. Condiciones generales de los usos y aprovechamientos sujetos a declaración de interés comunitario.

...

5. Los compromisos asumidos por el solicitante del uso o aprovechamiento a lo largo del procedimiento para su definición y atribución, los impuestos por el planeamiento urbanístico o su declaración de interés comunitario y en todo caso los de vinculación de los correspondientes terrenos a las construcciones e instalaciones a realizar, pago del canon y cesación en el uso o aprovechamiento de demolición de las construcciones o desmantelamiento de las instalaciones con reposición de la cosas a su estado inicial, **deberán consignarse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad. en los términos dispuestos por la disposición adicional décima, apartado primero 8, de la Ley 8/1990, de 25 de julio.**

⁵ Munar Fullana, J. (2005). *Règim jurídic urbanístic del sòl rústic de les Illes Balears*. 2 vol. Institut d'Estudis Autonòmics. Col·lecció, L'Esperit de les lleis (4). Lleonard Muntaner, editor. (4). IEA, Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals. Govern de les Illes Balears, 2005, Palma. Volumen I, 375 p. Volumen II, 416 p. La cita, en el vol. II, en concreto, en p. 190-204.

el propietario –o, si existe distinción entre la nuda propiedad y el titular del derecho real de usufructo, aquel; el titular del dominio útil, frente al titular del dominio directo, en el supuesto del dominio dividido, como acontece en la isla de Mallorca, con los restos que aún pervivan de *alous* o alodios (relacionado con el censo enfiteútico, sin serlo propiamente) u otros supuestos posibles de propiedad desmembrada, temporal o equiparada, como la derivada de las sustituciones fideicomisarias- **puede hacer constar dicha vinculación en el Registro de la Propiedad, incluidos supuestos de derechos reales de superficie** (derecho *per se* constitutivo, e inexistente si no aparece inscrito en el Registro, conforme a la legislación pública y privada aplicable), **debiendo la Administración conocer ahí quién –o quiénes- son los titulares de los derechos reales inscritos y que permitan efectuar la vinculación**, con lo que se *neutraliza* de alguna manera la idea general del citado RSCL de que *las licencias se otorgan salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero* (art. 12.1, ya transcrito) y art. 181 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (que también lo reproduce), **porque en el suelo rústico en las Balears sí que la Administración exige conocer** –a nivel municipal e insular, con las particularidades de Formentera, por su régimen jurídico especial como Consell Insular unimunicipal⁶- **quién es el titular, y, ante todo, solo él, es quien puede hacer esa vinculación registral.**

Una idea de que parte de lo anterior (o relacionado), no es desconocido, o ignoto, por completo, a la legislación estatal, desde otros enfoques, la tenemos en el art. 9.2.a) de la **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación** (LOE) al referir las obligaciones del promotor, complementado por el Real Decreto

⁶ Sobre esta materia, diversos trabajos nuestros:

- Navarro Sánchez, Á. C. "Formentera, territorio y poder público singular y único en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en el conjunto de España". En: *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 13 (2015), p. 37 - 132.
- Navarro Sánchez, Á. C. "Formentera, o l'assoliment del màxim status possible com a territori i poder públic a les Balears i a l'Estat espanyol." En: *XI Congrés de la Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana (CCEPC). La construcció del territori: geografia, identitat i usos polítics*. Publicacions de la Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana, 10. Edició: CCEPC, Institut Ramon Muntaner, Centre d'Estudis Comarcals de Banyoles. Cossetània edicions. Valls (Catalunya), 2019; p. 157-172.

314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

La redacción del art. 9 de dicha LOE, es la siguiente:

Artículo 9. El promotor.

1. Será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título.

2. Son obligaciones del promotor:

a) Ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.

b) Facilitar la documentación e información previa necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de obra las posteriores modificaciones del mismo.

c) Gestionar y obtener las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra.

d) Suscribir los seguros previstos en el artículo 19.

e) Entregar al adquirente, en su caso, la documentación de obra ejecutada, o cualquier otro documento exigible por las Administraciones competentes.

Como sabemos, la legislación balear aplicable en suelo rústico exige cumplir el deber de vinculación registral a todo uso edificatorio para que las licencias urbanísticas se otorguen finalmente, y eso únicamente puede hacerlo el titular del

derecho inscrito, con independencia de quién sea el que construya –o promotor, como hemos visto- (otra derivada, sobre la que volveremos al final).

Pero aún hay más obligaciones y la cosa no acaba aquí, porque **existen además de esa exigencia general de vinculación registral, ejemplos en que no es posible incluso la transmisión *inter vivos*, hasta que hayan transcurrido 15 años en la isla de Eivissa a propósito de los suelos rústicos protegidos, y hasta un total de 25 años (en determinados supuestos, 10 más de los 15 iniciales o generales), en la isla de Formentera, igualmente a propósito de los suelos rústicos protegidos**, en que se hayan construido, tras las correspondientes licencias urbanísticas (muy cualificadas), viviendas provenientes de parcelas obtenidas fruto de pactos sucesorios, de entregas de legítimas o de otros actos hereditarios equivalentes, conforme al Derecho Civil propio de Eivissa y Formentera, ejemplo de suma singularidad según la **Ley 1/1991 de 30 de enero, de Espacios Naturales y de régimen urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Illes Balears (LEN)**, en cuyo **artículo 14 bis** así se contempla, y que el Plan Territorial Insular (PTI) de Eivissa y Formentera de 2005 y ahora el Plan Territorial Insular de Eivissa –de 2005 y modificado en 2018/19- y el de Formentera –de 2010- respectivamente recogen y desarrollan. Sin ser un supuesto de troncalidad, al modo de la propiedad en el Territorio Histórico de Bizkaia (en la Bizkaia foral), en el territorio rústico aforado vizcaíno, la cuestión en las Pitiüses tiene tantas particularidades que no es posible no dejarla de citar, por cuanto *neutraliza* y enerva una respuesta sencilla o fácil, a propósito de la configuración interna de lo descrito y de la propia transmisibilidad de las licencias.

En efecto, *para que se otorgue una licencia urbanística relativa a la construcción de obras en suelo rústico es preciso que se haga constar en el Registro de la Propiedad, con anterioridad, que la total superficie de la parcela, como indivisible, se vincula al uso de vivienda, y eso mismo solo lo puede instar, para que así conste, el titular inscrito en el Registro* (de modo que, si bien las licencias las puede solicitar un tercero, para que se acaben otorgando, la Administración obliga a

que el titular registral vincule la total superficie de la parcela a dicho uso y eso únicamente lo puede hacer el titular registral, con lo que se produce una “*acotación*” o “*modulación*” de la cláusula general del 12.1 del RSCL). Con el añadido inconcuso de que, *en determinadas calificaciones urbanísticas de suelo rústico protegido, los usos autorizados y construidos de vivienda, y cuya vinculación e indivisibilidad es preceptiva en el Registro de la Propiedad, y así constará, además no se podrán transmitir ‘inter vivos’ hasta que no hayan pasado 15 (e incluso 25) años.*

2. LA CLÁUSULA DEL “*SALVO EL DERECHO DE PROPIEDAD*”, EN LAS ILLES BALEARS: ¿*MODULADA EN EL SUELO RÚSTICO*?

2.1. Las reglas generales de la legislación balear de suelo rústico.

¿Qué dice, *in concreto*, la normativa balear?

La LSR, con el objeto de *regular y proteger el suelo rústico* isleño (art. 1) persigue desde 1997, entre otras finalidades, la de *establece(r) su régimen jurídico, definiendo las limitaciones legales que delimitan el contenido del derecho de propiedad*, de modo que estamos ante el estatuto jurídico de la propiedad en suelo rústico en las Balears, más allá del art. 348 del Código Civil.

El Título II de dicha LSR sobre *Limitaciones al derecho de propiedad* –arts. 10 a 13- regulaba el marco general del *Contenido del derecho de propiedad*, las *Facultades y deberes en el suelo rústico común*, las *Facultades en el suelo rústico protegido* y las *Segregaciones*, pero estos artículos han sido derogados por la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (LUIB), por considerar que parte de ese *estatuto* se contiene en la propia LUIB.

De todas maneras, y pese a esa derogación parcial, el Título III de la LSR sobre *Actividades* se mantiene en vigor, y ahí nos interesan el art. 14 sobre *Regulación general* y, sobre todo, el art. 15, importantísimo, sobre *Vinculación a las parcelas*, en

un sentido similar al conocido del art. 6.2 del Decreto 2/1996, sobre capacidades de población. El tenor literal es el siguiente (en el que incorporamos un desarrollo, para mayor y mejor inteligencia de la cuestión):

Artículo 15. Vinculación a las parcelas

1. La autorización de una actividad de las contempladas en el punto 1.b) del artículo 11 de la presente Ley [desarrollar las actividades que se autoricen en virtud de lo dispuesto en la Ley] conllevará la vinculación legal a esta actividad de la superficie total de la parcela en que se efectúe, que no podrá ser objeto de ningún acto de los previstos en el artículo 13 [sobre Segregaciones] de esta Ley mientras subsista la actividad. Esto no será de aplicación en los casos en que, por exceder la parcela vinculada la superficie mínima exigida, se acredite, mediante la tramitación del oportuno expediente, que la actividad continuará cumpliendo los requisitos de parcela mínima exigidos para su autorización.

2. La documentación y las autorizaciones necesarias para la inscripción registral de la vinculación, deberán aportarse previamente a la autorización, y posteriormente se dará traslado de la citada vinculación al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.

3. Lo determinado en los dos puntos anteriores no será de aplicación en los supuestos establecidos por el artículo 16 bis de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Illes Balears [LEN], en la redacción realizada mediante la Ley 7/1992, de 23 de diciembre, en los que se sustituirá, en los mismos términos, por el asiento registral que resulte pertinente.

Este art. 15 de la LSR se complementa por lo establecido en el apartado 1 de la disposición transitoria 2ª de dicha misma LSR, sobre *Edificios y actividades existentes*, y que contiene, más que una regla transitoria, un régimen transitorio, de manera adicional y completa, para todo lo existente. Su tenor literal es el siguiente:

Disposición transitoria segunda. Edificios y actividades existentes.

1. Los edificios y actividades existentes en suelo rústico se considerarán vinculados a la parcela definida en el expediente de autorización, en caso de que exista, o, en su defecto, a la parcela que se señale en el catastro⁷, por lo que, previa concesión de cualquier tipo de licencias para nuevas edificaciones en la parcela de que se trate, se exigirá la constancia en el Registro de la Propiedad de tal vinculación en los términos que se establecen en el artículo 15 de esta Ley.

A lo anterior se sumaba lo establecido en el Título V de la LSR, sobre *Procedimientos para la autorización*, con el art. 31, sobre *Licencias*; el art. 32, sobre *Solicitud y documentación anexa* y el art. 33, sobre *Licencias de segregación*. Pero todos estos artículos han sido derogados por la citada LUIB. Por el interés de la cuestión transcribimos qué decía el art. 32, que era del tenor siguiente:

Artículo 32. Solicitud y documentación anexa.

1. Toda solicitud de actividades en suelo rústico deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. A la solicitud deberá acompañarse documentación en la que se detalle la titularidad, el emplazamiento y las características fundamentales de la

⁷ Adviértase la relevancia de que la LSR se remite explícitamente al Catastro. Sobre esto mismo, volveremos más adelante.

actividad pretendida. Cuando el expediente deba someterse a información pública, la documentación se completará con el material adicional que reglamentariamente se establezca, a fin de facilitar su comprensión.

Hoy, pese a haber sido derogado este art. 32.2 de la LSR por la LUIB, se llega a un efecto general similar o equivalente, por la aplicabilidad y virtualidad derivada de la propia dicción del art. 15 y de la disposición transitoria 2^a, apartado 1, ya citados y transcritos, de la LSR; de la LEN y de los propios Planes Territoriales Insulares de Eivissa, de Formentera, de Mallorca y de Menorca⁸.

Esta exigencia de vinculación es similar a la actualmente vigente en el territorio valenciano, según prescribe el **Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje** (que sustituye a la anterior Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana)⁹.

⁸ Los usos de nueva vivienda unifamiliar aislada se prevén, con limitaciones en Eivissa y en Formentera; con más limitaciones, en Mallorca, y están prohibidos en Menorca (desde 2003, donde el uso o, el cambio de uso, solo se faculta para las edificaciones existentes en el año 2000). Sí que rigen, para todo el archipiélago, esas reglas de vinculación ex LSR en los intereses generales.

⁹ La regulación es, según dicho Texto Refundido de 2021, la siguiente:

Artículo 214. *Actuaciones promovidas por particulares.*

...

3. La solicitud de las licencias que autoricen actos de edificación en suelo no urbanizable que requieran la previa declaración de interés comunitario, deberán incorporar dicha declaración junto con la solicitud.

4. Las licencias que autoricen actos de edificación en el suelo no urbanizable se otorgarán condicionadas a la inscripción en el registro de la propiedad de la vinculación de la superficie mínima de parcela, parcelas o parte de ellas, exigible urbanísticamente para la construcción que se autoriza, así como la consecuente indivisibilidad de la misma, las demás condiciones impuestas en la licencia y, en su caso, en la declaración de interés comunitario. En el caso de explotaciones agropecuarias o forestales, no se requerirá vincular todas las parcelas que constituyen la explotación que justifica la necesidad de la construcción, sino únicamente la superficie urbanísticamente requerida para su autorización. Sin embargo, estas edificaciones no podrán alterar el uso y actividad que se desarrolle en las mismas y que justificaban su autorización.

...

6. No podrán iniciarse obras o instalaciones en el medio rural sin que previamente se obtengan las licencias municipales para su lícito funcionamiento.

Artículo 223. *Otorgamiento de la declaración de interés comunitario.*

...

8. La declaración de interés comunitario se otorgará siempre condicionada a que antes del inicio de las obras se obtengan las licencias, autorizaciones y permisos que sean necesarios para el lícito ejercicio de la actividad, así como a inscribir en el registro de la propiedad la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado, con las demás condiciones establecidas en aquella. Se podrá iniciar el procedimiento de declaración de caducidad de la declaración de interés comunitario si, en el plazo de seis meses a contar desde su notificación, no se solicita la preceptiva licencia municipal urbanística, en los

¿Qué dice la legislación urbanística en las Balears en el nivel reglamentario? Conforme al texto de la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears derivado de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, la potestad reglamentaria externa en materia urbanística corresponde a cada uno de los cuatro Consells Insulares existentes –art. 72.1- por ser el urbanismo, con la habitabilidad, una competencia propia de los Consells Insulares –art. 70.1-, como también lo es la ordenación del territorio –art. 70.13-, como uno mismo ha tratado por extenso¹⁰. Hasta el día solo se ha aprobado y está en vigor un Reglamento general, en concreto por el Consell Insular de Mallorca, para dicha isla de Mallorca, en desarrollo de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo –LOUS-, con fecha de 15 de abril de 2015, y que fue objeto de modificación, ya según la LUIB, y de adaptación a esta, de fecha 8 de noviembre de 2018: su denominación oficial ***Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca*** (y lo identificaremos como RLOUS). Nada parecido existe en el resto del archipiélago, en donde se ha de estar a la normativa reglamentaria autonómica –si existe- y, sobre todo, a la normativa reglamentaria estatal (por ejemplo, a la dictada en el verano de 1978, cuando se aprobaron el Reglamento de Planeamiento Urbanístico y el Reglamento de Gestión Urbanística), hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía balear, en virtud de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, el 1 de marzo de 1983. En la isla de Eivissa se ha aprobado en 2022 el ***Reglamento Insular***

términos previstos en la legislación urbanística, o no se inscribe en el registro de la propiedad correspondiente.

Artículo 225. *Caducidad y revocación de las declaraciones de interés comunitario.*

...

3. *Las resoluciones en virtud de las cuales se acuerde declarar la caducidad, revisar o dejar sin efecto la declaración de interés comunitario, se inscribirán en el registro de la propiedad a efectos del cambio del estatuto jurídico que afecta al propietario o propietaria y de las repercusiones que, para las licencias municipales, pudieran derivarse de tales actos.*

¹⁰ Nuestros trabajos:

- Navarro Sánchez, Á. C. Las competencias administrativas en materia de urbanismo. En: *Comentarios a la Ley de ordenación y uso del suelo de las Illes Balears*. Directores, A. Blasco Esteve y J. Munar Fullana. Tirant lo Blanch, Tratados. València, 2015. Págs. 107-148.

- Navarro Sánchez, Á. C. Las competencias administrativas en materia de urbanismo. En: *Comentarios a la Ley urbanismo de las Illes Balears*. Directores, A. Blasco Esteve y J. Munar Fullana. Tirant lo Blanch, Tratados. València, 2018. Págs. 109-156.

de Eivissa de supresión y reducción de cargas administrativas en materia de habitabilidad, urbanismo y patrimonio histórico y de regulación de las agroestancias y de la comercialización de estancias turísticas en casas payesas, con la modalidad de alquiler de vivienda principal, Reglamento, parcial y que, como es evidente, no se refiere propiamente a las cuestiones que aquí tratamos.

La licencia urbanística aparece tratada, con sumo detenimiento, en los arts. 363 y ss., del citado RLOUS, para la isla de Mallorca: no para el resto de la CAIB.

Así, el art. 368 del RLOUS se refiere a la *Competencia para el otorgamiento de las licencias urbanísticas*; el 369 a la *Iniciación del procedimiento* y a tal efecto se establece, entre otras cuestiones, lo siguiente:

1. El procedimiento de concesión de licencia urbanística municipal se iniciará a instancia de la persona interesada, mediante una solicitud acompañada de:

....

f) La acreditación del derecho de la persona interesada para la realización de la construcción, la edificación o el uso pretendido. No obstante, las licencias se otorgarán salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceras personas.

El art. 370 se refiere a los *Modelos de solicitud de iniciación del procedimiento de licencia*; el art. 371 a la *Instrucción del procedimiento* y el art. 372 a la *Resolución del procedimiento*, donde su apartado 7 reitera lo que ya conocemos:

...

7. Las licencias urbanísticas no alterarán las situaciones jurídicas privadas existentes entre las personas particulares y se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceras personas.

Actualmente está en tramitación la aprobación de un nuevo, y completo, Reglamento de desarrollo de la citada LUIB, por dicho Consell Insular de Mallorca, para mencionada isla, según acuerdo de 12 de noviembre de 2020 (aprobación inicial). El texto global es más reducido que el vigente y así se manifiesta, por ejemplo, en el art. 257 sobre *Instrucción del procedimiento*, si bien en el art. 258 sobre *Resolución del procedimiento*, apartado 7, se reitera igualmente la misma redacción que en el texto vigente:

7. Las licencias urbanísticas no alterarán las situaciones jurídicas privadas existentes entre las personas particulares y se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceras personas.

En cualquier caso, pese al reconocimiento, como tal, en el art. 369.1.f) y en el art. 372.7 del RLOUS vigente, del mantenimiento de la cláusula del *salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceras personas*, es una obviedad, que también en la isla de Mallorca, y para su suelo rústico, sigue vigente, por completo, el régimen de vinculación (y sus exigencias dominicales internas) ante el Registro de la Propiedad, según lo fijado en el art. 15 y la disposición transitoria 2ª, apartado 1, de la LSR; y ya descrito.

2.2. Las reglas singulares o específicas vigentes en el suelo rústico de las Pitiüses, inclusive la visión según el Derecho Civil de Eivissa y Formentera.

En Eivissa y Formentera las exigencias de vinculación ex art. 15 y concordantes de la LSR a propósito de los usos autorizados –en concreto, usos *condicionados*– en suelo rústico se amplían, como ya conocemos, a las imbricaciones particularísimas que se dan entre el Derecho Urbanístico y Territorial aplicable en ambas islas y el Derecho Civil propio o privativo pitiuso, íntimamente relacionado con la tierra y su idiosincrasia material característica.

En efecto, así se contempla en la redacción vigente de la citada LEN, según la **Ley 8/2003 de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears**, cuya Exposición de motivos es suficientemente explícita¹¹, y *ata* aún más la cuestión de la vinculación real general propia del archipiélago y las exigencias dominicales que ya conocemos, hasta el punto de introducir incluso prohibiciones –temporales– de disponer que deben inscribirse en el Registro de la Propiedad, y que cualifican aún más y sobremanera la materia tratada:

Se procede al establecimiento de una parcela mínima para las posibilidades de edificación de vivienda unifamiliar en las áreas naturales de especial protección de las islas de Eivissa y Formentera.

Al mismo tiempo, se ha producido un aumento de la superficie mínima de parcela a efectos de edificación de vivienda unifamiliar, en los ámbitos territoriales de Eivissa y Formentera calificados como área rural de interés paisajístico.

*En esta ley, se prevén las **condiciones especiales de parcela mínima** en suelo afectado por la [Ley 1/1991, de 30 de enero](#), de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears, **en los casos de transmisión por mortis causa y de acuerdo con las particularidades propias del derecho civil especial** [sic, por específico] **de Eivissa y Formentera, así como en los casos de donaciones entre padres e hijos, dejando su regulación al Plan Territorial Insular. Se establecen condiciones de mantenimiento de la titularidad de la propiedad, evitando situaciones de transmisión de la misma, que distorsionarían la intención del mantenimiento en el núcleo familiar del suelo adquirido por cuestión hereditaria.***

¹¹ Sobre esta materia, Cardona Guasch, O. (2011). “Balanz de l'aplicació de la Compilació a Eivissa i Formentera. En: *El Dret viscut. 50 anys de la Compilació del Dret Civil de les Illes Balears (1961-2011)*. Leonard Muntaner, ed. L'Arjau, 24. Institut d'Estudis Autònoms. Govern de les Illes Balears. Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Balears. Palma, 2011, p. 169 - 201.

Y, a tal efecto, se incorpora a la LEN, el art. 14 bis, del tenor literal siguiente:

Artículo 14 bis.

El Plan Territorial Insular de Eivissa y Formentera podrá reducir hasta un 25 % las superficies previstas en los artículos 12 y 14 cuando se trate de fincas registrales resultantes de actos dispositivos de segregación derivados de testamentos o pactos sucesorios, o que sean precisos para llevar a cabo la partición de bienes por idéntica razón hereditaria o para proceder al pago de la legítima, o cuando se trate de donaciones entre padres e hijos. Las licencias de edificación en parcelas que se beneficien de la reducción prevista en el apartado anterior sólo se otorgarán previa aceptación, por parte del propietario, de la obligación de no transmitir inter vivos la citada finca en el plazo de quince años a contar desde el otorgamiento de la licencia.

La eficacia de ésta se demorará al momento en el que se acredite, ante el ayuntamiento competente, haber practicado la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad de la mencionada obligación. En cualquier caso, la licencia se condicionará al mantenimiento de esta obligación.

La idea de la vinculación, exigida por la LSR de 1997, se amplió en virtud de la **disposición adicional decimonovena de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias (DOT)**, a ámbitos característicos y emblemáticos del suelo rústico protegido de todo el archipiélago –según su denominación histórica en el respectivo léxico del catalán insular: *possessions*, en Mallorca; *llocs*, en Menorca y fincas tradicionales en las Pitiüses, en realidad, *hisendes* y *cases pageses*- y ha sido en Eivissa y Formentera en donde lo anterior ha tenido, y tiene, más predicamento, por cuanto lo implementado en 1997, se acrecentó por las DOT en 1999, y para las Pitiüses se amplió por la Ley 8/2003, como ya hemos visto. La redacción de las DOT, basada en una idea taxativa de constancia obligatoria en el Registro de la Propiedad del

mantenimiento de la unidad territorial, de la indivisibilidad como mínimo 20 años, y del compromiso de mantenimiento de la actividad, es la siguiente:

Disposición adicional decimonovena

Para el mantenimiento de la unidad territorial determinada por las «possessions», «llocs» o fincas tradicionales, ubicadas en áreas naturales de especial interés se permitirá la agrupación de las posibilidades edificatorias destinadas a los usos y a las actividades que la matriz de ordenación del suelo rústico prevé para el sector primario, de acuerdo con la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears. Las edificaciones y los terrenos adscritos a estas agrupaciones constituirán una unidad indivisible durante un período no inferior a veinte años, con el compromiso de mantenimiento de la actividad. La indivisibilidad se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

3. DESCRIPCIÓN PRÁCTICA DEL CONJUNTO NORMATIVO EN LAS ILLES BALEARS: ITER DE LA INSTITUCIÓN DE LA VINCULACIÓN REGISTRAL.

3.1. ¿Cómo juega la vinculación registral en el procedimiento administrativo de autorización de actividad?

El ámbito objetivo del deber de inscripción registral de la vinculación ha sido descrito, como hemos adelantado por **J. Munar Fullana**, pero sus acertadas apreciaciones (editadas en 2005), han quedado superadas por la ampliación que han supuesto, en la materia, las determinaciones del PTI de Eivissa y Formentera (de 2005, ahora de Eivissa, con las modificaciones de 2018-2019), y el PTI de Formentera, de 2010 (y sus sucesivas modificaciones), y, para el conjunto del archipiélago, las modulaciones e innovaciones de la **Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Illes Balears** (que sustituye a la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes

Balears, y a la normativa reglamentaria autonómica dictada en 2002, sobre edificaciones en materia agraria).

Con todo, lo realmente relevante radica en el hecho de que la inscripción registral de la vinculación superficie-actividad se debe realizar antes de la concesión de la licencia municipal. Y una vez que se cuente con esta, es obligado trasladar al Registro de la Propiedad dicho título autorizante para constancia en la inscripción registral de la finca, en donde previamente se habrá practicado nota marginal de vinculación a instancia del titular.

A estos efectos, se debe estar, y por extenso, al **Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística**, aprobado por Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de plena aplicación al caso.

3.2. Documentación y autorizaciones previas a la municipal necesarias para efectuar la vinculación registral.

De la LSR y la restante normativa aplicable en palabras textuales de **J. Munar Fullana**, con referencia expresa al RSCL, se deriva (op. cit., p. 197) que

“tal vegada el fet que entre la documentació que s’ha d’acompanyar amb la sol·licitud hi figuri la de la titularitat (introduint un deure específic d’aportació documental respecte a la norma clàssica del Reglament de serveis de les corporacions locals en relació amb el fet que les llicències es concedeixen excepte el dret de propietat), vol posar de manifest que el legislador va voler de forma imprecisa al·ludir al fet que les administracions intervinents en el procediment d’autorització hauran de posseir les dades d’inscripció registral de la finca en què es pretengui realitzar l’actuació, a l’efecte d’elaborar la certificació acreditativa procedent en què figurin les

dades suficients perquè en el seu moment el Registre de la Propietat pugui efectuar la inscripció de la vinculació”.

En consecuencia, con la solicitud de licencia urbanística se debe aportar la suficiente documentación definidora de los datos de inscripción registral de la finca, pero el art. 15 de la LSR explicita que también se deben aportar las “autorizaciones necesarias” para la inscripción registral de la vinculación, y esas autorizaciones –en plural- no son la licencia municipal, sino los actos de trámite (cualificados, o no), previos a la licencia, y que son:

a) En el supuesto de viviendas en suelo rústico, el informe o la autorización del órgano urbanístico del respectivo Consell Insular, ex art. 36 de la LSR.

b) En el supuesto de actividades declaradas de interés general en suelo rústico, la declaración de este, por el órgano urbanístico del respectivo Consell Insular (excepto en el caso de los supuestos excepcionales o excepcionalísimos, en que ello corresponda al Gobierno de la CAIB), ex art. 37 de la LSR, si bien últimamente –con serio riesgo para la autonomía local, municipal e insular- se está ante un conjunto progresivo de actuaciones por parte del Gobierno de las Illes Balears, en que se modula, se excluye o se neutraliza la licencia municipal y va a bastar exclusivamente la autorización autonómica (es el caso de la Ley 4/2010, de 16 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Inversión en las Illes Balears y, sobre todo, es el caso del Decreto-ley 1/2018, de 19 de enero, de medidas urgentes para la mejora y/o la ampliación de la red de equipamientos públicos de usos educativos, sanitarios o sociales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y sus sucesivas modificaciones ampliatorias, a causa de la pandemia por COVID-19).

c) En el supuesto de edificaciones vinculadas a usos agrarios, los derivados de los arts. 110 a 114 de la vigente Ley agraria de las Illes Balears.

La certificación administrativa municipal necesaria para efectuar la vinculación registral previa a la licencia urbanística, además de reflejar los datos exigidos por la legislación hipotecaria, y la catastral, debe recoger la fecha de emisión de los informes o autorizaciones favorables previos, especialmente en el supuesto de viviendas unifamiliares, a propósito del cumplimiento del requisito de parcela mínima¹².

3.3. La entrada en juego de otro invitado: *el Catastro Inmobiliario.*

Como hemos adelantado, ya la LSR, en la disposición transitoria 2ª, apartado 1, tuvo presente en 1997, al Catastro y cuanto este significa, pero ha sido con el progresivo desarrollo del mismo, de la mejora en las técnicas de geo-referenciación y la idea de concordancia extrema entre Registro de la Propiedad y Catastro Inmobiliario, cuando apreciamos que es preciso también acudir a la normativa que lo regula, para dar una respuesta completa a las cuestiones que aquí tratamos, con las particularidades que a cada uno corresponde, y el tema de las diversas titularidades reales y su misma manifestación (que debemos completar ex art. 149.1.8ª de la Constitución, con alusión, también, a los Derechos Civiles propios de las CCAA, en el concreto ámbito de los derechos reales inmobiliarios; en el presente supuesto el ejemplo del Derecho Civil propio de las Illes Balears, según el art. 30.27 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, y su interna división por islas, dando lugar al Derecho Civil de Mallorca, al Derecho Civil de Menorca y, en lo que nos afecta, al Derecho Civil de las Pitiüses, materia sobre la que hemos investigado¹³ y, como miembro del Consejo Asesor de

¹² De manera esquemática dejamos constancia, porque es fundamental que, así como en los PTIs pitiusos se contiene un régimen muy exigente a la hora de efectuar divisiones, fragmentaciones o segregaciones de fincas a partir de la tercera –en suelo rústico común- y a partir de la segunda –en suelo rústico protegido- y existe una regla proporcional de ampliación sucesiva (o factor multiplicador) y habrá un momento en que ya no se podrá efectuar, por falta de superficie de la parcela en cuestión, lo anterior no se aplica cuando están en juego cuestiones sucesorias según el citado artículo 14 bis de la LEN y las ampliaciones que, *per se*, han hecho los propios PTIs. Y tampoco se considerará que existe parcelación urbanística si la parcela, cumpliendo la superficie mínima en cada caso, ha dado lugar a tantas resultantes como hijos (o nietos, por derecho de representación) existan; con lo que se permite la posibilidad de mayor división, fragmentación o segregación según el número de hijos. En estos momentos, en la isla de Eivissa se habla de ampliar las posibilidades a otros familiares, como por ejemplo de tío –sin hijos- a sobrino, y ser más permisivos.

¹³ Una aproximación, sobre el Derecho Civil de las Pitiüses, en estos dos trabajos nuestros:

Derecho Civil de las Illes Balears, órgano asesor del Parlamento y del Gobierno de las Illes Balears, y de los Consells Insulares correspondientes, propuesto normas legislativas *ad hoc*): ***propiedad plena o menos plena, y la expresión de todo ello en el Derecho Civil propio de la Comunidad Autónoma¹⁴, en su diversidad interna posible; derecho real de usufructo (sobre bienes inmuebles ya realizados); derecho real de superficie y, finalmente, concesiones administrativas sobre bienes inmuebles o sobre los servicios públicos.***

En este sentido, del **texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo**, nos interesan los siguientes preceptos:

Art. 1. Definición, naturaleza y ámbito de aplicación.

1. El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se definen en esta ley.

- Navarro Sánchez, Á. C. "La lluita per la protecció i defensa del dret civil de les Pitiüses des de Formentera". En: V Jornades d'Estudis Locals, Joan Marí Cardona (17 a 27 de març de 2015). Consell Insular de Formentera i Institut d'Estudis Balearics. Formentera, 2020; p. 25-67,
- Navarro Sánchez, Á. C. "El tornall: institució civil jurídicococonsuetudinària, patró superficiari tradicional de caràcter agrari i mesura històrica immemorial pròpia de les Pitiüses". En: *Eivissa*, núm. 67, p. 46 - 69. Institut d'Estudis Eivissencs. Eivissa, 2020.

¹⁴ Es el caso, como apuntábamos del *alon* o *alodio*, propio del Derecho Civil de Mallorca, tal y como se contempla en la Compilación de Derecho Civil de las Illes Balears, aprobada como texto refundido por el Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre. En este supuesto estamos ante un ejemplo de patrimonio dividido entre el titular del dominio útil y el del dominio directo, materia también objeto de observación desde la teoría del derecho real de censo, manteniendo relación con el censo enfiteútico, y la propiedad desmembrada, temporal, etc., característica igualmente del Derecho Civil de Catalunya, de cuyas manifestaciones medievales y mismo origen, proviene el vigente en la isla de Mallorca. Muy acertados los comentarios de M. P. Ferrer Vanrell, sobre la actualización de todo esto por el Código Civil de Catalunya, con la Ley catalana 19/2015 de 29 de julio, de la propiedad temporal y la propiedad compartida, que lo ha introducido en el Libro V del citado Código Civil de Catalunya, regulando por extenso estas figuras, propias de la tradición jurídica catalana (y avaladas plenamente por el TC en la Sentencia 95/2017, de 6 de julio), valorando aquella autora incluso la posibilidad de que el legislador balear, también con competencia en Derecho Civil propio, *plagie* esa legislación catalana, para las Balears, si interesa debidamente actualizado para la política de vivienda y suelo en las Balears, todo ello en atención a que guarda relación con el citado *alon*, figura emblemática, pero trasnochada y abocada a la extinción, del Derecho Civil de Mallorca. Así, sus "Notas sobre la llamada 'propiedad temporal' de vivienda y su posible conexión con el 'alou'. ¿Una figura jurídica a plagiar?". En: *Boletín de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, XXII. Palma (Mallorca), 2020. RAJLIB y Parlament de les Illes Balears, p 194-223. No hay que confundir esa propiedad temporal (en su estricta concepción civil) con lo establecido en el art. 128 de la LUIB sobre *Usos y obras provisionales*, precepto caracterizado por una consideración excepcional de la figura.

Art. 2. Principios informadores del Catastro Inmobiliario.

1. La información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias. Asimismo, estará a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio, en los términos previstos en el título VI.

2. Lo dispuesto en esta ley se entenderá sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho registro.

Artículo 3. Contenido.

1. La descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor de referencia de mercado, el valor catastral y el titular catastral, con su número de identificación fiscal o, en su caso, número de identidad de extranjero. Cuando los inmuebles estén coordinados con el Registro de la Propiedad se incorporará dicha circunstancia junto con su código registral.

2. La certificación catastral descriptiva y gráfica acreditativa de las características indicadas en el apartado anterior y obtenida, preferentemente, por medios telemáticos, se incorporará en los documentos públicos que contengan hechos, actos o negocios susceptibles de generar una incorporación en el Catastro Inmobiliario, así como al Registro de la Propiedad en los supuestos previstos por ley. Igualmente se incorporará en los procedimientos

administrativos como medio de acreditación de la descripción física de los inmuebles.

3. Salvo prueba en contrario y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos.

Artículo 9. Titulares catastrales y representación.

1. Son titulares catastrales las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de alguno de los siguientes derechos:

a) Derecho de propiedad plena o menos plena.

b) Concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto.

c) Derecho real de superficie.

d) Derecho real de usufructo.

*2. Cuando la plena propiedad de un bien inmueble o uno de los derechos limitados a que se refiere el apartado anterior pertenezca pro indiviso a una pluralidad de personas, la titularidad catastral se atribuirá a la comunidad constituida por todas ellas, que se hará constar bajo la denominación que resulte de su identificación fiscal o, en su defecto, en forma suficientemente descriptiva. También tendrán la consideración de **titulares catastrales cada uno de los comuneros, miembros o partícipes de las mencionadas entidades, por su respectiva cuota.***

3. Cuando alguno de los derechos a que se refiere el apartado 1 sea común a los dos cónyuges, conforme a las disposiciones o pactos reguladores del

correspondiente régimen económico matrimonial, la titularidad catastral corresponderá a ambos y se atribuirá por mitad a cada uno de ellos, salvo que se justifique otra cuota de participación.

4. En caso de discrepancia entre el titular catastral y el del correspondiente derecho según el Registro de la Propiedad sobre fincas respecto de las cuales conste la referencia catastral en dicho registro, se tomará en cuenta, a los efectos del Catastro, la titularidad que resulte de aquél, salvo que la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad.

5. A efectos de sus relaciones con el Catastro, los titulares catastrales se registrarán por las siguientes reglas: (...)

3.4. La interrelación entre la LSR (y normativa balear complementaria) y el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1093/1997.

Como hemos visto, la LSR abona plenamente la tesis de que la inscripción registral es previa a la licencia municipal, y se practica a través de la técnica de la certificación administrativa municipal (o equivalente) que recoge los datos registrales, catastrales y la referencia a los informes y a las autorizaciones previos emitidos por otras instancias administrativas que inciden en el requisito de parcela mínima exigible a dicha actuación edificatoria, debiéndose realizar mediante nota marginal a petición del titular (o titulares) de la finca con anterioridad al acto administrativo finalizador del procedimiento de autorización (licencia urbanística municipal, propiamente dicha), ex art. 74 del citado Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio [específico sobre *Nota marginal de condiciones impuestas sobre determinadas fincas*]. En este sentido, estamos ante una condición impuesta a la finca para la concesión de licencia o autorización administrativa de acuerdo con la legislación urbanística, territorial o el planeamiento, y que debe tomarse en virtud de instancia del titular (o titulares) de la

finca, acompañada de la mencionada certificación administrativa en la que conste literalmente el acuerdo adoptado.

Practicado cuanto hemos referido, por nota marginal en el Registro de la Propiedad, a instancia de la parte interesada, y siempre antes de la resolución municipal finalizadora del procedimiento administrativo (el otorgamiento de la licencia urbanística), en un viaje de ida y vuelta de documentos, el art. 15 de la LSR establece el deber de comunicación del Ayuntamiento correspondiente al Registro de la Propiedad, de haber concedido la licencia, y se incardina a través del art. 81 del citado Reglamento aprobado por el Real Decreto 1093/1997 [sobre *Parcela urbanística indivisible*].

4. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN CRÍTICA, TRATANDO DE DAR SENTIDO A MATERIA TAN DISPAREJA: *UN EJEMPLO DE PRÁCTICA ADMINISTRATIVA PARA HACER QUE AFLORE Y EMERJA EN EL PROCEDIMIENTO DEL ART. 15 DE LA LSR QUIÉNES SEAN LOS PROMOTORES DE LAS OBRAS Y QUIÉNES LOS TITULARES DOMINICALES, CUANDO UNOS Y OTROS NO COINCIDEN, Y QUE TODO SEA CONCORDE.*

Si hasta aquí nos hemos referido el ámbito de lo normativo según la legislación balear vigente en el suelo rústico, y más aún en las Pitiüses, a propósito de las licencias urbanísticas (y que, en estricta conclusión, supone una *modulación* de la regla general del art. 12.1 del RSCL), es menester –a modo de valoración crítica- referirnos también a la imbricación de lo normativo con lo fáctico: pasando de la teoría a la realidad misma. Y ahí cobran vida, como solución o, por mejor decir, como intento de solución, *los sistemas ideados* para hacer concordar y que aflore y emerja en el procedimiento del citado art. 15 de la LSR quiénes sean los promotores de las obras y quiénes los titulares dominicales, cuando unos y otros no coinciden; y, así, conseguir que se sepa, por exigencias de la legislación balear de suelo rústico (yendo más allá

del RSCL), toda *la verdad* del caso, en atención a todos los intereses en juego, con la idea de evitar (o intentar evitar), la especulación *en y con* esta clase de suelo, mal que abate a las Islas, y valor a proteger sin duda ninguna, por todos los medios imaginables, ante la desmesura de la presión que aquel suelo padece.

Como ya hemos visto y sabemos, según el **art. 9.2.a) de la LOE**, *son obligaciones del promotor: a) Ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.*

Si coincide promotor de las obras con titular registral, no habrá cuestión. Pero en el caso de no coincidencia –y *haberlos, haylos*- es obligado acreditar ante las Administraciones territoriales actuantes en las Islas –Ayuntamientos y Consells Insulares, con la particularidad administrativa extrema de Formentera- quiénes son unos y otros, porque las obras solamente se licenciarán finalmente por el Ayuntamiento si, aun tratándose de un caso de promoción de las obras por un tercero actuante en fundo (rústico) ajeno, aquellas *se asumen* por el titular registral e insta este la vinculación registral correspondiente ante el Registro de la Propiedad, según la LSR y la legislación concordante; expresión de una *modulación o derivada nueva*, evidente del Derecho vivo –y en vigor- en las Illes Balears frente al Derecho estatal, ya referido por extenso.

En este sentido, debemos remitirnos a toda la legislación civil vigente a propósito de los derechos de accesión respecto a los bienes inmuebles y a su misma documentación, tal y como se prevé en el Código Civil (arts. 358 a 365), así como a lo establecido sobre la posesión (arts. 430 a 466) y a la jurisprudencia civil existente y, en su caso, a la posible legislación civil *foral* (o así llamada) en vigor¹⁵, distinguiendo en si existe buena o mala fe, y todas las variables pensables, siendo significativa la **Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo, 614/2020, de 17 de**

¹⁵ En Catalunya, se debe estar al Código Civil de Catalunya, en particular a los arts. 542-1 y 542-2 sobre la *Accesión* y, sobre todo, a los arts. 542-3 a 542-14 sobre *Accesión inmobiliaria* y al conjunto de aquel Derecho, en materia de posesión. Y en Navarra, con arreglo al Fuero Nuevo o Compilación del Derecho Civil Foral, según la redacción derivada de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, a la ley 427 y concordantes, conforme a su tradición civil propia.

noviembre, a propósito de los arts. 361 y 453 y 454 del Código Civil, y cuyo resumen sintético es el de que *el tercero de buena fe que construye en un suelo ajeno tiene derecho a la retención de la obra hasta que el dueño del suelo haga suyo lo construido previo pago de una indemnización.*

En nuestra práctica cotidiana, primero en el Consell Insular d'Eivissa i Formentera (entre el año 2000 y 2007) y, sobre todo, en el Consell Insular de Formentera (desde 2013 hasta 2022), nos hemos encontrado con algunos supuestos que evidenciaban divergencia entre el promotor de las obras y el titular registral de los terrenos:

a) Por tratarse de terrenos en que el padre –o el padre y la madre- son los titulares registrales del derecho de propiedad de la finca, pero permiten que el hijo –o los hijos, en proindiviso, en su caso¹⁶- construyan una vivienda en la parcela, con la idea de legar *ex post*, mediante pacto sucesorio, conforme al Derecho Civil pitiuso (o, en su caso, por donación), futuros, el suelo sobre el que se haya construido el bien.

b) Por tratarse de terrenos en que el hijo –o los hijos, en proindiviso- son los titulares registrales del derecho de nuda propiedad de una finca en que no hay construcciones, y el usufructo corresponde al padre –o al padre y a la madre- pero este (o estos) aceptan, aunque *se mute* el usufructo, que aquel o aquellos construyan una vivienda en la parcela, y más adelante renunciarán al usufructo, o este, por ley de vida (por sucesión), acabará consolidándose con el derecho del hijo (o hijos).

c) Por tratarse de terrenos en que el padre –o el padre y la madre- han legado *ex ante*, mediante pacto sucesorio, conforme al citado Derecho Civil pitiuso, la propiedad de la finca al hijo –o a los hijos, en proindiviso-

¹⁶ Pero únicamente una sola vivienda (unifamiliar aislada) por parcela, según establece taxativamente el art. 25.2 de la LSR. En cualquier caso también están prohibidos, cualesquiera supuestos de divisiones horizontales (o equivalentes) en suelo rústico.

distinguiéndose, según la amplitud y versatilidad del citado Derecho Civil de Eivissa y Formentera (hasta ahora, los arts. 73, 75 y 76 de la Compilación de Derecho Civil del archipiélago y desde el 17 de enero de 2023, una vez entre en vigor, la **Ley 8/2022, de 11 de noviembre, de sucesión voluntaria paccionada o contractual de las Illes Balears, y su Título III sobre La sucesión paccionada en las islas de Eivissa y Formentera, arts. 51 a 80**)¹⁷, que la entrega sea de presente, o diferida hasta la muerte del disponente o disponentes, y así ya aparecen el hijo –o los hijos- como titulares de ese derecho –substantivado o expectante, pero “derecho” al fin documentado- en el Registro de la Propiedad, inclusive el supuesto de que hasta incluso el padre se reserve el derecho de disponer del bien, ante casos de necesidad, lo cual se evidencia en el Registro por la existencia de un cúmulo de titularidades y variables, según lo descrito y su respectiva constancia.

d) Por tratarse de terrenos en que, en el seno de la familia, el suelo pertenece al padre –o al padre y a la madre- pero se ha constituido, e inscrito en el Registro de la Propiedad (por exigencia jurídica *sine qua non* y la legislación hipotecaria y urbanística), el correspondiente derecho de superficie a favor del hijo –o de los hijos, en proindiviso- y, por tanto, pueden estos, sin otro particular, construir una vivienda en la parcela, con la idea de legarse *ex post*, mediante pacto sucesorio (o por donación), futuros, el derecho de propiedad en relación al suelo sobre el que se ha construido el bien, y así se

¹⁷ El texto de la Propuesta se ha redactado por el Consejo Asesor de Derecho Civil de las Illes Balears (en contacto colaboración permanente con el Consejo Asesor de Derecho Civil propio de Eivissa y Formentera), y se ha asumido por la totalidad del Parlamento de las Illes Balears, como Proposición de ley conjunta; se ha aprobado por lectura única y urgente, por unanimidad: entre julio y octubre de 2022. Y se ha aprobado, el 25 de octubre de 2022, por unanimidad del Parlamento, sin enmienda alguna al texto redactado por el Consejo Asesor balear, lo cual evidencia una plena confianza del Parlamento en el trabajo técnico desarrollado por el Consejo Asesor. La relevancia del texto es extrema porque se pasa de un total de 14 artículos a 80, con atención especial a los diferentes Derechos Civiles existentes en el archipiélago: el Derecho Civil de Mallorca y Menorca, por una parte, y por otra, el Derecho Civil de Eivissa y Formentera, con más fuerza del pacto sucesorio en las Pitiüses que en las Balears estrictas. Sobre esta Ley, en fin, nuestros trabajos (en prensa, 2022):

- Navarro Sánchez, Á. C. *Un exemple recícut de desenvolupament, protecció i reconeixement del Dret Civil d'Eivissa i Formentera: la recent Llei 8/2022, d'11 de novembre, sobre successió voluntària paccionada o contractual de les Illes Balears.*
- Navarro Sánchez, Á. C. *El Dret Civil Pitiüses: desenvolupament, protecció i reconegut en la recent Llei 8/2022, d'11 de novembre, de successió voluntària paccionada o contractual de les Illes Balears.*

confundirán ambos derechos, sin necesidad de esperarse a que finalice el plazo del derecho de superficie, en que el bien construido revertiría, por accesión, al titular del suelo.

e) Por tratarse, en fin, de expedientes promovidos por una persona (incluidas sociedades mercantiles, con toda la polémica social que ello pueda comportar) distinta del titular registral, y, por tanto, sin ningún tipo de parentesco o relación familiar, y con la única voluntad de vender el terreno, en el que se va a construir la vivienda, una vez que se haya informado favorablemente por el Consell Insular el parámetro de edificabilidad y de parcela mínima, siendo ya el promotor el que insta, por propiedad del terreno, la vinculación del uso autorizado en el Registro de la Propiedad (en aquellos casos en que la venta esté permitida; no en los supuestos derivados del art. 14 bis y concordantes de la LEN y de los PTIs de Eivissa y de Formentera, en que existen prohibiciones de disponer, que pueden ser, como hemos visto de 15 años, y en algunos casos, de hasta 25 años, con la idea de mantener una vinculación para con la familia y su patrimonio, en el marco del art. 26 de la Ley Hipotecaria y, que, como mal menor, y solución discutible, no evitan la consiguiente y temida especulación, pero al menos la posponen o dilatan en el tiempo, como respuesta *provisional* ideada, a no ser que, directamente, se prohíban los usos edificatorios, para todos, *ex radice* por el legislador o por el planificador, en ámbitos muy cualificados del suelo rústico de las islas).

Y, en consecuencia, hemos diseñado, y así se exige por la práctica oficial incluso, para cumplir lo establecido en el art. 15 de la LSR y normativa concordante (incluido el art. 32.2 vigente hasta la aprobación de la LUIB), una actuación formal de *Comparecencia y confirmación de tramitación de expediente de solicitud de licencia de obras para construcción de vivienda en suelo rústico*, consistente en comparecer ante la fe pública de quien suscribe, en tanto que Secretario habilitado nacional de la corporación (también lo pueden hacer ante un Notario), los interesados,

en el supuesto de que se aprecie discordancia entre el promotor o promotores de la licencia de obras y el titular o titulares registrales. A tal efecto se identifica el expediente, la ubicación exacta del bien (registral y catastral), y a las personas intervinientes y, sobre la base de los arts. 5 y 19 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 15 y concordantes de la LSR (antes se indicaba también el art. 32.2), se señala si se confirma la autorización de la tramitación de expediente de solicitud de licencia de obras de construcción de una vivienda promovida por un tercero –y que no aparece en el Registro de la Propiedad- en terrenos rústicos de propiedad de quien sí aparece en el Registro de la Propiedad; y así lo firman todos, e identificado y documentado públicamente aparece el asunto.

Como hemos tratado de describir, y a **MODO DE RESUMEN**, la legislación balear *modula*, como medida de prevención y control, por lo que se refiere al suelo rústico, y a las licencias urbanísticas de usos edificatorios en el mismo, lo estrictamente establecido en el art. 12.1 del RSCL, por cuanto si bien es cierto que las licencias se otorgan salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, en el suelo rústico en las Illes Balears únicamente habrá al final –y se contará con- licencia urbanística para obras promovidas por un tercero, si, y solo sí, el titular registral de los terrenos en que aquellas se pretendan realizar (y nadie más que él) vincula en el Registro de la Propiedad la total superficie de la parcela a dicho uso edificatorio pretendido, así como su indivisibilidad. Así, también, como *conditio* suspensiva incluso la STSJ de la Comunitat Valenciana, Sala Contencioso-Administrativa, de 20 de julio de 2000.

En consecuencia, pues, lo establecido en el art. 151 de la LUIB sobre *Procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas* –que propiamente no recoge lo establecido en la LSR, art. 15 y concordantes-, pero sí que es concorde con el mantenimiento y plena vigencia de la institución de la vinculación descrita, por cuanto la disposición derogatoria única de la LUIB, no ha derogado todos esos

preceptos. Y así se puede considerar ínsito y asumido, cuanto decimos, de manera implícita (y conclusión de lo tratado, aunque parezca un texto elíptico, y ahora subrayamos bien claramente) en lo que señala el apartado 6 del propio art. 151 de la LUIB, del tenor siguiente:

Art. 151. Procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas

La ordenación del procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas municipales se ajustará a las siguientes reglas: (...).

6. Las licencias urbanísticas se otorgarán o denegarán de acuerdo con las previsiones de la presente ley, del resto de legislación directamente aplicable y de las disposiciones del planeamiento urbanístico y, en su caso, del planeamiento de ordenación territorial. Todo acto administrativo que deniegue la licencia será motivado, con referencia explícita a la norma o la disposición del planeamiento urbanístico que la solicitud contradiga.

5.- BIBLIOGRAFÍA.

CARDONA GUASCH, O. (2011). “Balanz de l'aplicació de la Compilació a Eivissa i Formentera. En: *El Dret viscut. 50 anys de la Compilació del Dret Civil de les Illes Balears (1961-2011)*. Lleonard Muntaner, ed. L'Arjau, 24. Institut d'Estudis Autonòmics. Govern de les Illes Balears. Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Balears. Palma, 2011, p. 169 - 201.

FERRER VANRELL, M. P. “Notas sobre la llamada ‘propiedad temporal’ de vivienda y su posible conexión con el ‘alou’. ¿Una figura jurídica a plagiar?”. En: *Boletín de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, XXII. Palma (Mallorca), 2020. RAJLIB y Parlament de les Illes Balears, p 194-223.

GÓMEZ MELERO, J. G. (2007). “El alcance del control de la legalidad de las licencias urbanísticas. Un ejemplo: la cláusula salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero”. En: *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, núm. 235, Madrid, julio (2007), p. 119-146.

LÓPEZ MENUDO, F. (2013). “La vieja cláusula ‘sin perjuicio de tercero’, y la Administración del porvenir”. En: *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 191, Madrid, mayo-agosto (2013), p. 463-480.

MUNAR FULLANA, J. (2005). *Règim jurídic urbanístic del sòl rústic de les Illes Balears. 2 vol.* Institut d’Estudis Autònoms. Col·lecció, L’Esperit de les lleis (4). Leonard Muntaner, editor. (4). IEA, Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals. Govern de les Illes Balears, 2005, Palma. Volumen, I, 375 p. Volumen II, 416 p. La cita, en el vol. II, en concreto, en p. 190-204.

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. "Formentera, territorio y poder público singular y único en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en el conjunto de España". En: *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 13 (2015), p. 37 – 132.

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. “Las competencias administrativas en materia de urbanismo”. En: *Comentarios a la Ley de ordenación y uso del suelo de las Illes Balears*. Directores, A. Blasco Esteve y J. Munar Fullana. Tirant lo Blanch, Tratados. València, 2015. Págs. 107-148.

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. “Las competencias administrativas en materia de urbanismo”. En: *Comentarios a la Ley urbanismo de las Illes Balears*. Directores, A. Blasco Esteve y J. Munar Fullana. Tirant lo Blanch, Tratados. València, 2018. Págs. 109-156.

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. "Formentera, o l'assoliment del màxim status possible com a territori i poder públic a les Balears i a l'Estat espanyol." En: *XI Congrés de la Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana (CCEPC)*. La

construcció del territori: geografia, identitat i usos polítics. Publicacions de la Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana, 10. Edició: CCEPC, Institut Ramon Muntaner, Centre d'Estudis Comarcals de Banyoles. Cossetània edicions. Valls (Catalunya), 2019; p. 157-172.

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. “La lluita per la protecció i defensa del dret civil de les Pitiüses des de Formentera“. En: *V Jornades d'Estudis Locals, Joan Marí Cardona* (Formentera, 17 a 27 de març de 2015). Consell Insular de Formentera i Institut d'Estudis Baleàrics. Formentera, 2020; p. 25-67,

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. "El tornall: institució civil juridicoconsuetudinària, patró superficiali tradicional de caràcter agrari i mesura històrica immemorial pròpia de les Pitiüses". En: *Eivissa*, núm. 67, p. 46 - 69. Institut d'Estudis Eivissencs. Eivissa, 2020.

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. “Un exemple reeixit de desenvolupament, protecció i reconeixement del Dret Civil d'Eivissa i Formentera: la recent Llei 8/2022, d'11 de novembre, sobre successió voluntària paccionada o contractual de les Illes Balears” (en premsa, 2022).

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. “El Dret Civil Pitiús: desenvolupat, protegit i reconegut en la recent Llei 8/2022, d'11 de novembre, de successió voluntària paccionada o contractual de les Illes Balears” (en premsa, 2022).

PAZ RODRÍGUEZ, A. I. “Derechos de propiedad y licencia urbanística”. En: *Noticias Jurídicas*, 2 de octubre de 2012. Localizable: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4796-derechos-de-propiedad-y-licencia-urbanistica/>

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO: USO O ABUSO

Antonio SEGURA MARTÍNEZ

Secretario General del Ayuntamiento de Hellín

Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Diploma de especialización en derecho público local. CEMCI

SUMARIO:

1. Introducción
2. Configuración y naturaleza jurídica del silencio administrativo
3. Regulación y límites del silencio administrativo
4. Garantías del ciudadano frente al incumplimiento de la obligación de resolver
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Traducían *Las Partidas* la vieja máxima de Paulo de la siguiente manera: “*aquel que calla non se entiende que siempre otorga lo quel dicen, maguer non responda; más esto es verdad, que non niegue lo que oye*”, esto es, el que calla es cierto que no confiesa, pero también es verdad que no niega. Esa significación jurídica tiene mucho, como veremos, de ficción legal y se concreta en esas dos alternativas en función de la naturaleza y contenido de los derechos en juego: o bien se adjudica al silencio un sentido positivo (el que calla otorga) o bien negativo (el que calla se entiende que no consiente).

Un análisis realista de la técnica del silencio debe partir de la consideración de la trascendencia del tiempo en las sociedades contemporáneas. En tal sentido, apuntaba Santamaria Pastor, respecto a la obligación de la Administración de resolver, que, en una sociedad capitalista avanzada, una Administración severamente interventora no puede permitirse de lujo de consumir el tiempo de los ciudadanos privados, que es hoy su activo más valioso y apreciado, ni enervar sus iniciativas con procedimientos limitativos de tramitación eterna. En línea de principio, la Administración Pública no debería ser un obstáculo a las aspiraciones de los mercados. Pero lo es inevitablemente, porque se inserta en la cadena como un eslabón más pero su tempo es diferente (Ponce Sole). Y ante tal problemática surge la figura del silencio administrativo como *“un artificio jurídico mediante el que se trata de evitar al interesado los perjuicios que, en determinados casos, pueden seguirse de ese callar. Un artilugio ingenioso y muy simple consistente en fijar de antemano en una norma jurídica (legal o reglamentaria) lo que la Administración está dando a entender cuando calla”* (González Navarro).

Esta figura del silencio administrativo se generaliza con la legislación reguladora del procedimiento administrativo común de la democracia, hasta convertirlo en lo que algunos autores denominan *“un instituto general de nuestro Derecho administrativo dotado de vida y dinámica propias”* tal y como establecía Parejo Alonso. El silencio administrativo es pues una capital institución del procedimiento administrativo, íntimamente vinculada a los derechos del interesado, la obligación de resolver de la Administración, el principio de eficacia y la tutela de los derechos de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. En definitiva, como señala la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

“No puede olvidarse que cuando se regula el silencio, en realidad se está tratando de establecer medidas preventivas contra patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración que diseña la propia Ley, por

lo que esta situación de falta de respuesta por la Administración nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano, sino que, equilibrando los intereses en presencia, normalmente debe hacer valer el interés de quien ha cumplido correctamente con las obligaciones legalmente impuestas”.

2. CONFIGURACION Y NATURALEZA JURIDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El silencio administrativo se puede definir, siguiendo el Diccionario del español jurídico de la RAE, como:

“La estimación o desestimación tácita que la Ley anuda al silencio de la Administración respecto de la petición de un ciudadano, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido”.

A mayor abundamiento, García Trevijano define el silencio administrativo:

“Comouna presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la administración y producidas además determinadas circunstancias seentenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras Administraciones”.

En cuanto a su consideración o no como acto administrativo, es ilustrativa la tesisde González Pérez y González Navarro, afirmando que ni el silencio positivo ni el negativo hacen emerger un acto, sino una mera ficción de acto, un como si hubiera habido acto, porque todo acto supone una manifestación de voluntad y en el caso del silencio no hay tal voluntad. Y es que, una cosa es que el silencio positivo tenga a todos los efectos (incluso a los de su posible revisión de oficio) la consideración de acto y otra que lo sea en realidad. Pues bien, esa expresión de *“tener la consideración de”* es análoga a la que utiliza el legislador cuando opera con ficciones. La declaración de que el silencio administrativo, cuando tiene sentido positivo, produce un verdadero

acto administrativo es una pura fábula, una fantasía, algo que no es verdad y que es contrario a la naturaleza de las cosas.

Sin embargo, según otros autores como García de Enterría, el silencio positivo es un acto en sentido estricto, es un verdadero acto administrativo finalizador del procedimiento, mientras que el silencio negativo no lo es, ya que se limita a abrirla mano a los interesados a la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente. De ahí que el silencio negativo haya sido conceptualizado tradicionalmente como un simple presupuesto procesal de acceso a la jurisdicción, a través de la figura de la ficción, al que no puede aplicarse la doctrina y régimen del acto consentido. Por el contrario, y según esta tesis, el silencio positivo se asemeja o equipara, a un acto favorable declarativo de derechos, lo que tiene su importancia a los efectos de aplicarle el principio de irrevocabilidad de los actos, únicamente excepcionable a través de la vía de la revisión de oficio como veremos más adelante.

En este sentido, es interesante mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1986, de 21 de enero, que mantiene lo siguiente:

“El silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; de aquí que si bien en estos casos puede entenderse que el particular para poder optar por utilizar la vía de recurso ha de conocer el valor del silencio y el momento en que se produce la desestimación presunta, no puede, en cambio, calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales”.

En la misma línea, el Tribunal Supremo se pronunció en la sentencia de 22 de enero de 1998, afirmando que:

“El fundamento del silencio administrativo negativo está en la necesidad de otorgar al administrado el instrumento idóneo (acto presunto negativo, dejando de ser una ficción legal) para que pueda acceder a la jurisdicción para que sea satisfecho su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)”.

En consecuencia, la ficción consiste en que el legislador ordena que se actúe como si hubiera habido acto, afirmando como verdad jurídica lo que no es verdaderen la realidad, actuando como un paliativo al incumplimiento de la Administración.

3. REGULACION Y LIMITES DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El silencio administrativo se encuentra regulado actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Así pues, hemos de comenzar haciendo referencia al artículo 21 LPAC relativo a la obligación de resolver:

“1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla entodos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimientoo desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestosde terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deberde declaración responsable o comunicación a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijadopor la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

4. Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.”

Por su parte, y en relación con el silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el artículo 24 LPAC establece:

“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso- administrativo

que resulte proceden 3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.”

Asimismo, en lo que se refiere a la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, el artículo 25 LPAC mantiene:

“1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.”

Sentado lo anterior hemos de tener en cuenta que la realidad administrativa, tamizada y modulada por los pronunciamientos jurisprudenciales, es más rica que la plasmada por el legislador, y en tal sentido la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha ido recortando el ámbito del silencio. A la vista de la altísima tasa de casos en los que el Tribunal Supremo excluye la existencia del silencio positivo, podemos llegar a la conclusión de la mano de Betancor Rodríguez que la práctica del Tribunal Supremo no contribuye a estimular el cumplimiento de la obligación de resolver por la Administración, pudiendo destacar el establecimiento de los siguientes límites jurisprudenciales:

1. El primero de los límites marcado por el Tribunal Supremo fue el de excluir del silencio positivo a cualquier solicitud si ésta no tenía encaje en un procedimiento predeterminado o reglado. Este límite nació con el objetivo de evitar que a través del silencio positivo se estimaran peticiones irracionales. En este sentido, es de interés la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2013:

“Resolviendo sobre un caso de petición de abono de intereses con respecto a las obras realizadas por un contratista inicialmente no previstas en el contrato y que resultaron necesarias y por eso obligadas, negamos su autonomía a los efectos indicados y que por lo tanto aquella generarse el silencio positivo a que se refiere el mencionado art. 43, razonando que: “(...)Sin olvidar además, que esa petición de abono de intereses, no se puede aislar del procedimiento en el que se inserta, pues es en ese procedimiento ya iniciado de oficio, en el que se reconocen y aparecen los datos a partir de los que se han de concretar los intereses, de forma tal que, sin valorar y conocer esos antecedentes que obran en el expediente iniciado de oficio por la Administración, no se puede saber si el interesado tenía o no derecho a intereses, ni menos el concretar, cuales eran éstos, ni desde que fecha se habían de computar, en su caso.(...) Claramente se ve que en la mente del legislador estaba el aplicar el régimen de silencio positivo no a cualquier pretensión, por descabellada que fuera, sino a una petición que tuviera entidad suficiente para ser considerada integrante de un determinado procedimiento administrativo (...)”.

En similares términos podemos destacar la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2018.

2. En cuanto al segundo límite hemos de citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014, la cual declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la federación andaluza de profesores de francés contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de la Consejería de no autorizar la impartición del francés como primer idioma en función de un número mínimo de alumnos. Entiende el Tribunal que no cabe extender el efecto estimatorio del silencio a supuestos en los que el solicitante pretende la regulación de un servicio público (enseñanza), cuya titularidad no le pertenece y se integra en una potestad de la Administración, estableciendo:

“Con invocación de haberse infringido por la sentencia el artículo 43 de la Ley 30/1992, se pretende obtener de la inactividad de la Administración ante lo

pedido un efecto de silencio positivo que resulta improcedente, a la vista de que la petición formulada afecta con carácter general a la potestad de organización de un servicio público y por eso exceptuada de aquel efecto, en aplicación del principio recogido en el apartado segundo del mencionado art. 43.”

3. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2014, establece silencio negativo siempre que medie un requisito imprescindible, y afirma:

“Sostiene la recurrente que la sentencia impugnada yerra al considerar que CEADE no había obtenido la preceptiva autorización mediante silencio positivo, pues la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000 excluye del silencio positivo los procedimientos “relativos a la expedición, renovación, revalidación, homologación, convalidación y reconocimiento de títulos”; lo que no incluye los procedimientos de autorización de centros radicados en España que imparten estudios extranjeros. Este argumento de la recurrente no puede ser acogido.

Aun siendo cierto que la mencionada disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000 no hace referencia expresa al procedimiento conducente a obtener la autorización aquí debatida, es muy claro que la razón de ser principal -si no única- de dicha autorización estriba en ser, con arreglo a la nueva regulación introducida por los arts. 86 de la Ley Orgánica 6/2001 y el art. 5 del Real Decreto 285/2004, un requisito imprescindible para que los títulos expedidos por esa clase de centros sean homologables en España. Y en estas circunstancias, no cabe razonablemente afirmar que la solicitud de la preceptiva autorización exigida por los arts. 86 de la Ley Orgánica 6/2001 y el art. 5 del Real Decreto 285/2004 sea ajena a los procedimientos que la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000 excluye del silencio positivo”.

4. Finalmente, y respecto del cuarto limite, hemos de tener en cuenta que lo que el peticionario persigue es la estimación de su petición, y se dará normalmente por satisfecho con la anuencia de la Administración, aun cuando provenga de un máximo desinterés por el asunto. Pero la realidad nos enseña que casi siempre lo

favorable a uno es desfavorable a otro o a otros muchos. Desde esta otra perspectiva, no hay resoluciones estimatorias necesariamente neutrales; al contrario, las estimaciones pueden ser tan contenciosas como las desestimaciones. En tal sentido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2014, la recurrente acude a la vía jurisdiccional, debido a que no se ajusta a derecho el silencio positivo en un procedimiento no iniciado por la recurrente, ya que vulneraría el derecho al ser oídos de las personas afectadas negándoles su oportunidad de defender sus intereses (art. 105 CE), manteniendo la citada Sentencia:

“Y esta supresión de la situación jurídica favorable de terceros se produciría, de acogerse la tesis de la recurrente sobre el silencio administrativo positivo, sin que las personas afectadas hubieran sido oídas dándoles la oportunidad de defender sus intereses. La audiencia del interesado, máxime cuando puede verse privado de un derecho o interés, es un principio general del procedimiento administrativo con anclaje en el art. 105 CE, que no puede ser soslayado. Ello significa que, a la hora de determinar el alcance del silencio administrativo positivo, no puede pasarse por alto si las personas eventualmente afectadas han tenido ocasión de hacerse oír.”

Limite este último que conllevaría al resultado de ser muy difícil o casi imposible la aplicación del silencio administrativo positivo debido a la casi segura existencia de terceros interesados en cualquier procedimiento administrativo.

4. GARANTIAS DEL CIUDADANO FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE RESOLVER

En primer lugar, hemos de comenzar citando la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1933, la cual proclamaba que:

“Hay que tomar como base la naturaleza de que el silencio administrativo tiene que ser una presunción establecida a favor de los derechos e intereses de los administrados y no en un medio de eludir obligaciones y compromisos de los organismos administrativos”.

En este sentido, resulta especialmente ilustrativa la exposición de motivos de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que indicaba lo siguiente:

“El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que todos los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado”.

A continuación, destacaremos lo que a mi juicio podríamos calificar como las principales garantías que nuestro sistema jurídico contempla cuando se opta por la “*la callada por respuesta*”:

A) RECURSO DE ALZADA CONTRA LA DESESTIMACION POR SILENCIO ADMINISTRATIVO

Nos encontramos ante lo que comúnmente se conoce como “*doble silencio*”. Por tanto, si se interpone un recurso de alzada contra una desestimación originada por silencio negativo y, transcurre el plazo para resolver el recurso de alzada sin resolución expresa, es decir, se produce un nuevo silencio administrativo en el mismo asunto, el sentido del silencio cambia y dicho recurso de alzada se entenderá estimado. Sin embargo, la Jurisprudencia no es unánime a este respecto, existiendo criterios contrapuestos. Por un lado, nos encontramos con Tribunales de Justicia que consolidan la figura del doble silencio. Sirvan como ejemplo la Sentencia del TSJ de Islas Baleares núm.172/2011, de 10 de marzo, en virtud de la cual:

“Como resulta del examen del expediente administrativo, la sociedad actora presentó el 8 de febrero de 2007 ante la Delegación en Ibiza de la Demarcación de Costas de Cataluña una solicitud para que le concediese una autorización temporal de 20 mesas, 80 sillas y 10 parasoles en la terraza del Hostal y Restaurante “Cas Mallorquí”, sita en la Zona Marítimo-terrestre (Dominio Público) dentro de la zona Es port en Cala Portinatx, en el término municipal de Sant Joan de Labritja (Ibiza), dando lugar al expediente AUT01/07/07/0146. El 21 de marzo siguiente, la Demarcación de Costas de Baleares remitió a la actora un escrito en el que se acusaba el recibo de la petición, con indicación de la referencia del expediente, del plazo máximo para resolver (4 meses). Así como los efectos desestimatorios del silencio, a tenor del artículo 43.2 LPAC, ya que el otorgamiento de la solicitud implicaba la transferencia al interesado de facultades relativas al dominio público. Transcurrido el plazo máximo reglamentariamente previsto para dictar y notificar la solicitud de acuerdo con el RD 1771/1994 de 5 de agosto, el 11 de junio de 2007 la entidad solicitante interpuso recurso de alzada frente a la denegación por silencio de su petición, sin que tampoco recayese resolución expresa del mencionado recurso interpuesto frente al superior jerárquico. Por consiguiente, ha de entenderse que la solicitud de la sociedad recurrente había sido estimada por efecto del denominado doble silencio, y en consecuencia la resolución expresa sólo podría tener sentido estimatorio de las pretensiones de la actora. Procede por ello, la estimación del recurso y reconocemos el derecho de la entidad en cuestión a que le sea concedida la autorización de ocupación temporal del dominio público marítimo terrestre interesada para la temporada del año 2008”.

En la misma línea se pronuncia la Sentencia TSJ de Castilla-La Mancha núm. 329/2008, de 5 de septiembre, al estimar que:

“En el caso que nos ocupa resulta de aplicación el artículo 43.3 de la Ley 30/92, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contiene una “excepción de la excepción”, a modo de penalización para la Administración, y que por ende supone la vuelta a la regla

general del silencio administrativo positivo para aquellos casos en los que la Administración ha resuelto doblemente incumplidora de sus obligaciones, esto es, que no solamente no ha resuelto la solicitud de los interesados, sino que tampoco ha contestado expresamente al recurso administrativo que aquellos interpusieron. Con esta intención la Ley dispone que si el interesado interpone un recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo competente no dicta una resolución expresa sobre el mismo. Esto es lo que ha ocurrido en este asunto, en que la Administración autonómica ha actuado con una total desidia, dando lugar al nacimiento por silencio positivo de un acto administrativo que, sólo una vez los coactores reclaman su cumplimiento a través de la vía judicial, la Administración intenta detener. Además, en casos como el que nos ocupa el silencio positivo se produce aun cuando el derecho que se reclama en la solicitud de que trae causa no esté acomodado al Ordenamiento Jurídico, es decir, el silencio positivo se produce con independencia del mejor o peor derecho que asista a la solicitud de que se trate. Y con ello sin perjuicio de la posibilidad que asiste a la Administración para revisar el acto presunto producido, por los mecanismos legales que tiene a su alcance (STSJ País Vasco, de 29 de enero de 1999; y STSJ Castilla y León, de 22 de abril de 2005). Por ello en el presente asunto únicamente cabe constatar el nacimiento del derecho de los coactores a percibir la ayuda que solicitaron, sin que se pueda entrar en otro tipo de consideraciones.”

Por otro lado, nos encontramos con Sentencias del Tribunal Supremo donde manifiesta su total disconformidad con el parecer de los Tribunales inferiores. En dichas Sentencias, el Tribunal Supremo opta por una interpretación cuanto menos restrictiva pues afirma, sin realizar reserva alguna, que el doble silencio no se puede traducir en positivo cuando opera alguna de las excepciones que lo convierten automáticamente en negativo, sin que constituya una contra excepción al mismo. Así, por ejemplo, podemos citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2006 y de 23 de abril de 2007.

Sin embargo, el propio Tribunal Supremo en Sentencia de 8 de enero de 2013, optó por una postura intermedia que no acoge la interpretación literal pero tampoco acoge la interpretación restrictiva. Es decir, no considera universal el sentido positivo del silencio, con independencia de lo solicitado en vía administrativa, que supondría que la Administración podría conceder por silencio solamente por no resolver las dos peticiones formuladas por el administrado, cualquier cosa imaginable, aunque la Ley lo prohibiese o, aunque perjudique a terceros, pero tampoco entiende el silencio negativo sin excepciones. Tan sólo niega el efecto de positivo al doble silencio cuando nos encontremos ante dominio público, servicio público o derecho de petición. La mencionada Sentencia dice textualmente:

“1ª.-El silencio positivo se produjo en una primera ocasión en vía de solicitud, ya que esta no consistía en la expedición, renovación, homologación, convalidación o reconocimiento (del título de piloto de helicóptero) a que se refiere, como caso de excepción al silencio positivo, el Anexo 2 de la Disposición Adicional vigesimonovena de la Ley 14/2000, modificada por la Ley 24/2001, sino que consistía, simplemente, en que se le expidiera una acreditación para optar a la prueba de vuelo para la posterior obtención del título de piloto, cosa que es de todo punto diferente. Así que en el caso regía sin excepción la norma del silencio positivo recogida en el artículo 43.2 de la Ley 30/92.

2ª.- Pero, además, se volvió a producir el silencio positivo (incluso en el caso de que hubiera regido la excepción esgrimida por el Sr. Abogado del Estado y el primer silencio hubiera de ser entendido negativo), al no ser resultado el recurso de alzada en el plazo de los tres meses establecido en el artículo 115.2 de la Ley 30/92. En efecto, así lo dispone el artículo 43.2, párrafo segundo de la Ley citada, que después de establecer como regla de excepción el silencio negativo en los “procedimientos de impugnación de actos y disposiciones”, establece la siguiente contra excepción: “No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano

administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.” Esta contra excepción no debe regir en los casos de derecho de petición o de facultades relativas al dominio público, pero rige sin duda en los casos exceptuados del silencio positivo en el primer párrafo del artículo 43.2 de la Ley 30/92. La lógica así lo impone: si el supuesto es de un recurso de alzada contra una desestimación presunta, de suyo va que se refiere a materia en la que, por excepción, no rige la norma general del silencio positivo, sino el negativo. En conclusión, la Ley 30/92 quiere que, en los casos de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación presunta, el silencio sea positivo, aunque en vía de petición rija, por otra Ley, el silencio negativo. Por lo tanto, producido el silencio (y por doble vez) la Administración podía dictar resolución en sentido contrario”.

En definitiva, el Legislador quiere que, en los casos de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación ocasionada por silencio negativo debido a la falta de actividad de la Administración, el silencio sea positivo. Gran parte de los Tribunales Superior de Justicia estiman que cuando se produzca doble silencio por parte de la Administración se estima lo solicitado, sea cual fuere su objeto, sin que sea trascendente la afección a terceros o la incompatibilidad con el Ordenamiento Jurídico, dejando a salvo en este último caso la posibilidad revisoría de oficio. Sin embargo, el Tribunal Supremo se opone frontalmente a esta teoría optando por una posición intermedia. El Tribunal Supremo entiende que el doble silencio no opera en las materias relativas al dominio público, servicio público y derecho de petición; sin embargo, en el resto de las materias sí opera el doble silencio, transformando en positivo el silencio producido por la falta de resolución de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación por silencio negativo.

B) REVISION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS POR SILENCIO ADMINISTRATIVA

La polémica relativa a si es posible para el interesado obtener por silencio administrativo facultades y derechos que la Administración no habría podido concederle lícitamente de modo expreso, es un tema recurrente y se debe a la confrontación entre dos principios que informa nuestro ordenamiento jurídico, por un lado, el principio de seguridad jurídica, por otro el principio de legalidad. En primer lugar, es necesario apuntar que el silencio administrativo estimatorio da lugar, a un verdadero acto administrativo, que es declarativo de hechos y que, como tal, produce plenos efectos y vincula a la Administración Pública, que no puede desconocerlo y que, en caso de considerarlo contrario a derecho, no tiene más remedio que revisarlo de oficio de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente. Sin embargo, sucede que en determinadas materias se han consolidado reglas especiales en materia de silencio administrativo contra legem, que impiden a los particulares obtener por silencio facultades contrarias a Derecho y que, por la tanto, otorgan efectos desestimatorios al silencio cuando éste verse sobre solicitudes disconformes a las normas de aplicación.

En este sentido apuntaba la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de diciembre de 1964:

“(...) el automatismo de aplicación del silencio administrativo positivo (...), debe ceder ante la comprobación de la existencia de vicios esenciales de tramitación anteriores (...); el reconocimiento de vicios esenciales determinantes de nulidad ha de tener primacía a la aplicación automática del silencio administrativo positivo, que no puede actuar como esponja lavadora de tales defectos esenciales.”

En esta línea se pronunciaron las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1963, 3 de noviembre y 9 de diciembre de 1964, según las cuales:

“El silencio positivo no es panacea que sane aquello que en sí mismo contiene el germen de su incurable enfermedad, ni esponja que limpie de los vicios y defectos contenidos en la esencia misma del acto”.

Asimismo, podemos citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1963 y 18 de marzo de 1970, en las que se llamaba la atención sobre:

“(...) el gran detenimiento y escrúpulo que hay que observar en orden a la interpretación del silencio administrativo en su aspecto positivo, ya que confiere unos derechos a los administrados que sólo a cambio del cumplimiento exacto y preciso de las formalidades legales pueden reconocérseles y así como esta figura ficta no es una comodidad de la Administración, sino una garantía para los particulares. No puede admitirse que tal silencio positivo prospere cuando lo que resulta concedido por el silencio no puede autorizarse con arreglo a la Ley”.

Existen posteriormente otros pronunciamientos del Tribunal Supremo que apoyan dicho posicionamiento, entre otros, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2002 (recurso 7278/1998), de 17 de noviembre de 2003 (recurso 11768/1998), de 3 de noviembre de 2005 (recurso 6660/2002) y de 31 de octubre de 2006 (recurso de casación 3289/2003).

De especial interés resultan las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2007, de 15 de marzo de 2011 y de 19 de marzo de 2018, al afirmar que:

“Una vez operado el silencio positivo, no es dable efectuar como realiza el Tribunal de instancia, un examen sobre la legalidad intrínseca del acto presunto, pues, si bien es cierto, que según el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 son nulos de pleno derecho los actos presuntos “contrarios” al Ordenamiento Jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, no es menos cierto, según declaramos, entre otras, en nuestra sentencia de uno de abril de dos mil cuatro, recaída en el recurso de casación, que para revisar y dejar sin efecto un acto presunto o anulable la Administración debe seguir los procedimientos de revisión establecido por el artículo 102 (actual artículo 106), o instar la declaración de lesividad.”

En definitiva, en cuanto acto administrativo favorable para el interesado, o declarativo de derechos para el mismo, no podrá ser revisado de oficio por la Administración sino siguiendo el procedimiento que legalmente proceda, es decir, el de nulidad o lesividad (artículos 106 y 107 LPAC), sin perjuicio de que la Administración pueda, al incoar el procedimiento revisor,

adoptar la medida cautelar de suspensión del acto presunto conforme al artículo 108 LPAC, si la ejecución pudiera causar daños de imposible o difícil reparación. Debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 47.1 f) LPAC son actos nulos de pleno derecho, entre otros, los actos presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Es decir, la Ley ha previsto como causa de nulidad de pleno derecho las deficiencias más graves de actos producidos por silencio, pero obliga a la Administración a incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio si quiere desvincularse del acto estimatorio producido por silencio. Ello supone una inversión de los términos de la relación entre el ciudadano emprendedor y la Administración como gestor del interés general, pues por el mero transcurso de un plazo de tiempo se blinda el interés particular que puede comenzar a gozarse desde el momento de la estimación y se impone a la Administración, poco sobrada de recursos personales y materiales, la carga de revisar o impugnar jurisdiccionalmente el acto contrario al ordenamiento obtenido por silencio positivo.

C) EJECUCION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PRODUCIDOS POR SILENCIO ADMINISTRATIVO

Dice al respecto la exposición de motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA):

“Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o

la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas.”

Así pues, el artículo 29 LJCA establece:

“1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.”

En definitiva, como el silencio positivo produce a todos los efectos un acto administrativo, no hay ningún impedimento para utilizar la referida acción procesal con respecto a los actos surgidos por silencio positivo. Incluso puede afirmarse que esta nueva acción procesal, confiere al silencio positivo la viabilidad que no tenía. Conviene aclarar que esta acción no está dirigida a la inactividad de la Administración, sino que se dirige contra la actuación de ejecución del acto administrativo producido por silencio administrativo.

D) AUSENCIA DE PLAZOS PARA RECURRIR UN ACTO PRESUNTO ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El plazo para recurrir ante los Tribunales contencioso-administrativos frente a la desestimación presunta, ha motivado una muy variada y vacilante jurisprudencia, que, aunque parece que se ha clarificado en los últimos años dista mucho de poder considerarse un problema resuelto. La propia vigencia del art. 46.1 LJCA y los problemas que su aplicación conlleva son un claro ejemplo de esta situación de incertidumbre. El citado precepto dispone:

“El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.”

No hubo una corriente doctrinal unívoca. Los argumentos y el peso científico de quienes consideraron que los plazos para recurrir previstos en las leyes de procedimiento y contenciosa seguían siendo aplicables a todos los supuestos de silencio (Garrido Falla y Fernández Pastrana), se contrarrestaron por los que sostuvieron una línea opuesta (García de Enterría) o matizada, como la de entender vigentes los plazos en caso de silencio desestimatorio con la reapertura de los mismos si se producía una resolución expresa tardía, o la de aplicar al silencio desestimatorio el régimen de las notificaciones defectuosas.

La jurisprudencia también se mostró titubeante. En tal sentido declaraba la Sentencia del Tribunal Constitucional, 220/2003:

“La Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, pues este deber entronca con la cláusula del Estado de derecho (artículo 1.1 de la CE), así

como con los valores que proclaman los artículos 24.1, 103.1 y 106.1 de la CE (por todas, STC 6/1986, de 21 de enero; 204/1987, de 21 de diciembre; 180/1991, de 23 de septiembre; 86/1998, de 21 de abril; 71/2001, de 26 de marzo y 188/2003, de 27 de octubre). Por este motivo hemos dicho también que el silencio administrativo de carácter negativo se configura como una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, de manera que, en estos casos, no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver [STC 6/1986, de 21 de enero; 204/1987, de 21 de diciembre; 180/1991, de 23 de septiembre; 294/1994, de 7 de noviembre; 3/2001, de 15 de enero y 179/2003, de 13 de octubre.]”

Es absolutamente inaceptable que una Administración Pública, que debe actuar “*con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”, desatienda, primero, el cumplimiento de sus obligaciones para con los ciudadanos y, sin embargo, manifieste luego un extremado celo en la exigencia de las de éstos. Por consiguiente, mediante una conducta claramente ilegal y contraria al ordenamiento, generando una situación de inseguridad jurídica, no puede esgrimir esa inseguridad a su favor; nadie puede obtener beneficios de sus propios errores, omisiones e infracciones, toda interpretación de someter a plazo el ejercicio de la acción jurisdiccional frente al silencio administrativo es rigorista y contraria a la Constitución.

De especial trascendencia al respecto resulta la Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de abril de 2014, que tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con el plazo de 6 meses para la interposición de recurso contencioso-administrativo contra actos administrativos no expresos, regulado en el artículo 46.1 in fine LJCA. El aquí recurrente, plantea la cuestión de inconstitucionalidad por un procedimiento surgido

a raíz de una denuncia de la Guardia forestal por una poda sin autorización y abusiva, que acaba en una sanción administrativa. Dicha sanción fue recurrida mediante recurso ordinario en vía administrativa mediante carta certificada con acuse de recibo presentada ante la Consejería de Medio Ambiente, no resolviéndose dicho recurso; y produciéndose, por tanto, el silencio administrativo. Ante tal silencio, el sancionado interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución que había impuesto la multa, éste fue admitido por el TSJ, incoándose el procedimiento pertinente. La Junta manchega, contesta a la demanda interpuesta, antes de alegar sobre el fondo, oponiéndose a la admisión del recurso, primero, porque no le constaba la interposición del recurso ordinario y, segundo, porque, aunque se hubiera interpuesto, éste sería extemporáneo, al haber sido desestimado por silencio administrativo, tres meses después de su interposición y el recurso contencioso administrativo se planteó transcurridos en exceso los seis meses establecidos en el art. 46.1 LJCA. El sancionado presentó copia sellada del recurso administrativo, y se reiteró en la falta de resolución del mismo, por lo que, según expone, acude a la vía judicial, alegando que computar el plazo para recurrir una denegación presunta del mismo modo que una resolución expresa defectuosa por no dictar resolución sobre el fondo del asunto, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; por su parte, la Administración manchega sostiene que dicho plazo se triplica en el caso de las resoluciones no expresas, por lo que tal derecho de defensa se ve favorecido en estos casos.

El Tribunal Constitucional afirma que con arreglo a la nueva ordenación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999 “*ya no tienen encaje en el concepto legal de, acto presunto*“, luego “*la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 LJCA*”, es manifiesto que el inciso legal cuestionado no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio. Por todo ello, declara que el inciso cuestionado no vulnera el artículo 24.1 CE. Como el artículo 46.1 LJCA no fue derogado ni modificado, su inciso segundo subsiste, pero es inaplicable, a dicho

supuesto por lo que la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad deducible del artículo 46 .1, por lo que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no impide u obstaculiza el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o terceros afectados por una desestimación por silencio.

Conviene dejar constancia del Voto Particular redactado por la misma Ponente de la Sentencia mayoritaria, doña Adela Asua Batarrita. En su primera parte censura que la Sentencia se base “*en una interpretación de la legalidad ordinaria*” que no corresponde al Tribunal. Entiende lo siguiente:

1º La Ley 4/1999, abandonando la idea de acto presunto, para volver a la tradicional ficción de acto, no significa que se sustrajese del régimen común de impugnación que se preveía tanto en la LJCA de 1956 como en la vigente de 1998.

2º No hay base legal para sostener que tras la Ley 4/1999 se hubiera suprimido el plazo de ejercicio de la acción impugnatoria con respecto al silencio negativo. Esa interpretación “*obvia los plazos de los recursos administrativos que establece la propia Ley 4/1999*” pues al reconfigurarlo como ficción sigue regulando plazos de impugnación en vía administrativa, fijando unos plazos de recurso frente a los actos expresos y para los casos de actos presuntos.

3º La expresión “*acto presunto*” del art. 46.1 LJCA es determinante pues pervive en el art. 117.1 de la Ley 30/1992, luego esa diferente denominación carece de “*la trascendencia que le otorga la Sentencia de la mayoría*”.

4º La Sentencia mayoritaria conduce indirectamente a eliminar la posibilidad de impugnación del silencio negativo pues si no tiene cabida entre los “*actos presuntos*” a los efectos del art. 46.1 LJCA, tampoco a los efectos de los “*actos expresos y presuntos*” contra los que se puede interponer el recurso contencioso-administrativo (art. 25 LJCA) de forma que “*los efectos del silencio negativo vendrían a constituir una actividad administrativa inimpugnable*”.

5º No contribuye a la seguridad jurídica que el Tribunal haga una interpretación del art. 46.1 LJCA que se desmarca de la interpretación que el Tribunal ha venido haciendo en sede de recurso de amparo desde la Sentencia del TC de 16 de enero de 2006 y que partía del respeto a su interpretación tal y como venía hecha desde los tribunales ordinarios en cuanto estos entendían que era aplicable el plazo de seis meses del art. 46.1 LJCA que no da lugar a otra interpretación.

6º Esa interpretación de la legalidad ordinaria no es “en parte coincidente” con la del Tribunal Supremo. Éste asume la existencia de ese plazo de caducidad y lo que se plantea es el problema de determinar el inicio del cómputo de dicho plazo de ahí que la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2004, afirme que *“en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a que se dicho precepto se refiere [art. 42.4, párrafo segundo, LPC] los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr”*, de ahí la interpretación tradicional de que la situación de las desestimaciones por silencio debe al menos equipararse a los supuestos de notificación defectuosa.

La segunda parte del Voto Particular se ciñe ya a lo que es el juicio propio de constitucionalidad referido al art. 46.1, inciso segundo, respecto de la CE art. 24.1 en su vertiente de acceso a la justicia. Entiende que debió declararse su inconstitucionalidad por las siguientes razones:

1º Parte de la inobjetabilidad de que el legislador señale un plazo de caducidad para el acceso a la jurisdicción, también para los casos de silencio administrativo, lo que tiene por el principio de seguridad jurídica y a los efectos de la compatibilidad de la LJCA art. 46.1 con la CE art. 24.1, un plazo de seis meses (tres veces superior al relativo a los actos administrativos expresos), no es insuficiente ni constituye un obstáculo irrazonable o excesivo en el acceso a los Tribunales.

2º La clave es si puede exigirse al interesado que reaccione en ese plazo cuando no tiene pleno conocimiento de aquello que podría impugnar jurisdiccionalmente.

3º Es así incompatible con la CE art. 24.1 que el dies a quo del plazo de impugnación ex art. 46.1 LJCA se cuente “*a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto*”. Se introduce un obstáculo para el acceso a la jurisdicción pues prescinde de quienes desconocen la producción de los efectos del silencio y su sentido, como si pudiera presumirse que todo ciudadano deba conocer los plazos del silencio y sus efectos, al ser doctrina constitucional consolidada que los plazos de caducidad se computan a partir de la fecha en la que la persona haya tenido efectivo conocimiento de las circunstancias que determinan el nacimiento de la acción que se pretende ejercitar.

4º Invoca la doctrina referida a los actos defectuosamente notificados (art. 58.3 de la Ley 30/1992), lo que en definitiva supone dejar a la disponibilidad del interesado darse por notificado del acto, luego lo que determina el dies a quo, por lo que la decisión de la Administración será vulnerable por tiempo ilimitado, o al menos no limitada legalmente de forma taxativa.

5º Sin embargo cuando por no resolver surgen los efectos legales del silencio administrativo la vulnerabilidad de la Administración queda limitada a esos seis meses: el administrado u otros posibles interesados carecen de margen de disponibilidad del dies a quo, lo que implica una diferencia de regulación de difícil explicación lógica. Ese diferente tratamiento no es acorde con la cláusula del Estado de Derecho ni con los valores que proclaman la CE art. 24.1, 103.1 y 106.1.

6º Ciertamente transcurso del tiempo, mediando o no una comunicación específica de la Administración ex art. 42.4.2º Ley 30/1992, bastará para que algunos particulares adviertan la producción de los efectos del silencio y del sentido de sus efectos y preparar en plazo el correspondiente recurso contencioso-administrativo, pero en otros casos el mero conocimiento del transcurso del tiempo será por sí mismo insuficiente: estos casos exigen que el dies a quo se determine no automáticamente sino por referencia al momento en que el administrado tenga efectivo conocimiento

de, al menos, los dos datos ineludibles para recurrir: la fecha de la producción de los efectos del silencio y su sentido.

En definitiva, como el art. 46.1 LJCA no fue derogado ni modificado, su inciso segundo subsiste inalterado, pero es inaplicable a la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio, no estando sujetas al plazo de caducidad deducible del art. 46.1 LJCA por lo que el inciso legal objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio.

5. CONCLUSIONES

Del análisis de todo lo expuesto podemos concluir que estamos consintiendo el uso torticero de la Ley, en beneficio de quién su obligación es velar por el interés público. No tenemos más que ir a la exposición de motivos de las Leyes que han regulado el procedimiento administrativo en los últimos años, para darnos cuenta de que hemos consentido y consentimos una manipulación del uso del silencio administrativo, con fines distintos a los que el legislador pretendía.

Reconocidos especialistas han manifestado: *“el silencio administrativo positivo es un enorme engaño para el ciudadano”* (García Pérez); *“trampa gigantesca que convierte al ciudadano sometido a ella en un ser de bastante peor condición que los restantes sujetos a la fórmula del silencio negativo”* (Santamaría Pastor); *“una trampa para ingenuos enmascarada bajo el exuberante follaje de una utópica dinamización de la actuación formal de las Administraciones Públicas”* (González Navarro). Nos encontramos pues, ante una tradición administrativa opaca y burocrática que causa inseguridad jurídica y quiebra con ellos los intereses económicos de los ciudadanos que buscan resoluciones ágiles y motivadas que señalen la postura de la Administración en los plazos determinados en los procedimientos.

En definitiva, podemos y debemos preguntarnos; ¿se puede vivir sin la figura del silencio administrativo? La respuesta es sí, porque la Ley debe ser interpretada y aplicada haciendo prevalecer el interés general. El fin de la actividad pública supone realizar actuaciones coherentes por el interés social, por ello cuando la Administración toma decisiones temerarias por no decir negligentes podemos decir que no encarna a ese interés general. Si analizamos países como Dinamarca, Suecia, Finlandia y Nueva Zelanda en los que la figura del silencio administrativo no se recoge, se instaura un sistema de concesión o denegación del derecho de modo expreso sin considerar la posibilidad de que una solicitud quede sin resolver, impidiendo a la Administración hacerse fuertes en planteamientos alejados de la realidad social. Por consiguiente, debe tenderse a medio plazo a la supresión del silencio administrativo tanto en su regulación en las Leyes, tanto generales como especiales del procedimiento, en donde este reconocida como figura jurídica.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÁ, V. *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*. Marcial Pons, 2001.

ARZOZ SANTIESTEBAN, X. *El silencio administrativo. Análisis constitucional y administrativo*. Edición nº 1, LA LEY, 2019.

BALLESTEROS MOFFA, L.A. “Crisis del silencio Administrativo negativo”. *Revista Digital Facultad de Derecho*, 2013.

BALLESTEROS MOFFA, L.A. “La inactividad de la Administración frente al “Derecho a saber del ciudadano””. *Revista Jurídica de Catilla y León*, 2014.

BENÍTEZ OSTOS, A. “El doble silencio administrativo a la luz de la jurisprudencia de nuestros Tribunales de Justicia”. *Noticias Jurídicas*, 2013.

CHAVÉS, JOSÉ R. “Cuatro hachazos del Supremo al silencio administrativo positivo. El TC establece que no hay plazo para recurrir decisiones desestimatorias adoptadas por silencio Administrativo”. *Noticias jurídicas*, 2014.

DE VICENTE DOMINGO, R. *La inactividad administrativa en la ejecución de actos firmes: análisis del artículo 29.2 LJCA*. Civitas-Thomson Reuters, 2015.

FERNANDEZ FARRERES, G. *Sistema de derecho administrativo*. Civitas, 2018.

GALINDO MORELL, P. “El régimen del silencio administrativo”. Fundación Democracia y Gobierno Local *QDL*, 17 de junio de 2008.

GARCÍA-TREVIJANO, A. *Los actos administrativos*. Civitas, 1986.

GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E. *El silencio administrativo en el Derecho Español*. Editorial Civitas, 1990.

GARCIA RODRIGUEZ, P. *El silencio administrativo positivo*. Universidad de Valladolid, 2019.

GARCIA PEREZ, M. “La inaplicación del artículo 46.1 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa al silencio negativo: ¿el fin de una polémica?”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 9, 2005, págs. 335-346.

GARCIA PEREZ, M. “El silencio administrativo en España”. *Revista Misión Jurídica*, Núm. 6, Julio-Diciembre de 2013.

GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M. *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas*. Civitas, 2000.

- GOMEZ MELERO, J.G. “Las comunicaciones previas como alternativa al silencio administrativo: el fracaso del silencio administrativo”. *La Ley*, núm. 4, 2006.

JARAMILLO FERNÁNDEZ, M. *La inaplicación de las reglas legales sobre el silencio administrativo desestimatorio y el reinado de los valores en el procedimiento administrativo*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2016.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. *Hacia una nueva configuración del silencio administrativo*. 1986.

MORIEL BERNET, D. *El silencio administrativo ¿técnica o institución?* Universidad Internacional de Andalucía, 2016.

PARADA VÁZQUEZ, J.R. *Derecho administrativo II, régimen jurídico de la actividad administrativa*. 2014.

SANTAMARIA PASTOR, J.A. *Silencio positivo: una primera reflexión sobre las posibilidades de revitalizar una técnica casi olvidada*. 1986.

VILLALBA PUADO, L. *El silencio administrativo*. Trabajo fin de máster, Universidad de Alcalá, 2017.

- Comentario a la Sentencia del TC de 10 de abril de 2014. De nuevo sobre el plazo para recurrir en caso de silencio administrativo. *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, nº 2, pg. 2.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

BANDERA DE ANDALUCÍA

BANDERA DE ANDALUCÍA: DÍA

Decreto 541/2022, de 8 de noviembre de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se declara oficialmente el 4 de diciembre Día de la Bandera de Andalucía ([BOJA de 11 de noviembre de 2022 número 217](#)).

CONSEJERÍAS

CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN

Decreto del Presidente 16/2022, de 3 de noviembre, por el que se modifica el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA de 9 de noviembre de 2022 número 215](#)).

DIAS INHÁBILES

DIAS INHÁBILES 2023: CALENDARIO

Orden de 7 de octubre de 2022, de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, por la que se determina el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos administrativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023 ([BOJA de 1 de diciembre de 2022 número 231](#)).

FIESTAS MUNICIPALES

FIESTAS MUNICIPALES 2023: RELACIÓN

Resolución de 14 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023 ([BOJA de 21 de diciembre de 2022 número 243](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: QUEMAS VEGETALES: MODELO DE SOLICITUD

Orden de 28 de noviembre de 2022, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el modelo de solicitud para la autorización de la quema de restos vegetales producidos en el ámbito agrícola en aplicación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular ([BOJA de 2 de diciembre de 2022 número 232](#)).

Corrección de errores, BOJA de 21 de diciembre de 2022, número 243.

MOVILIDAD

MOVILIDAD: PLAN

Decreto 540/2022, de 2 de noviembre de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA de 7 de noviembre de 2022 número 213](#)).

El texto del Plan está disponible en la siguiente URL:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/infraestructuras-movilidad/pitma.html>

PRESUPUESTOS

PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PARA 2023

Ley 1/2022, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023 ([BOJA de 30 de diciembre de 2022 número 249](#)).

La Ley dispone que las deudas derivadas de las liquidaciones correspondientes al canon de regulación, tarifa de utilización del agua, canon de control de vertidos y canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico que sean objeto de notificación desde el día de la entrada en vigor de la presente Ley hasta el día 31 de diciembre de 2023, y que correspondan a periodos impositivos anteriores a 2022, podrán ser objeto de un aplazamiento o fraccionamiento especial que deberán efectuarse dentro del plazo del pago en periodo voluntario, y están exentas de garantías y de intereses de demora.

Modifica la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, añadiéndole una nueva disposición adicional, la tercera por la que las entidades locales de Andalucía podrán afectar bienes y derechos demaniales de su titularidad a las instituciones de la Unión Europea, sus agencias y organismos para que

por estos se destinen a usos o servicios públicos de su competencia en los términos que se acuerden en el correspondiente convenio

Modifica la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía añadiéndole una nueva disposición adicional, la decimonovena por la que la Administración tributaria emitirá las liquidaciones correspondientes al canon de control de vertidos, canon de regulación, tarifa de utilización del agua y canon de servicios generales dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha de devengo del tributo.

SOSTENIBILIDAD

SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía ([BOJA de 2 de diciembre de 2022 número 232](#)).

La finalidad de la modificación es hacer efectivos los acuerdos llegados en la Comisión Bilateral de Cooperación, de 10 de agosto de 2022, como consecuencia de las discrepancias que planteó Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas, dependiente de la Secretaría de Estado de Política Territorial relacionadas con la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Así, la modificación añade una disposición adicional que garantiza una aplicación de los artículos 8.4, 10.4, 10.6, 14.3, 70.3.b), 76.2, 78.4, 80.b) y c), 96.3, 139 y la disposición adicional novena conforme a la legislación estatal que resulta de aplicación.

Asimismo, y en este sentido, la modificación afecta a los artículos 9.2.c), 57, 65, 76, 77, 153 y 158.1.

SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO: DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE

Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía ([BOJA de 2 de diciembre de 2022 número 232](#)).

El objeto del Reglamento es desarrollar la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

El Reglamento consta de 430 artículos estructurados en nueve títulos, además de un título preliminar, cuatro disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición final y un anexo de definiciones.

Siguiendo la exposición de motivos de la norma, el Título Preliminar, «Disposiciones generales» (artículos 1 a 17), regula el objeto del reglamento, el derecho de acceso a la información territorial y urbanística, la participación ciudadana y la colaboración público-privada, creándose como novedad el Registro de Entidades Urbanísticas Certificadoras.

El Título I, «Régimen del suelo» (artículos 18 a 42), establece la clasificación del suelo (urbano y rústico), la ordenación legal de directa aplicación, así como los usos y actividades en suelo rústico.

El Título II, «Régimen de las actuaciones de transformación urbanística» (artículos 43 a 56), incluye la propuesta de delimitación y ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y en suelo rústico, así como los aprovechamientos urbanísticos.

El Título III, «La ordenación territorial» (artículos 57 a 72), regula los principios y directrices generales de la ordenación territorial, las determinaciones para la protección del litoral y del paisaje, los instrumentos de ordenación territorial, la regulación de los planes con incidencia en la ordenación del territorio, así como su elaboración y tramitación, y las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

En el Título IV, «La ordenación urbanística» (artículos 73 a 122), se establecen las determinaciones e instrumentos de la ordenación urbanística, los distintos instrumentos de ordenación urbanística general, detallada y complementarios; y se regula la tramitación del procedimiento de aprobación de los citados instrumentos, estableciéndose las competencias para la aprobación de estos, la tramitación de urgencia y simultánea del procedimiento de aprobación y el régimen de sus innovaciones.

El Título V, «La ejecución urbanística» (artículos 123 a 279), contiene las disposiciones generales, los instrumentos y técnicas de ejecución, la ejecución mediante gestión indirecta, la ejecución de la urbanización, la tramitación coordinada con los instrumentos de ordenación urbanística y de las actuaciones de ejecución; la ejecución de las actuaciones sistemáticas y asistemáticas, la obtención y ejecución de sistemas generales y locales, las áreas de gestión integrada, la expropiación forzosa por razón de urbanismo y los instrumentos de intervención en el mercado de suelo.

El Título VI, «La actividad de edificación» (artículos 280 a 337), se refiere a la ejecución de las obras de edificación y se regulan los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación (licencias urbanísticas, declaraciones responsables y comunicaciones previas), la conservación y rehabilitación de las edificaciones y la ejecución por sustitución por incumplimiento de los deberes de edificación, rehabilitación y conservación.

El Título VII, «La disciplina territorial y urbanística» (artículos 338 a 403), aborda las potestades administrativas, la potestad inspectora, el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística y el régimen sancionador.

El Título VIII, «Medidas de adecuación ambiental y territorial de edificaciones territoriales» (artículos 404 a 418), recoge el régimen de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación, la adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares y la incorporación de edificaciones irregulares a la ordenación urbanística.

El Título IX, «El hábitat troglodítico» (artículos 419 a 430), contempla el régimen del suelo y la ordenación y ejecución urbanística del hábitat troglodítico. Se incorpora como anexo al reglamento las definiciones que, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se consideran necesarias para la correcta interpretación de este texto normativo.

El Decreto deroga expresamente el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto 60/2010, de 16 de marzo y la Orden de 29 de septiembre de 2008, por la que se regula el coeficiente aplicable para el cálculo de crecimiento poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico.

VIVIENDA

VIVIENDA: JUVENTUD: AYUDAS AL ALQUILER: BASES REGULADORAS

Orden de 3 de octubre de 2022, de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas al Alquiler a los Jóvenes: Bono Alquiler Joven en Andalucía ([BOJA de 7 de octubre de 2022 número 194](#)).

Corrección de errores, BOJA de 16 de noviembre de 2022, número 220.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO: CÓMPUTOS DE PLAZOS: DÍAS INHÁBILES 2023: CALENDARIO

Resolución de 1 de diciembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se establece a efectos de cómputo de plazos, el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2023 ([BOE de 16 de diciembre de 2022, número 301](#)).

AGRICULTURA

AGRICULTURA: POLÍTICA AGRARIA COMÚN: GESTIÓN: LEY

Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas ([BOE de 24 de diciembre de 2022, número 308](#)).

El objeto de la ley es establecer las normas básicas y de coordinación para la aplicación en España del sistema de gestión de las ayudas de la Política Agrícola Común y otras materias conexas a partir del año 2023, incluyendo las penalizaciones y sanciones a las personas beneficiarias, así como las relativas a determinados sectores agrarios relacionados con la PAC en el ámbito de la comercialización del aceite de oliva, la producción y comercialización de la leche y los productos lácteos, la cría de animales, la nutrición de los suelos agrarios y las Mejoras Técnicas Disponibles en las explotaciones ganaderas.

DEPORTE

DEPORTE: LEY

Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte ([BOE de 31 de diciembre de 2022, número 314](#)).

El objeto de la ley es establecer el marco jurídico regulador del deporte, de conformidad con lo previsto en el artículo 43.3 de la Constitución Española y en el

marco de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas.

El deporte y la actividad física es considerada por la ley una actividad esencial. Todas las personas tienen derecho a la práctica de la actividad física y deportiva, de forma libre y voluntaria, de conformidad con lo previsto en esta ley. Se entiende por práctica deportiva a efectos de la ley todo tipo de actividad física que, mediante una participación, individual o colectiva, organizada o no, profesional o no profesional, se realice con objetivos relacionados con la mejora de la condición física, psíquica o emocional, con la consecución de resultados en competiciones o actividades deportivas, con la adquisición de hábitos deportivos saludables o con la ocupación activa del tiempo de ocio, realizada en instalaciones públicas o privadas, o en el medio natural.

Los poderes públicos contribuirán a fomentar la reducción de la brecha social y de género en el ámbito de la actividad física y el deporte a través de las siguientes medidas:

- a) Aumentar el número de instalaciones deportivas, zonas de ocio activo y lugares aptos para la actividad física, especialmente en los barrios desfavorecidos.
- b) Planificar y dimensionar los espacios escolares disponibles para la actividad física y el deporte adaptados a las necesidades de la población infantil y adolescente, y asegurar que estos espacios son seguros y accesibles para las niñas y las adolescentes.
- c) Impulsar y garantizar horarios de apertura ampliados de las parcelas deportivas de los centros educativos de forma coordinada entre las Administraciones Públicas.
- d) Garantizar el acceso asequible a actividades extraescolares o en periodos no lectivos relacionadas con la actividad física, el deporte o la promoción de hábitos de vida saludable.
- e) Fomentar la diversidad en la oferta de actividades físicas y deportivas dirigida a menores, atendiendo a los intereses de niñas y adolescentes para disminuir la brecha de género existente en la realización de actividad física y deportiva en la infancia y adolescencia.

Además, se garantizará la igualdad de premios entre ambos sexos siempre que los eventos deportivos se organicen o se encomienden a un tercero por una Administración Pública, o se financien total o parcialmente a través de fondos públicos. A tal efecto, también se considerará financiación aquella que sea en especie o que consista en la cesión de instalaciones que sean de titularidad o responsabilidad municipal.

Define al deportista como cualquier persona física que, de forma individual o en grupo, practique actividad física o deporte.

Define a los deportistas profesionales como aquellos que, en virtud de una relación establecida con carácter regular, se dedican voluntariamente a la práctica deportiva por cuenta y dentro del ámbito de organización y dirección de un club o entidad deportiva a cambio de una retribución.

Y a los deportistas no profesionales como aquellas personas que se dedican a la práctica deportiva dentro del ámbito de una entidad deportiva, que no tienen relación laboral con la misma y que perciben de esta, a lo sumo, la compensación de los gastos derivados de su práctica deportiva.

Regula la ley los derechos y deberes de las personas deportistas.

Finalmente, deroga específicamente la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

ELECCIONES MUNICIPALES

ELECCIONES MUNICIPALES: CENSO ELECTORAL: EXTRANJEROS: NORMAS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden ETD/1057/2022, de 3 de noviembre, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se modifica la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales ([BOE de 5 de noviembre de 2022, número 266](#)).

EMPRESAS: APOYO A LA CREACIÓN Y CRECIMIENTO

EMPRESAS: APOYO A LA CREACIÓN Y CRECIMIENTO DE EMPRESAS EMERGENTES

Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes ([BOE de 22 de diciembre de 2022, número 306](#)).

El objeto de la Ley es establecer un marco normativo específico para apoyar la creación y el crecimiento de empresas emergentes en España, teniendo en cuenta la distribución competencial sobre la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Concretamente, la Ley prevé la cooperación de la AGE con las administraciones autonómicas y locales para promover el establecimiento de fondos de co-inversión para atraer capital privado a la financiación de empresas emergentes en sus distintas fases de creación, crecimiento e internacionalización.

Por otra parte, la AGE, en cooperación con las administraciones autonómicas y locales alentará la creación de redes de contacto y colaboración, plataformas y puntos de

encuentro entre empresas emergentes y entre estas y empresas maduras, así como con los demás agentes del ecosistema español de empresas emergentes, y asimismo, podrá financiar proyectos colaborativos entre pequeñas y medianas empresas y empresas emergentes; y velará por reducir la brecha de género en las actuaciones que realice para atraer capital privado a la financiación de empresas emergentes, y asimismo, promoverá la participación de mujeres en plataformas y puntos de encuentro entre empresas emergentes y entre estas y empresas maduras, poniendo en marcha medidas de acción positiva, si fuese necesario.

Por otra parte, su disposición adicional primera dispone que las administraciones públicas impulsarán la adaptación de sus aplicaciones informáticas para que los ciudadanos puedan interactuar con ellas a través de dispositivos móviles, y mediante la utilización de cualquier navegador.

FIESTAS LABORALES

FIESTAS LABORALES PARA 2023: CALENDARIO

Resolución de 7 de octubre de 2022, de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para 2023 ([BOE de 14 de octubre de 2022, número 247](#)).

ESTADÍSTICA

ESTADÍSTICA: ORGANISMO AUTÓNOMO INE: ESTATUTOS

Real Decreto 803/2022 del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Estadística ([BOE de 5 de octubre de 2022, número 239](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 6 de octubre de 2022, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de

julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 8 de octubre de 2022, número 242](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 8 de noviembre de 2022, 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 9 de noviembre de 2022, número 269](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 9 de diciembre de 2022, 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 10 de diciembre de 2022, número 296](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 22 de diciembre de 2022, 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 23 de diciembre de 2022, número 307](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: MODIFICACIÓN

Resolución de 22 de diciembre de 2022, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 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 23 de diciembre de 2022, número 307](#)).

IGUALDAD

IGUALDAD DE GÉNERO: EMPRESAS: VALORACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Orden PCM/1047/2022 de 1 de noviembre del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática por la que se aprueba y se publica el procedimiento de valoración de los puestos de trabajo previsto en el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres ([BOE de 3 de noviembre de 2022, número 264](#)).

Su objeto es aprobar el procedimiento de valoración de los puestos de trabajo con perspectiva de género previsto en el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, a los efectos de garantizar la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación entre mujeres y hombres en materia retributiva, dirigido a las empresas y que tendrá carácter voluntario.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: ZONAS DE BAJAS EMISIONES EN MUNICIPIOS: REGULACIÓN

Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones ([BOE de 28 de diciembre de 2022, número 311](#)).

El objeto del Real Decreto es regular los requisitos mínimos que deberán satisfacer las ZBE que las entidades locales establezcan.

En este sentido el objetivo de las ZBE han de mejorar la calidad del aire, de calidad acústica y mitigar el cambio climático, y deben comportar una mejora objetiva en la calidad del aire respecto a la situación de partida.

Asimismo, las entidades locales deberán definir objetivos para 2030 medibles y cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en las ZBE, de modo coherente con los objetivos establecidos en el Plan Nacional, en particular, con el objetivo de reducción de la utilización del vehículo privado motorizado frente al resto de modos de transporte.

Con carácter previo al establecimiento de una ZBE, se deberá elaborar un proyecto que deberá incluir el contenido mínimo que recoge el Real Decreto, proyecto del que se debe informar a la DGT, al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico y a las autoridades autonómicas competentes

La tramitación de los proyectos de ZBE se ha de someter a información pública por plazo de 30 días.

El proyecto de ZBE deberá revisarse, al menos, a los tres años de su establecimiento y, posteriormente, al menos, cada cuatro años.

MEDIO AMBIENTE: ENVASES Y SUS RESIDUOS: REGULACIÓN

Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, del Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de envases y residuos de envases ([BOE de 28 de diciembre de 2022, número 311](#)).

El objeto del Real Decreto es establecer el régimen jurídico aplicable a los envases y residuos de envases con el objetivo de prevenir y reducir su impacto en el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida.

Su finalidad es la prevención de la producción de residuos de envases, la reutilización de envases, el reciclado y otras formas de valorización de residuos de envases y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos, incluido la presencia de residuos de envases en la basura dispersa, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular.

A los efectos del Real Decreto todas las Administraciones Públicas, entre ellas los entes locales tienen la consideración de agentes económicos.

El real decreto da una nueva regulación al régimen de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases.

Una de estas obligaciones es la contribución financiera de los productores, que deberán asumir los costes relativos a la gestión de los residuos de envases, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, correrán a cargo de los productores de producto, y que, entre otros son los costes de la recogida separada de los envases usados y residuos de envases y su posterior transporte y tratamiento.

Entre las obligaciones que directamente atañen a los entes locales, señalamos, entre otras las siguientes:

Los promotores de eventos festivos, culturales o deportivos, tanto los que tengan el apoyo de las administraciones públicas en el patrocinio, la organización o en cualquier otra fórmula como los organizados por el sector privado, desde el 1 de julio de 2023, implantarán alternativas a la venta y la distribución de bebidas en envases y vasos de un solo uso, garantizando además el acceso a agua potable no envasada.

Dentro de sus respectivos ámbitos de competencias, las administraciones públicas podrán establecer cualesquiera otras medidas para favorecer el reciclaje de los residuos de envases sin perjudicar al medio ambiente, en particular las de carácter económico.

Los productores de envases celebrarán convenios para financiar y, en su caso, organizar la gestión de los residuos de envases cuando las administraciones públicas intervengan en la organización de la gestión de los residuos.

Las administraciones públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para que los consumidores y usuarios, público en general y las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, reciban la información necesaria sobre el modelo de gestión de residuos de envases establecido y la contribución al cumplimiento de los objetivos de reducción, reutilización, recogida separada, reciclaje y valorización en su ámbito competencia.

Cuando las entidades locales intervengan en la organización de la gestión, las comunidades autónomas asegurarán su participación en el control y seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos a alcanzar y de las obligaciones asumidas por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor establecidas en el real decreto, sin perjuicio de otras formas de participación que se consideren convenientes.

Las administraciones públicas competentes, incluyendo las fuerzas y cuerpos de seguridad, cuando debido a su cometido deban proceder a las tareas de control, vigilancia e inspección, efectuarán los oportunos controles e inspecciones para verificar la aplicación correcta del real decreto y que incluirán como mínimo y entre otras la información sobre recogida de residuos de envases en las instalaciones de recogida municipales, de los distribuidores, de los productores o de los gestores, las condiciones en las que se realizan las operaciones de recogida, las operaciones en las instalaciones de tratamiento y los traslados de residuos de envases.

Asimismo, el real decreto regula el contenido mínimo de los convenios de las administraciones públicas con los sistemas de responsabilidad ampliada de productos en materia de envases domésticos.

Finamente, el real decreto deroga específicamente la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, con rango reglamentario tras la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y la ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y el Real Decreto 1416/2001, de 14 de diciembre, sobre envases de productos fitosanitarios.

MEDIO AMBIENTE: ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: AREAS MARINAS: PLAN DIRECTOR

Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red ([BOE de 30 de diciembre de 2022, número 313](https://www.boe.es/boe-d-2022-12-30)).

MEDIO AMBIENTE: PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD: AREAS MARINAS: PLAN ESTRATÉGICO

Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ([BOE de 30 de diciembre de 2022, número 313](#)).

MEMORIA DEMOCRÁTICA

MEMORIA DEMOCRÁTICA: LEY

Ley 20/2022 de 19 de octubre, de Memoria Democrática ([BOE de 20 de octubre de 2022, número 252](#)).

La Ley deroga expresamente la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

Se declara el día 31 de octubre de cada año como día de recuerdo y homenaje a todas las víctimas del golpe militar, la Guerra y la Dictadura, y día 8 de mayo de cada año como día de recuerdo y homenaje a los hombres y mujeres que sufrieron el exilio como consecuencia de la Guerra y la Dictadura.

Las administraciones públicas adoptarán las medidas y actuaciones necesarias para:

- el reconocimiento del papel activo de las mujeres en la vida intelectual y política, en la promoción, avance y defensa de los valores democráticos y los derechos fundamentales.

- la difusión y conocimiento de las limitaciones y discriminaciones educativas, económicas, sociales y culturales que las mujeres soportaron específicamente durante la guerra y la dictadura y para reconocer a aquellas que las sufrieron.

- reparar las formas especiales de represión o violencia de cualquier tipo sufrida por las mujeres como consecuencia de su actividad pública, política, sindical o intelectual, durante la Guerra y la Dictadura, o como madres, compañeras o hijas de represaliados o asesinados. Igualmente, se llevarán a cabo actuaciones de reconocimiento y reparación de las mujeres que durante la Guerra y la Dictadura sufrieron privación de libertad u otras penas como consecuencia de los delitos de adulterio e interrupción voluntaria del embarazo.

- revisar de oficio o retirar la concesión de reconocimientos, honores y distinciones anteriores a la entrada en vigor de esta ley que resulten manifiestamente incompatibles con los valores democráticos y los derechos y libertades fundamentales,

que comporten exaltación o enaltecimiento de la sublevación militar, la Guerra o la Dictadura o que hubieran sido concedidas con motivo de haber formado parte del aparato de represión de la dictadura franquista.

- no otorgar subvenciones que tengan por objeto la realización de una actividad o el cumplimiento de una finalidad que atente, aliente o tolere prácticas calificadas como infracciones en esta ley, ni a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por resolución administrativa firme por atentar, alentar o tolerar prácticas en contra de la memoria democrática.

Se consideran elementos contrarios a la memoria democrática las edificaciones, construcciones, escudos, insignias, placas y cualesquiera otros elementos u objetos adosados a edificios públicos o situados en la vía pública en los que se realicen menciones conmemorativas en exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar y de la Dictadura, de sus dirigentes, participantes en el sistema represivo o de las organizaciones que sustentaron la dictadura, y las unidades civiles o militares de colaboración entre el régimen franquista y las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial, así como las referencias realizadas en topónimos, en el callejero o en las denominaciones de centros públicos, de la sublevación militar y de la Dictadura, de sus dirigentes, participantes en el sistema represivo o de las organizaciones que sustentaron la dictadura, y las unidades civiles o militares de colaboración entre el régimen franquista y las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial.

Corresponde a las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus competencias y territorio, adoptar las medidas oportunas para la retirada de dichos elementos.

Cuando los elementos contrarios a la memoria democrática estén ubicados o colocados en edificios de carácter público, las instituciones o personas jurídicas titulares de los mismos serán responsables de su retirada o eliminación.

Los elementos retirados de los edificios de titularidad pública se depositarán, garantizando el cese de su exhibición pública, en dependencias que habrán de comunicarse al departamento competente en materia de memoria democrática, debiéndose realizar y actualizar un registro de los mismo.

Lo previsto en los apartados anteriores no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o cuando concurren razones artísticas o arquitectónicas protegidas por la ley. A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, concurrirán razones artísticas cuando se trate de elementos con singular valor artístico que formen parte de un bien integrante del Patrimonio Histórico Español. Únicamente se considerará que concurren razones arquitectónicas cuando el elemento sea fundamental para la estructura del inmueble, de tal modo que su retirada pudiera poner en peligro la estabilidad del inmueble o cualquier otro aspecto relativo a su adecuada conservación. En el caso de que concurren razones artísticas o arquitectónicas que obliguen al mantenimiento de los referidos elementos, habrá de incorporarse una mención orientada a la reinterpretación de dicho elemento conforme a la memoria democrática.

Se crea el Consejo Territorial de Memoria Democrática como órgano de cooperación para la articulación de la política de memoria democrática adscrito al Ministerio competente en materia de memoria democrática, que contará, entre otros, con representantes designados por la FEMP, y siendo una de sus funciones la de servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las administraciones públicas.

Finalmente, la Ley establece un régimen sancionador por incumplimiento de la misma.

NAVES ULTRALIGEROS

NAVES ULTRALIGEROS: USO: REGULACIÓN

Real Decreto 765/2022 de 8 de octubre, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM) ([BOE de 8 de octubre de 2022, número 242](#)).

PERSONAL

PERSONAL DEL SECTOR ESTATAL: INCREMENTO RETRIBUTIVO ADICIONAL

Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)", así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía ([BOE de 19 de octubre de 2022, número 251](#)).

El Real Decreto-ley establece que con efectos de 1 de enero de 2022 las retribuciones del personal al servicio del sector público experimentarán un incremento adicional del 1,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2021.

PERSONAL: ACUERDO MARCO

Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se publica el «Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI» (BOE de 17 de noviembre de 2022, número 276).

El Acuerdo Marco fue firmado por la Ministra de Hacienda y Función Pública y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y que fue presentada en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, que se celebró el 7 de noviembre de 2022.

Las partes firmantes declaran su voluntad de establecer un arco consensuado de medidas de acción y medidas legislativas, que se traducen entre otros, en los siguientes acuerdos:

Retribuciones.- Se comprometen a alcanzar los siguientes incrementos:

- Para 2022, un incremento del 3,5 por 100, teniendo en cuenta el del 2 por 100 ya aprobado.
- Para el 2023, el 2,5 por 100, que puede incrementarse en hasta un 1 por 100 más.
- Para el 2024, el 2 por 100, que puede incrementarse en hasta un 0,5 por 100 más.

Jornada laboral.- Las distintas Administraciones Públicas apuestan por la implantación o recuperación de una jornada laboral de 35 horas semanales, para lo que se eliminarán las limitaciones actuales, previstas en la disposición adicional 144 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 para que, cada Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias de autoorganización, establezca, previa negociación colectiva en la mesa u órgano que corresponda, una jornada de 35 horas semanales para el personal a su servicio y al de su sector público institucional.

Estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad.- Eliminación de las medidas de ajuste del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Reducción de la temporalidad.

PLAZOS PROCESALES

PLAZOS PROCESALES: DÍAS INHABILES MODIFICACIÓN

Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso ([BOE de 23 de diciembre de 2022, número 307](#)).

La disposición final primera de esta Ley Orgánica modifica el artículo 183 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en el sentido de que serán inhábiles para las actuaciones judiciales los días del mes de agosto, así como todos los

días desde el 24 de diciembre hasta el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, para todas las actuaciones judiciales, excepto las que se declaren urgentes por las leyes procesales. No obstante, el Consejo General del Poder Judicial, mediante reglamento, podrá habilitarlos a efectos de otras actuaciones

Por su parte, a disposición final segunda modifica el apartado 2 del artículo 130 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en el sentido de que son días inhábiles a efectos procesales los sábados y domingos, y los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva Comunidad Autónoma o localidad. También serán inhábiles los días del mes de agosto.

Asimismo, su disposición final tercera modifica el apartado 4 del artículo 43 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, en un sentido análogo.

POBLACIÓN

POBLACIÓN: PADRÓN MUNICIPAL: CIFRAS A 1 DE ENERO DE 2022

Real Decreto 1037/2022, de 20 de diciembre, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2022 ([BOE de 21 de diciembre de 2022, número 305](#)).

POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS PÚBLICAS: EVALUACIÓN: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado ([BOE de 21 de diciembre de 2022, número 305](#)).

La Ley es de aplicación a la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes, por lo que no es de aplicación a las entidades que integran la Administración Local. Ahora bien, como nada impide la evaluación de las políticas públicas de los entes que integran dicha administración local, es aconsejable seguir las pautas de la Ley para la evaluación de éstas.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023: LEY

Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ([BOE de 24 de diciembre de 2022, número 308](#)).

A) Personal.-

Las retribuciones del personal al servicio del sector público, tanto funcionario como laboral, no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

Asimismo, se aplicarán, en su caso, los siguientes incrementos respecto de las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2022 y con efectos, en ambos casos, de 1 de enero de 2023: a) Incremento vinculado a la evolución del Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA). Si la suma del IPCA del año 2022 y del IPCA adelantado del mes de septiembre de 2023 fuera superior al 6 por ciento, se aplicará un incremento retributivo adicional máximo del 0,5 por ciento. b) Incremento vinculado a la evolución del Producto Interior Bruto (PIB) nominal en el año 2023. Si el incremento del PIB nominal igualase o superase el estimado por el Gobierno en el cuadro macroeconómico que acompaña a la elaboración de la presente ley de Presupuestos, se aplicará un aumento retributivo complementario del 0,5 por ciento.

Los gastos de acción social no podrán incrementarse, en términos globales, respecto a los de 2022. Se podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo siempre que se supere el incremento global antedicho.

Se establece, en materia de régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales el límite máximo total que pueden percibir sus miembros por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que, en su caso, tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales.

Las indemnizaciones por razón del servicio seguirán percibiéndose en las cuantías vigentes en 2022.

La tasa de reposición de efectivos del personal será del 110 por 100, con carácter general, y del 120 por 100 en los sectores prioritarios, y del 120 por 100 con carácter general en todos los sectores para aquellas entidades locales que tuvieran amortizada su deuda financiera a 31 de diciembre de 2022.

Se consideran sectores prioritarios, en lo que se refiere al personal de las Administraciones locales:

- Control y lucha contra el fraude fiscal.

- Control de subvenciones.
- Control de la asignación eficiente de los recursos públicos.
- Asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos.
- Personal de servicios de prevención y extinción de incendios.
- Personal que presta asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales.
- Personal que presta asistencia directa a los usuarios de los servicios de transporte público.
- Personal de atención a los ciudadanos en los servicios públicos.
- Personal que preste servicios en el área de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- 125 por 100 para los Cuerpos de los Policías locales.

Cada Administración podrá autorizar, con carácter extraordinario, una tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento del objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por ciento de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar

No se computarán para el límite máximo de la tasa:

- El personal que se incorpore en ejecución de ofertas de empleo público de ejercicios anteriores.
- Las plazas que se convoquen por promoción interna.
- Las plazas correspondientes al personal declarado indefinido no fijo por sentencia judicial.
- Las plazas necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de nuevos servicios cuyo establecimiento venga impuesto en virtud de una norma estatal, autonómica o local.
- En los servicios públicos que pasen a ser prestados mediante gestión directa, el número de plazas que las empresas externas destinaban a la prestación de ese servicio concreto.

La tasa de reposición de uno o varios sectores o colectivos prioritarios se podrá acumular en otros sectores o colectivos prioritarios. Igualmente, la tasa de reposición de los sectores no prioritarios podrá acumularse en los sectores prioritarios. Las entidades locales que tuvieran amortizada su deuda financiera a 31 de diciembre del ejercicio anterior podrán acumular su tasa de reposición indistintamente en cualquier sector.

No se autoriza la cesión de tasa de reposición de las Administraciones Públicas a sus sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales y fundaciones. Se

podrá ceder tasa de reposición a los consorcios por parte de las Administraciones y demás entidades que participen en el consorcio.

La contratación de personal laboral, así como los nombramientos de personal funcionario y estatutario habrán de realizarse con carácter fijo, indefinido o permanente, según proceda. No se podrá contratar personal temporal, ni realizar nombramientos de personal estatutario temporal y de personal funcionario interino excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, en los supuestos y de acuerdo con las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La contratación de personal de las sociedades mercantiles públicas y entidades públicas empresariales, participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público, habrá de realizarse con carácter indefinido. La contratación temporal únicamente será posible en los supuestos y con arreglo a las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores.

Las sociedades mercantiles públicas y las entidades públicas empresariales que gestionen servicios públicos o realicen actividades de sectores prioritarios tendrán una tasa de reposición del 120 por ciento, siempre que quede justificada la necesidad de esa tasa para la adecuada prestación del servicio o realización de la actividad. En los demás casos la tasa de reposición será del 110 por ciento, sin perjuicio de la posibilidad de autorizar, con carácter extraordinario, una tasa específica para dar cumplimiento del objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores es de aplicación a la contratación de personal de fundaciones del sector público y al de los consorcios participados mayoritariamente por las administraciones del sector público.

B) Tributos locales.-

- Se modifican los grupos en las Tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

- Se modifican los importes máximos de los coeficientes a aplicar sobre el valor del terreno en el momento de devengo, según el periodo de generación del incremento de valor, a que se refiere el apartado 4 del artículo 107 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

C) Financiación de las entidades locales.-

- En la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado, destaca la cesión de rendimientos recaudatorios de determinados impuestos como el IRPF, IVA Impuestos Especiales sobre el alcohol y bebidas alcohólicas, hidrocarburos y sobre las labores del tabaco.

- La participación de los municipios en el Fondo Complementario de Financiación será el equivalente al 95 por ciento del año base 2004 multiplicado por el índice de evolución correspondiente.

- La participación del resto de los municipios en los tributos del Estado para el ejercicio 2023 será el equivalente al 95 por ciento de su participación total en los tributos del Estado para el año base 2004, multiplicado por el índice de evolución correspondiente, con arreglo a los siguientes criterios:

* Cada ayuntamiento percibirá una cantidad igual a la resultante de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003.

* El resto se distribuirá proporcionalmente a las diferencias positivas entre la cantidad que cada ayuntamiento obtendría de un reparto en función de las variables y porcentajes que a continuación se mencionan y las cantidades previstas en el párrafo anterior. A estos efectos, las variables y porcentajes a aplicar serán los siguientes:

- El 75 por ciento en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según el Padrón de la población municipal vigente a 31 de diciembre de 2023 y aprobado oficialmente por el Gobierno, ponderado por los coeficientes que se establecen, según estratos de población.

- El 12,5 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio 2021 ponderado por el número de habitantes de derecho de cada municipio, según el Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2023 y oficialmente aprobado por el Gobierno.

- El 12,5 por ciento en función del inverso de la capacidad tributaria.

- Se regulan las obligaciones de información a suministrar por las entidades Locales, para la liquidación definitiva de la participación de los Ayuntamientos en los tributos del Estado, correspondiente a 2022.

- Se establece un régimen de subvenciones al servicio de transporte colectivo urbano prestado por las Entidades Locales que reúnan ciertos requisitos.

D) Interés legal del dinero e interés de demora.-

- El tipo de interés legal de dinero es del 3,25 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2023.

- El interés de demora a que se refiere la Ley General Tributaria es del 4,0625 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2023.

- El interés de demora a que se refiere la Ley General de Subvenciones es del 4,0625 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2023.

e) Modificaciones legislativas.-

Entre otras, se modifican:

- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo que afecta al personal de los consorcios y en materia de auditoría de cuentas.

- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en diversos aspectos.

RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley Orgánica 12/2022 de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero ([BOE de 3 de octubre de 2022, número 237](#)).

VIVIENDA

VIVIENDA: AYUDA: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 903/2022, de 25 de octubre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por el que se modifican el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, así como el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, y el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ([BOE de 26 de octubre de 2022, número 257](#)).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNCIÓN PÚBLICA. NORMA AUTONÓMICA QUE PERMITE SUSTITUIR LA TITULACIÓN ACADÉMICA POR CURSOS DE FORMACIÓN PARA ACCEDER A CUALQUIER CATEGORÍA DE FUNCIONARIO. DISPOSICIÓN DE LA LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. NULIDAD.

Sentencia número 114/2022 de 26 de septiembre de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional.

Cuestión de inconstitucionalidad 3853/2022.

Ponente: Antonio Narváez Rodríguez.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo plantea una cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de coordinación de policías locales, que dice que “los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local del Principado de Asturias que carezcan de la titulación requerida permanecerán en las plazas de las anteriores escalas y categorías con la consideración de a extinguir, con respeto a los derechos económicos, hasta que acrediten la obtención de titulación académica exigida en cada caso o superen los cursos de formación que a tal efecto pudieran establecerse, siempre que tales cursos tengan validez a efectos de integración en las distintas Escalas y Categorías”

El órgano judicial considera que la citada norma dispensa de titulación académica en casos no autorizados por la normativa básica, en concreto, por la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, por lo que vulnera el art. 149.1.18 CE. Así pues, la cuestión planteada es competencial, ya que suscita un caso de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta.

Declara el TC que la norma sobre la que versa la presente cuestión es inconstitucional porque permite la promoción sin titulación académica en más casos de los que autoriza la norma básica. Mientras que el precepto enjuiciado por la STC 171/2020 exigía el título en todos los casos, incluso allí donde la norma básica no lo hace, la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 2/2007, lo dispensa siempre, ofreciendo como alternativa la superación de un curso. La STC 171/2020, FJ 2, insistió en que la dispensa de titulación prevista por la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 30/1984 es una regla "muy excepcional" aplicable únicamente al acceso al grupo C (actual subgrupo C1) desde el grupo D (actual subgrupo C2) y, por

esa razón, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la norma madrileña, aunque solo en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación. En definitiva, si la norma madrileña incurría en inconstitucionalidad por no prever una excepción que establecía la norma estatal, el precepto que aquí enjuicamos lo hace por generalizar la dispensa, sin acotarla al único caso en que procede, conforme a la norma básica.

Y la norma analizada en el presente proceso permite sustituir la titulación por un curso para acceder a cualquier categoría de funcionario, lo que no admite una interpretación de conformidad con la norma básica que, excepcionalmente, solo lo admite en un caso.

En consecuencia, el TC declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "o superen los cursos de formación que a tal efecto pudieran establecerse, siempre que tales cursos tengan validez a efectos de integración en las distintas escalas y categorías" de la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 2/2007, salvo en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación, caso en que sí se ajusta a la norma básica

II. TRIBUNAL SUPREMO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NOTIFICACIONES PRÁCTICA POR CORREO CON ACUSE DE RECIBO. NECESIDAD DE QUE SE HAGA CONSTAR LA IDENTIDAD Y EL CONTENIDO DEL ACTO NOTIFICADO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1157/2022 de 19 de septiembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5522/2020.

Ponente: María del Pilar Tesoro Gamella.

El objeto de la cuestión casacional consiste en determinar si a los efectos de tener por debidamente acreditado el intento de notificación de las resoluciones administrativas resulta exigible que en la documentación acreditativa del mismo consten, además de la identificación del expediente, la fecha y contenido del acto a notificar

Las normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación son los artículos 92 y 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común -vigentes 95 y 41.1.párr. 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Ley 30/1992, establece con carácter general que las notificaciones se practicarán, señala el artículo 59.1, *por cualquier medio que permita tener constancia*

de la recepción por el interesado o su representante. Pero exige también, y ello no resulta baladí, la constancia de la *fecha, la identidad y el contenido del acto notificado*. Y lo cierto es que en el caso examinado no se hace referencia o alusión alguna al contenido del acto administrativo. Sin que desde luego la referencia al número de expediente pueda ser equiparada a la exigencia legal de la constancia del *contenido del acto*, que exige reflejar, además de la fecha e identidad, no el número de expediente ni siquiera el contenido general del procedimiento, sino el contenido que específicamente se refiere al acto que se notifica, haciendo una alusión o referencia que identifique lo que pretende comunicar.

Desde luego el correo certificado con acuse de recibo es un medio de notificación que permite la constancia de la recepción, pero para que surta efectos cuando la parte niega su recepción, como es el caso, es preciso que se haya consignado la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, de modo que nos permita conocer, en este caso, que el correo contenía el acto de advertencia sobre la caducidad, realizando una alusión significativa e identificativa al contenido del acto. Siendo el caso que el denominado "aviso de caducidad" confería un plazo perentorio de tres meses y advertía de una grave consecuencia: la terminación del procedimiento. Además, en ese acto se indicaba que la interesada había " *comunicado que ya no tienen interés en la misma*" solicitud de dependencia, lo que ha sido negado por la propia interesada en el procedimiento, toda vez que ya en el escrito de interposición de la alzada, realizado de forma manuscrita por la propia interesada y que figura al reverso del folio 7 del expediente administrativo, se niega dicha afirmación.

Del mismo modo que debemos añadir que, aunque se hayan producido vicios en la notificación, ésta surte efecto cuando el interesado ha dado muestras de haber tenido conocimiento del acto, y, por tanto, pudo haberse defendido del mismo. Sin que pueda, en definitiva, prosperar la invocación de lesión de garantías constitucionales, cuando no se ha ocasionado un perjuicio real y efectivo al interesado. Precisamente lo contrario acontece en el caso examinado en el que la parte ahora recurrente no ha evidenciado que conocía la advertencia de la caducidad, pues cuando tuvo conocimiento del acto posterior que declara la caducidad del procedimiento, interpuso el correspondiente recurso de alzada, de modo que se encontró en una situación de indefensión material que contraviene su derecho de defensa.

La Sala viene declarando, por todas, sentencia 17 de febrero de 2014 (recurso de casación núm. 3075/2010), que el rigor procedimental en materia de notificaciones "no tiene su razón de ser en exagerado formulismo, sino en constituir una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución".

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que a tenor de lo dispuesto en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, de aplicación al caso, la práctica de la notificación del acto administrativo relativo a la advertencia de la caducidad del procedimiento en el procedimiento, iniciado por la interesada sobre la situación de dependencia, exigía que, además de practicarse la notificación por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, también consignara la fecha, identidad y el contenido

del acto notificado, mediante la correspondiente alusión o referencia específica al contenido esencial del mentado acto.

LAS COMUNICACIONES PREVIAS PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 69.2 DE LA LEY 39/2015 NO CONSTITUYEN UN PROCEDIMIENTO SOMETIDO AL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN, POR LO QUE NO ES DE APLICACIÓN LAS CAUSAS DE SUSPENSIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA MISMA LEY. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1165/2022 de 20 de septiembre de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7031/2021.

Ponente: Fernando Román García.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si cabe aplicar a las comunicaciones previas a que se refiere el artículo 69.2 de la Ley 39/2015 las causas de suspensión del plazo máximo para resolver previstas en su artículo 22, concretamente la identificada en el apartado g), esto es, cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

Tras la implantación normativa del nuevo régimen liberalizador del acceso y ejercicio de las actividades de servicios, concretado -a los efectos que ahora nos interesan- en el artículo 69 de la Ley 39/2015, el inicio de la actividad se condiciona a una manifestación del sujeto que desea ejercer aquella, comunicando a la Administración que cumple los requisitos exigidos legalmente para ello; y la Administración efectúa un control *a posteriori* para verificar que, efectivamente, se cumplen aquellos requisitos.

La consecuencia del cambio de planteamiento normativo respecto de la situación anterior es clara: ahora no existe, propiamente, un procedimiento autorizatorio que, iniciado con una solicitud del sujeto, deba concluir con una resolución administrativa "otorgando permiso" a aquél para realizar la actividad pretendida. Al liberalizarse el ejercicio de la actividad, el sujeto puede dar comienzo a ésta, si cumple los requisitos legales, una vez comunique esta circunstancia a la Administración; y será entonces cuando la Administración lleve a cabo su actividad de control para verificar el ajuste de aquella a la legalidad, de manera que si apreciara deficiencias en la comunicación presentada (o en la documentación correspondiente) podrá requerir del sujeto la oportuna subsanación e, incluso, en los supuestos previstos legalmente -véase el apartado 4 del artículo 69 de la Ley 39/2015- podrá llegar a declarar la ineficacia de la comunicación previa y determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento

con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

Quiere ello decir que si a estos efectos no existe ya, propiamente, un procedimiento sometido al régimen de autorización (esto es, un procedimiento que deba iniciarse con una solicitud del interesado y deba finalizar con una resolución favorable de la Administración), por haber sido sustituido normativamente por el régimen de la declaración responsable y la comunicación previa, lógico será concluir que existe una dificultad conceptual -más bien, imposibilidad- para aplicar directamente a la comunicación previa las causas de suspensión del plazo para resolver, que están previstas para aquellos procedimientos.

Y respondiendo a la cuestión de interés casacional declara la Sala que no cabe aplicar a las comunicaciones previas a que se refiere el artículo 69.2 de la Ley 39/2015 la causa de suspensión del plazo máximo para resolver prevista en el artículo 22.1.g) de la misma ley.

FUNCIÓN PÚBLICA. LA SITUACIÓN DE EXCEDENCIA VOLUNTARIA POR INTERÉS PARTICULAR NO ES DE APLICACIÓN A LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 1313/2022 de 17 de octubre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 6526/2020.

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si la excedencia voluntaria por interés particular prevista en el artículo 89.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público es de aplicación exclusiva a los funcionarios de carrera o también resulta de aplicación a los funcionarios interinos.

Declara la Sala que en el caso de autos estamos frente a una solicitud de excedencia voluntaria de un funcionario en cuyo nombramiento la Administración estableció que puede extinguir la relación cuando la plaza sea amortizada, cuando se extinga el derecho a la reserva del puesto de trabajo del funcionario de carrera sustituido o no existan las razones de urgencia que motivaron su cobertura interina

Responde la Sala a la cuestión de interés casacional diciendo que la excedencia voluntaria por interés particular prevista en el artículo 89.2 del Estatuto Básico del Empleado Público no resulta de aplicación a los funcionarios interinos.

TRANSPARENCIA. ACTAS DE LAS SESIONES DE LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS. ACCESO DERECHO A LA INFORMACIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1518/2022 de 17 de noviembre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1837/2021.

Ponente: José María del Riego Valledor.

La cuestión de interés casacional consiste en aclarar si el derecho de acceso a la información pública permite acceder al contenido tanto de las actas de reuniones como de los acuerdos adoptados por los órganos colegiados o si, por el contrario, las actas de las reuniones y deliberaciones quedan excluidas de dicho acceso en aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la Ley de Transparencia.

A dicha cuestión la Sala declara que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros.

PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PROCESOS SELECTIVOS. CONCURSO OPOSICIÓN. LA PUNTUACIÓN OBTENIDA EN LA FASE DE CONCURSO NO PUEDE SUMARSE A LA OBTENIDA EN LA FASE DE OPOSICIÓN PARA SUPERAR ÉSTA. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 1546/2022 de 22 de noviembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 77182020.

Ponente: María del Pilar Teso Gamella.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si en un proceso selectivo de acceso al empleo público por el sistema de concurso-oposición, la calificación obtenida en la fase de concurso únicamente puede ser empleada a efectos de establecer el orden en que quedan clasificados los aspirantes que han superado o superen la fase de oposición, y sin que por tanto la calificación de la fase de concurso pueda sumarse a la obtenida en la fase de oposición para determinar los aspirantes que superan el proceso selectivo.

Y las normas objeto de interpretación son los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, el artículo 61.3 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, y los artículos 4 y 5 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se

aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

La Sala considera que no puede conferirse una preferencia absoluta a ninguna de las fases cuando el sistema selectivo seguido es el de concurso-oposición, pero tampoco la adopción del expresado sistema impone una igualdad plena y completa entre ambas fases. En efecto, en pocos casos se produce una igualdad de tal naturaleza entre ambas fases del proceso selectivo. De modo que lo que demanda este sistema mixto de selección es un cierto equilibrio entre ambas fases, con mayor incidencia de la fase relativa a la oposición, pues no sólo es el sistema ordinario de ingreso, a tenor del artículo 4 del Reglamento General antes citado, sino principalmente porque el TRLEBEP al regular los sistemas selectivos del artículo 61 pone un énfasis rotundo en todo lo relativo a la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, en relación con la exigencia absoluta, "en todo caso" señala el TRLEBEP, respecto de la realización de varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes, lo que únicamente se adquiere mediante la oposición, en los términos que hemos expuesto en el fundamento anterior.

La descompensación que se produce en este caso en favor de la fase de oposición, no es disconforme a Derecho. Sin embargo, la solución contraria, primando a la fase de concurso de tal forma que resultaría irrelevante la fase de oposición, sí podría constituir una vulneración del artículo 61 del TRLEBEP. En definitiva, el sistema de concurso-oposición legalmente previsto no es simétrico, pues la descompensación que tiene más posibilidades de resultar lesiva del ordenamiento jurídico es la que hace recaer sobre el concurso todo el peso de la selección.

URBANISMO. TRANSPARENCIA. SOLICITUD DE INFORMACIÓN OBRANTE EN LA ADMINISTRACIÓN RESPECTO DE PROYECTOS YA CONCLUIDOS. ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA. COMPATIBILIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA CON LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN CON LA FINALIDAD DE COMPROBAR SI HAN EXISTIDO INFRACCIONES URBANÍSTICAS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1575/2022 de 28 de noviembre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 3190/2021.

Ponente: Diego Córdoba Castroverde.

La cuestión de interés casacional consiste en interpretar la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en concreto el artículo 62 relativo al acción pública, a fin de determinar si los

citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia, todo ello en relación con el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a fin de valorar si la falta de utilización, en su caso, de dicho cauce específico es o no determinante del carácter abusivo de la petición.

La acción pública en materia urbanística se encuentra actualmente contemplada en el art. 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de noviembre. Dicha acción está destinada a impugnar en vía administrativa o jurisdiccional la actuación administrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo sin necesidad de ostentar un especial interés legítimo en su impugnación sino simplemente en defensa de la legalidad. Está destinada a la anulación de actos o disposiciones y sujeta a los plazos marcados por las leyes, el art. 62.2 de la Ley del Suelo dispone "2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de noviembre al regular los derechos de los ciudadanos, dispone en su art. 5 que tienen derecho a "c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora". Previsión esta que lejos de constituir un régimen separado y diferente al fijado en la Ley de Transparencia, reafirma lo dispuesto en la misma en cuanto permite el acceso a la información en poder de las Administraciones públicas y a obtener copia de las disposiciones o actos adoptados.

Por otra parte, el hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística no impide ni excluye la posibilidad de solicitar información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013. Así ha de interpretarse la previsión contenida en el art. 53.1.a "a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrá derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos" referida a los procedimientos en curso que se rigen por la normativa propia de cada procedimiento administrativo, así lo dispone la Disp. Adicional Primera de la Ley de Transparencia.

Pero ni el ejercicio de esta acción pública ni la existencia de un procedimiento en curso impide que el ciudadano pueda acudir al cauce previsto en la Ley de Transparencia para acceder a la información pública obrante en poder de la

Administración. La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración. De modo que la posibilidad de utilizar la acción pública urbanística no impide poder acceder a la información obrante en poder de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las facultades que confiere la Ley de Transparencia.

La Sala declara que el hecho de poder acceder a cierta información respecto de los procedimientos en curso, como consecuencia del ejercicio de la acción pública en materia urbanística, no impide ni excluye la posibilidad de solicitar la información pública obrante en la Administración respecto de procedimientos ya concluidos ni, por lo tanto, limita ni condiciona la posibilidad de acceder a la información pública por la vía prevista en la Ley 19/2013.

La Ley del suelo al regular la acción urbanística no se establece un régimen alternativo que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia respecto al acceso a la información pública obrante en poder de la Administración.

Y finalmente tampoco puede considerarse que el acceso a la información con la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas pueda considerarse abusiva cuando la información solicitada tanto por su espectro temporal como por el volumen de información comprometido no puede considerarse como tal. La solicitud de información es conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, por cuanto es un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que tiene por finalidad conocer si la actividad pública es conforme a derecho y si la actividad desplegada por los beneficiarios se acomoda a las licencias y autorizaciones concedidas.

CONTRATACIÓN PÚBLICA. INTERESES DE DEMORA. INCLUSIÓN DE LA CUOTA DEL IVA SIN QUE EL ACREEDOR TENGA QUE ACREDITAR QUE HA REALIZADO EL PAGO A LA HACIENDA PÚBLICA. CAMBIO DE CRITERIOS DEL TRIBUNAL SUPREMO COMO CONSECUENCIA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO DE 20 DE OCTUBRE DE 2022. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1614/2022 de 5 de diciembre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5563/2020.

Ponente: Eduardo Espín Templado.

La cuestión casacional consiste entre otras, si para incluir en los intereses de demora la cuota del IVA ha de acreditarse por el contratista que ha realizado efectivamente el pago o ingreso de dicho impuesto en la Hacienda Pública y si puede darse por probado que el IVA ya está ingresado al presentar la factura al cobro teniendo

en cuenta el certificado emitido por la AEAT de estar al corriente del pago de las obligaciones tributarias.

Las Sala aduce la STJUE de 20 de octubre de 2022 (asunto C-585/20), y como consecuencia cambia el criterio de la Sala al respecto.

En la referida sentencia del TJUE, declara éste que a la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales debe interpretarse en el sentido de que el cómputo, en concepto de la "cantidad adeudada" definida en esa disposición, del importe del IVA que figura en la factura o en la solicitud de pago equivalente depende de si, en la fecha en que se produce la demora en el pago, el acreedor sujeto pasivo ya ha abonado dicha cantidad a la Hacienda Pública, respondiendo que de acuerdo con la interpretación literal del artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7, procede señalar, por una parte, que la utilización de la expresión "incluidos los impuestos [...]" implica que el concepto de "cantidad adeudada" debe incluir necesariamente el importe del IVA correspondiente a un bien entregado o a un servicio prestado. Por otra parte, la utilización de la expresión "especificados en la factura o en la solicitud de pago equivalente" indica que el importe del IVA es el indicado en la factura o en la solicitud de pago equivalente, con independencia de las modalidades o del momento del pago del IVA por el sujeto pasivo a la Hacienda Pública.

Y, continua la STJUE diciendo que de lo anterior se deduce que el concepto de "cantidad adeudada" no establece ninguna distinción en función de la fecha en la que el sujeto pasivo cumple su obligación de ingresar a la Hacienda Pública el importe del IVA correspondiente al bien entregado o al servicio prestado, ni en función de las modalidades de pago de dicho importe a la Hacienda Pública.

Por lo que contesta a la cuestión prejudicial diciendo que el artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que el cómputo, en concepto de la "cantidad adeudada" definida en esa disposición, del importe del IVA que figura en la factura o en la solicitud de pago equivalente es independiente de si, en la fecha en que se produce la demora en el pago, el sujeto pasivo ya ha abonado dicha cantidad a la Hacienda Pública.

Por ello declara la Sala del TS que el referido pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea determina que deba modificar el criterio que venía manteniendo, y em consecuencia, declara que en la base de cálculo de los intereses de demora por el retraso de la Administración en el pago de determinadas facturas de un contrato administrativo (en este caso, un contrato de servicios) debe incluirse la cuota del impuesto sobre el valor añadido (IVA), sin que para que proceda el pago de tales intereses sea exigible que el contratista acredite que ha realizado efectivamente el pago del impuesto a la Hacienda Pública.

PROCEDIMIENTO. NOTIFICACIONES. ADMISIÓN DE LA NOTIFICACIÓN EFECTUADA EN PAPEL A UNA SOCIEDAD CUANDO CON ANTERIORIDAD HABÍA ADMITIDO LA NOTIFICACIÓN EN DICHA FORMA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1654/2022 de 14 de diciembre de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2859/2021.

Ponente: Eduardo Espín Templado.

La cuestión casacional consiste en interpretar los artículos 14.2 y 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los efectos de determinar cuáles son las consecuencias que se derivan de una notificación efectuada a una persona jurídica en formato papel, y no a través de medios electrónicos.

Comienza la Sala declarando que la notificación es un requisito de eficacia y no de validez del acto administrativo.

En el expediente administrativo hay constancia de que en el mismo procedimiento hubo otras actuaciones administrativas anteriores que se notificaron a la empresa recurrente en la misma vía que la resolución sancionadora a la que se refiere la controversia.

La Sala declara que no ignora los preceptos de los que resulta la procedencia de la notificación por medios electrónicos cuando se trata de personas jurídicas establecido (artículos 14.2.a) y 41.1 de la Ley 39/2015). Sin embargo, siendo así que, como ya hemos señalado, en actuaciones anteriores del mismo procedimiento administrativo la entidad Volkswagen había admitido que se practicasen las notificaciones en papel, y no habiendo duda de que la recurrente tuvo pleno conocimiento de la resolución sancionadora notificada por esa vía, no cabe tachar de inválida tal notificación por haberse practicado de ese modo. A tal efecto es obligado tener presente que, según el citado artículo 41.1 de la Ley 39/2015, "[...] Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente."

Concluye diciendo que no procede la formulación de una doctrina de alcance general, dado que nuestra respuesta queda vinculada a las circunstancias del caso que se examina, más allá de desestimar el recurso de casación interpuesto por la empresa.

MUNICIPIOS. ENCARGO POR PARTE DE UN ÓRGANO DE GOBIERNO A UN ORGANISMO TÉCNICO LA ELABORACIÓN DE CRITERIOS INTERPRETATIVOS DE UNA NORMATIVA REGLAMENTARIA MUNICIPAL. VALIDEZ. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1660/2022 de 15 de diciembre de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 8701/2021.

Ponente: Inés María Huerta Garicano.

La cuestión casacional consiste en determinar si en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios puede un órgano de gobierno local atribuir a un organismo técnico facultades para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, y el 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La Sala considera que las instrucciones, circulares u órdenes de servicio son las que los superiores jerárquicos de las Administraciones dirigen a sus inferiores en uso de su potestad de autoorganización. Sus destinatarios son los funcionarios o los órganos administrativos inferiores, sin que vinculen a terceros ajenos al ámbito administrativo y su finalidad no es otra que la de dar pautas interpretativas para la aplicación de las normas a fin de garantizar una unidad de actuación, o aclarar algún concepto oscuro, sin que quepa rebasar el ámbito de la norma que interpreta. No tienen carácter normativo, ni son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que, en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios, puede un órgano de gobierno local atribuir a un organismo técnico facultades para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal.

CONVOCATORIAS

Abierta la segunda convocatoria de **Moves Flotas** para incentivar la electrificación. [Esmart City de 10 de enero de 2023.](#)

Resolución de 23 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Ordenación, Inclusión, Participación y Evaluación Educativa (Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se amplía el plazo máximo de resolución y notificación correspondiente a la Resolución de 23 de junio de 2022, por la que se efectúa la convocatoria pública para la concesión de los **Premios Anuales Educaciudad**, a los municipios distinguidos por su compromiso con la educación en Andalucía para el año 2022. [BOJA núm. 4 de 9 de enero de 2023.](#)

Orden DSA/1352/2022, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales, destinadas a **mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas**. [BOE núm. 2 de 3 de enero de 2023.](#)

Orden de 23 de diciembre de 2022 de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se modifica la Orden de 6 de agosto de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva dirigidas a ayuntamientos y destinadas a **impulsar la mejora, modernización y promoción del comercio y la artesanía en Andalucía**. [BOJA núm. 249 de 30 de diciembre de 2022.](#)

Orden de 27 de diciembre de 2022, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a actualizar e impulsar el sector comercial en Andalucía mediante la implementación de nuevas tecnologías, dentro del **Programa de Modernización del Comercio: Fondo Tecnológico**, en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -Financiado por la Unión Europea-Next Generation EU-, y se procede a su convocatoria para el año 2022. [BOJA núm. 249 de 30 de diciembre de 2022.](#)

Nuevas convocatorias de propuestas del programa Europa Digital para **promover la ciberresiliencia**. [Esmart City de 21 de noviembre de 2022.](#)

Orden de 17 de enero de 2023, de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos de I+D+i, en régimen de concurrencia competitiva, en

el marco del **Plan Complementario de Ciencias Marinas y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2023. [BOJA núm. 14 de 23 de enero de 2023](#).

Diputación de Granada. Delegación de Obras Públicas y Vivienda. Convocatoria de subvenciones para la conservación y uso del **Patrimonio Arqueológico y Paleontológico Rural 2023**. [BOP Granada núm. 244 de 23 de diciembre de 2022](#).

Nuevas convocatorias de las **misiones europeas de ciudades y de adaptación al cambio climático**. [Esmart City de 24 de enero de 2023](#)

Los **Premios Discapnet** buscan las mejores iniciativas de accesibilidad tecnológica. [Esmart City de 24 de enero de 2023](#).

Abierto el plazo para participar en los premios **Capital Verde Europea y European Green Leaf 2025**. [Esmart City de 27 de enero de 2023](#).

I Edición de los Premios de la Asociación de **Mujeres en el Sector Público**. [Mujeres en el Sector Público de 26 de enero de 2023](#).

Lanzan la primera edición de los **Premios Salario Emocional**. [Capital Humano de 23 de enero de 2023](#)

Nueva convocatoria extraordinaria de los **Planes de Sostenibilidad Turística en Destino**. [Esmart City de 2 de febrero de 2023](#).

Resolución de 27 de enero de 2023, del Instituto Andaluz de Administración Pública (Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca la **XIX edición de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública**. [BOJA núm. 22 de 2 de febrero de 2023](#).

AHORA EN EL CEMCI



PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2023



Disponible para su consulta las actividades que se llevarán a cabo en el desarrollo del [Plan General de Acción 2023](#).



Acceso al resumen de las acciones formativas convocadas para el [primer trimestre del año 2023](#).



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. Actualmente se está celebrando la IV edición de los Diplomas de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, Planificación y Gestión de Recursos Humanos y Disciplina Urbanística.



El servicio [Mirador de necesidades formativas](#) es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.

Las próximas actividades formativas convocadas por el CEMCI son:

- JORNADAS DE EXCELENCIA.
 - Economía circular, protección y prevención desde las entidades locales ante el cambio climático. 20 de febrero de 2023.

- WEBINARIO LOCAL.
 - Inteligencia artificial y administración local. 10 de febrero de 2023.
 - Inclusión de cláusulas de género en la contratación pública. 17 de marzo de 2023.

- MÁSTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL.
 - Diploma de especialización en presupuestos y contabilidad local (IV edición). Del 1 de febrero al 25 de abril de 2023.
 - Diploma de especialización en planificación y gestión de recursos humanos (IV edición). Del 2 de febrero al 26 de abril de 2023.
 - Diploma de especialización en disciplina urbanística (IV edición). Del 3 de febrero al 27 de abril de 2023.

- ESPACIO POLÍTICO LOCAL.
 - Cómo prepararse ante las elecciones locales. Del 6 al 20 de febrero de 2023.
 - El pleno de una entidad local (IV edición). Del 20 de marzo al 3 de abril de 2023.

- CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN.
 - Curso de estudios avanzados sobre contratación pública local (VII edición). Del 7 de febrero al 17 de abril de 2023.
 - Catastro y entidades locales (IV edición). Del 15 de febrero al 14 de marzo de 2023.
 - La potestad sancionadora local (IX edición). Del 16 de febrero al 15 de marzo de 2023.
 - Curso especializado de diseño y simplificación de procesos administrativos (II edición). Del 21 de febrero al 1 de mayo de 2023.
 - Responsabilidad patrimonial de la administración (XI edición). Del 3 al 30 de marzo de 2023
 - Gestión e inspección tributaria en las Haciendas Locales. Del 9 de marzo al 5 de abril de 2023.
 - Las retribuciones de los empleados públicos locales (II edición). Del 10 de marzo al 6 de abril de 2023.
 - La implantación de sistemas de dirección por objetivos en las administraciones públicas locales. Del 13 de marzo al 9 de abril de 2023.
 - Control interno de las entidades locales. Del 27 de marzo al 30 de abril de 2023.

- **MUNICIPIOS DE GRANADA AL DÍA.**
 - Taller: aplicación y gestión de gastos en las entidades locales. Del 13 de febrero al 19 de marzo de 2023.
 - Taller: aplicación y gestión de ingresos en las entidades locales (III edición). Del 16 de marzo al 12 de abril de 2023.

- **CURSOS MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES.**
 - La selección de los empleados públicos locales (temporal e indefinida). Problemas y soluciones en su desarrollo (IX edición). Del 14 de febrero al 13 de marzo de 2023.
 - La Agenda 2030 y economía circular: su proyección en la gestión pública local (II edición). Del 22 de febrero al 21 de marzo de 2023.
 - Urbanismo en Andalucía: Ley 7/2021 de 1 diciembre y su desarrollo reglamentario. 23 y 24 de febrero de 2023.
 - El personal no permanente de la administración y el sector público local: funcionarios interinos, personal laboral temporal, personal eventual y trabajadores indefinidos. La estabilización del empleo temporal en el 2022 (IV edición). Del 1 de marzo al 4 de abril de 2023.
 - La transformación digital de las medianas y pequeñas entidades locales. Del 2 al 29 de marzo de 2023.
 - Evaluación ambiental del urbanismo en las entidades locales. Del 7 de marzo al 3 de abril de 2023.

- **LA FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES.**
 - Gestión de fondos europeos de recuperación -Next Generation EU- en el ámbito local. Del 17 de febrero al 16 de marzo de 2023.
 - Concurso de acreedores en los procedimientos tributarios locales (IV edición). Del 24 de febrero al 23 de marzo de 2023.
 - Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de relación de puestos de trabajo (RPT) (VII edición). Del 16 de marzo al 12 de abril de 2023.

Investigación



Mediante el servicio [Consulta al CEMCI](#), este Centro ofrece 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.



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.



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.



A través del [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.

Se está procediendo a la publicación de los trabajos premiados en la V edición de [Premios CEMCI](#), que esperamos que en breve estén disponibles.

- "Mejora regulatoria en el Ayuntamiento de Valencia", elaborado por el Equipo de trabajo formado por Dña. María Jesús Giménez Soler, D. Hilario Llavador Cisternes y Dña. María Isabel Tejada Adell.
- "Comercio sostenible 2030", elaborado por D. Ramón Prous Zaragoza.
- "El papel de las Diputaciones Provinciales en el impulso del gobierno del dato en las entidades locales", elaborado por Dña. Magdalena Lorente Martínez.
- "La transformación de la administración local en la nueva era digital", elaborado por el Equipo de trabajo formado por Dña. Nerea Garrido Martínez y Dña. Goizargi Hernando Alonso.



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.



[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](#).

PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- La función pública local tras la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad: El empleo público temporal en el sector público local y los procesos de estabilización. Xavier Boltaina Bosch.
- La Tercera Nueva Gestión Pública de las Administraciones locales en la década 2030. Fernando Monar Rubia con la colaboración, en los capítulos de personas y Tecnología, de Rodrigo Martín Castaño.
- Tesorería y recaudación en las entidades locales. Jose Manuel Farfán Pérez.
- Mejora regulatoria en el Ayuntamiento de Valencia. Equipo de trabajo del Ajuntament de València.
- El papel de las diputaciones provinciales en el impulso del gobierno del dato en las entidades locales. Magda Lorente Martínez
- La transformación de la administración local en la nueva era digital. Estudio realizado desde una visión crítica de los ODS que integran la Agenda 2030. Nerea Garrido Martínez y Goizargi Hernando Alonso.
- Comercio sostenible 2030. Dinamización del comercio local. Ramon Prous Zaragoza.



Acceso al [catálogo de publicaciones](#) completo y actualizado que reúne todos los títulos editados por el CEMCI.

OTRAS ACCIONES CEMCI

RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Universidad Granada, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Asociación de Mujeres del Sector Público y Asociación Dirección Pública Profesional.

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.

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.

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



RESUMEN DE TÍTULOS PUBLICADOS EN 2022



LA GESTIÓN DIGITAL NO PRESENCIAL EN LAS ENTIDADES LOCALES: TELETRABAJO Y ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTRÓNICOS. Rubén Martínez Gutiérrez y Jorge Fondevila Antolin.

Colección: [Temas de Administración Local](#), 115. ISBN-13: 978-84-16219-51-3.



LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES. Ricardo Rivero Ortega y Valentín Merino Estrada.

Colección: [Temas de Administración Local](#), 114. ISBN-13: 978-84-16219-49-0.



LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES. Isidro Valenzuela Villarrubia

Colección: [Temas de Administración Local](#), 113. ISBN-13: 978-84-16219-48-3



PRAXIS PARA LA RESOLUCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ABIERTO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. Juan Antonio Ríos Peláez

Colección: [Manuales prácticos](#), 1. ISBN-13: 978-84-16219-50-6.



LOS BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN ACTUAL. Esteban Corral García

Colección: [Temas de Administración Local](#), 112. ISBN-13: 978-84-16219-47-6.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ALGUACIL SANZ, MARIO

“Gestión de la confianza en la web3 y posteriores, uno de los desafíos al alcance del sector público”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2022, pp. 73-80.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, JAVIER

“Valorización y degradación de los bienes públicos en supuestos legales”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 221/2022, pp. 181-208.

CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL

“La revisión de precios por la subida del coste del suministro de materiales de un contrato forma parte del principio de riesgo y ventura del contratista”, en: *La Administración Práctica*, nº 9/2022, pp. 169-174.

CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL

“La Mesa de Contratación no es competente para excluir de la licitación cuando entienda que la baja desproporcionada de una oferta no está justificada”, en: *La Administración Práctica*, nº 9/2022, pp. 183-186.

FEBLES DÍAZ, TOMÁS

“El despido disciplinario”, en: *Diario La Ley*, nº 10205/2023, pp. 1-10.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN

“La intensidad de las ayudas públicas y el equivalente bruto en términos de subvención: la respuesta del ordenamiento jurídico al necesario cálculo de las ayudas públicas híbridas”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 221/2022, pp. 51-80.

GRAU SADURNÍ, MIREIA

“Disconformidad a derecho del convenio. Supuestos prácticos. Vías de expulsión del ordenamiento jurídico” en: *Revista Digital CEMCI*, nº 55/2022, pp. 1/18.

LÓPEZ PULIDO, JOAN PERE

“El Plan Estratégico de Subvenciones como requisito de legalidad de la ordenanza reguladora”, en: *La Administración Práctica*, nº 9/2022, pp. 119-126.

LOSA MUÑIZ, VIRGINIA

“Diputaciones provinciales y Estatuto de los Pequeños Municipios: la cooperación en la prestación de servicios”, en: *Revista de Estudio Locales. CUNAL*, nº 255/2022, pp. 188-206.

MONTESERÍN HEREDIA, SERGI

“El secretario municipal accidental”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8/2022, pp. 59-69.

MUÑOZ AMOR, MARÍA DEL MAR

“La actividad de inspección ambiental en la UE antes y después de la entrada en vigor de la DS”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 30- Monografía/2021, pp. 25-37.

ORTEGA JIMÉNEZ, PILAR

“Pequeños municipios. La necesaria simplificación de las actuaciones en materia contable y de gestión presupuestaria”, en: *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, nº 255/2022, pp. 120-140.

PÉREZ SÁEZ, ROCÍO

“Las urbanizaciones de iniciativa privada pueden imponer a los propietarios con carácter permanente el coste de la limpieza de la vía pública y el coste del suministro de alumbrado eléctrico”, en: *La Administración Práctica*, nº 7/2022, pp. 111-116.

QUIROGA REY, LUCÍA

“Jubilarse no es apagarse”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 55/2022, pp. 1-26.

RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, CARLOS

“La necesaria estrategia de economía circular para la minería española”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 112/2022, pp. 275-305.

ROMÁN MORACHO, PEDRO ALONSO

“Una oportunidad para mejorar el régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la AGE”, en: *Diario La Ley*, nº 10205/2023, pp. 1-2.

SORIA MARTÍNEZ, GABRIEL

“La patrimonialización del aprovechamiento y las facultades urbanísticas”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 354/2022, pp. 19-45.

SOS BRAVO, VICENT

“Procedimiento de remunicipalización de servicios públicos municipales (I)”, en: *La Administración Práctica*, nº 7/2022, pp. 213-232.

SOS BRAVO, VICENT

“Procedimiento de remunicipalización de servicios públicos municipales (II). Modelo de Memoria justificativa”, en: *La Administración Práctica*, nº 8/2022, pp. 231-244.

SOSPEDRA NAVAS, FRANCISCO JOSÉ

“Las reclamaciones ante los Consejos de Transparencia Autonómicos frente a resoluciones de las Entidades locales sobre acceso a la información pública”, en: *La Administración Práctica*, nº 7/2022, pp. 117-124.

TORRES BARQUILLA, YOLANDA

“La ordenación del litoral. Un estudio comparado entre Portugal y España”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 112/2022, pp. 91-127.

VÁZQUEZ MATILLA, FRANCISCO JAVIER

“Los encargos a los medios propios”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 181/2022, pp. 1-11.

VICENTE ANDRÉS, RAQUEL

“La discriminación por razón de edad, análisis de la STJUE de 2 de junio de 2022 (C-587/2022)”, en: *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 8/2022, pp. 81-90.

Sierra Nevada

Total, que la navidad ya pasó. Las comidas copiosas se aventuran ahora un infausto recuerdo, así como las ganas de retozar con la familia durante varios días ha dejado ya paso a la sobriedad, hasta nueva orden, que para esos somos sureños. Parece que hace tanto, que hasta los regalos son ya sólo una brizna del pasado, solo perenne al mirar el cajón y encontrar calcetines y calzoncillos nuevos. Y así, empieza enero. Ahora ya sí. Se despereza la rutina, la cuesta del primer mes -que suele durar un par más-, o el *Dry January*, que suena internacional, pero que llanamente es maldecirse por haberse excedido. Y sí, enero vuelve, y el año se engalana fervoroso ante la incertidumbre de lo que vendrá. Y sí, vuelve, igual que lo hizo el turrón y se fue, y del mismo modo que llegará la primavera a esas grandes galerías y terminará por ser asolada por la campaña de verano. Alta entropía anidada de la porción justa de martilleante repetición.

Reinicia el año y parece que ya sí, llega el frío y Granada lidera durante varios días el pelotón del pasmo: 5 bajo cero y cayendo. Aunque hayamos creído que no, el frío, como ese amigo tardón, siempre hace acto de presencia. Y siempre con sus mejores galas, traicionero y volátil, con la saña y alevosía suficiente para dejarnos siempre en fuera de juego. Salir en esta época es como aparcar en doble fila. Sabes que no está bien, que solo es para comprar el pan o recoger al niño del colegio, cinco minutos, de verdad. Es ahí, en ese infausto interludio de duda, cuando crees que puedes embocar a gol cuando te cogen. Con las manos en la masa. Con la parka de entretiempos, tú que tienes 5 chaquetones y varias rebecas de lana. Tú que lo sabes y te la juegas. Es ahí en ese instante, en ese de desvarío climatológico en cualquier



plaza al sol de café breve, cuando pasas del rayo de luz a la infausta tiritera que asola la tarde.

Por suerte, no nos quedamos solo ahí. Ojalá. Por ejemplo, con la nieve nos ocurre igual. Nos pasa que cuando el termómetro desciende en galopado nos apresuramos a arquearnos y mirar al cielo. Somos de esa especie que se embelesa con un poco de manto blanco cubriendo las aceras esperando hundirnos en su crujido, aunque no reparamos en lo poco que estamos preparados para ello. Ni urbanística, ni social, ni siquiera de vestimenta andamos equipados adecuadamente. O sea, a estas alturas es evidente, como escribía Lacan, que amamos más la cacería que la caza, la nieve que la nevada. Cada copo que vemos caer nos supone en el fuero interno un campanilleo como si dócilmente teclearan los *Nocturnos* de Chopin al compás del gélido manto.

Pese a la cotidianidad de la estampa, nosotros somos más animales de esos a los que los 35 grados nos parecen una bendición, no por el exceso de calor, sino por la tranquilidad de que podría ser peor -es escribir tal tórrido momento y se viene suspiro amargo-. Es tan anecdótico ese fenómeno de la nieve que no deja de sorprendernos. Estamos tan poco hechos a la cuestión, que en el recuerdo popular se allanó la simple idea de que el epíteto perfecto para una montaña nevada no era más que algo a todas luces evidente: Sierra Nevada. Y allí está, impertérrita, habiendo visto pasar todo tipo de culturas, épocas y sociedades.

Desde que es esquiable parece otra, con bullicio y gente con ganas de deslizarse arriba y abajo. Pero a su pesar, nos sigue generando extrañeza. Es raro que en Andalucía



haya un pico así. Es más, suena raro que en España lo haya, aunque solo sea en el común denominador del recuerdo; nuestro país es sol y playa, la nieve se estila poco. Por eso, poca gente acostumbra a sus hijos a esquiar o practicar cualquier otro deporte de nieve. Lo

nuestro es más un castillo, un cubo y unas palas, lo del muñeco y las bolas de nieve suena más a otros lares, a película navideña un sábado por la tarde.

Pese a todo, la sierra despliega con encanto su papel. En plano metafórico, de altar a la Alhambra, y en el físico, de factor único a nuestro enclave: mar y montaña en algo más de una hora. Esa singularidad nos hace distintos, agrega un caldo de cultivo que nos transforma. Es la razón irracional que siempre nos recorre y se contonea por estas letras, la inexplicable razón de ser ambivalentes: *A veces te mataría, otras en cambio te quiero comer.*

Ignacio J. Serrano Contreras





ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa

