

# Revista digital CEMCI

Número 59: julio a septiembre de 2023

ISSN 1989-2470



Diputación  
de Granada



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 en 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: Edificaciones irregulares y situación de fuera de ordenación.
- MARTÍNEZ DE LA RIVA SÁNCHEZ, José Luis: La Habilitación Nacional del futuro.

### **3.- Trabajos de evaluación**

- RODRÍGUEZ OSUNA, María Mercedes: El control de los contratos menores en las entidades locales.
- RUIZ CHECA, Ángel: Algunas patologías de la contratación de las entidades locales. Análisis de las insuficiencias detectadas.
- SOLÍS TRUJILLO, Jesús: Planificación de los recursos humanos en la administración local.

### **4.- Actualidad jurídica**

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

### **5.- Convocatorias**

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

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

### **8.- Novedades bibliográficas**

### **9.- Actualidad Informativa**

## **EDITORIAL**

Nos encontramos ya finalizando el desarrollo del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2023, estando muy satisfechos por haber dado cumplimiento a los objetivos previstos, habiendo consolidado y perfeccionado lo implantado hasta el momento e incluso asumiendo nuevos retos y acciones, siempre intentando posicionar el Centro como un centro de referencia y de alta calidad, en las materias que le son propias: formación, investigación, documentación y publicaciones.

En esta ocasión, presentamos el número 59 de la Revista digital del CEMCI en el que se han incluido una serie de contenidos que consideramos de gran interés, tanto por los temas tratados, como por los autores de los mismos, magníficos profesionales que han colaborado en la edición de este número.

Iniciamos la sección Tribuna con un trabajo de gran interés y actualidad, titulado “Edificaciones irregulares y situación de fuera de ordenación”, elaborado por Hilario M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Jefe del Servicio Jurídico de Urbanismo del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), en el que nos desgrana el marco normativo por el que se regulan estas edificaciones, así como los requisitos y procedimiento para que sean declaradas en esta situación, así como sus efectos.

A continuación incluimos un artículo elaborado por José Luis MARTÍNEZ DE LA RIVA SÁNCHEZ, Secretario, Interventor y Tesorero de Administración Local, titulado “La Habilitación Nacional del futuro”, que recoge Crónica del VII Congreso bienal del Consejo Andaluz de Colegios Territoriales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL Andalucía), celebrado en Granada los días 19 y 20 de octubre de 2023.

En la sección Trabajos de Evaluación, se ha incluido tres trabajos de evaluación elaborados por los alumnos que participan en las actividades formativas del CEMCI, siempre avalados por los Directores Académicos responsables y que se han considerado de interés para su publicación.

El primero de ellos es un Trabajo de Evaluación de Dña. María de las Mercedes RODRÍGUEZ OSUNA, Jefa de Servicio de Control Financiero de la Diputación Provincial de Cádiz, presentado para el curso de Actualización del Régimen Jurídico de las Entidades Locales Andaluzas para niveles intermedios, y que trata sobre “El control de los contratos menores en las entidades locales”.



A continuación, el Trabajo de Don Ángel RUIZ CHECA, Funcionario de Habilitación Nacional, Subescala Secretaría Intervención, presentado para el Curso de Estudios Avanzados Sobre Contratación Pública Local, titulado “Algunas patologías de la contratación de las entidades locales. Análisis de las insuficiencias detectadas”.

Para terminar se incluye un texto de Don Jesús SOLÍS TRUJILLO, Director de Servicios Económicos de la Diputación de Cádiz, que es el Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del certificado de aprovechamiento para el Diploma de Especialización en Gestión Pública Local, titulado “Planificación de los recursos humanos en la administración local”.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se complementa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, que muestra una selección de disposiciones legislativas y jurisprudenciales de interés publicadas en este trimestre; Convocatorias de subvenciones, ayudas, premios... de interés local; Novedades bibliográficas y editoriales, así como actividades que se están desarrollando en el Centro.

Deseamos agradecer a todos los colaboradores y autores el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que este número de la Revista digital tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI

# **Tribuna**

**Revista digital CEMCI**

**Número 59/2023**



## EDIFICACIONES IRREGULARES Y SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN

Hilario M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

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

### SUMARIO:

- 1.- Marco normativo
- 2.- Situación de fuera de ordenación
  - 2.1.- Definición
  - 2.2.- Régimen urbanístico
  - 2.3.- Título habilitante para actuaciones sobre edificaciones en situación legal de fuera de ordenación.
- 3.- Situación asimilado a fuera de ordenación
  - 3.1.- Definición
  - 3.2.- Régimen urbanístico
- 4.- Requisitos para la declaración de asimilado a fuera de ordenación
- 5.- Procedimiento para la declaración de asimilado a fuera de ordenación
- 6.- Orden de ejecución de obras previas al reconocimiento de la condición de asimilado
- 7.- Efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación. Régimen urbanístico de la edificación
  - 7.1.- Actuaciones autorizables en una edificación declarada en situación de asimilado a fuera de ordenación
  - 7.2.- Título habilitante para autorizar actuaciones sobre edificaciones en situación de asimilado.
  - 7.3.- Declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación de la edificación y la parcela sobre la que se ubica
  - 7.4.- Declaración de asimilado de edificación incluida en el ámbito de una agrupación de edificaciones irregulares



## 1.- MARCO NORMATIVO

El legislador urbanístico ha regulado de forma tradicional la institución de fuera de ordenación aplicada a los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, que resultan disconformes con éste; así se disponía en el artículo 137 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Esta situación de los edificios e instalaciones ha sido contemplada por la práctica generalidad de las legislaciones autonómicas y, entre ellas, la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que, en su artículo 34.b y en la disposición adicional primera, reguló la situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate.

La definición de la situación de fuera de ordenación, así como la concreción del régimen urbanístico aplicable a las edificaciones así declaradas, es competencia autonómica, sin que el legislador estatal contenga referencias a ello, salvo la previsión contenida en el artículo 48.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, de que las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no son indemnizables.

En Andalucía se han sucedido diversas normas que han innovado el régimen de fuera de ordenación e introducido la variante del asimilado a fuera de ordenación, como es el caso del Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Decreto 60/2010 (artículo 53, sucesivamente modificado), el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable, la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley Ordenación Urbanística de Andalucía y el Decreto-ley 3/2019 de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Respecto del Decreto-ley 3/2019, con la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) se mantuvo su vigencia y aplicación, en lo que sea compatible con la Ley, hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la regulación contenida en el Título VIII sobre las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares (disposición transitoria séptima, apartado cuarto). Y ha sido con el Reglamento General de la LISTA aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (Reglamento), cuando se ha regulado el desarrollo reglamentario del Título VIII de la LISTA, por lo que desde la entrada en vigor del Reglamento no es de aplicación el citado Decreto-ley 3/2019 (disposición derogatoria única, apartado tercero, del Reglamento).

Por tanto, el marco normativo en Andalucía aplicable a la situación de fuera de ordenación y asimilado a fuera de ordenación, es el contenido en la LISTA y en su Reglamento, sin perjuicio de las previsiones contenidas en el texto refundido estatal de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, especialmente la previsión citada del artículo 48.a sobre la no indemnización de las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística.

## **2.- SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN**

La LISTA contempla las dos situaciones referidas en las que pueden encontrarse las instalaciones, construcciones, obras y edificaciones: en fuera de ordenación y en situación de asimilado a fuera de ordenación.

### **2.1.- Definición**

La situación de fuera de ordenación es la contemplada en el artículo 84.2.b de la LISTA, predicable de las “instalaciones, construcciones, obras y edificaciones erigidas legalmente con anterioridad, que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de ordenación de que se trate”. Se trata de una situación sobrevenida a una edificación legal, por cuanto la edificación fue construida con su correspondiente título habilitante y conforme a las determinaciones del planeamiento

en vigor en tal momento; pero dicha edificación resulta disconforme con las nuevas determinaciones de una innovación del planeamiento vigente. A pesar de que en el citado artículo 84.2.b se hace referencia a la situación de fuera de ordenación, a la misma situación se hace referencia en artículos posteriores con el régimen de situación legal de fuera de ordenación.

Es decir, la situación de fuera de ordenación equivale a la situación legal de fuera de ordenación, siendo la misma situación y el mismo régimen jurídico urbanístico aplicable.

## **2.2.- Régimen urbanístico**

La situación de fuera de ordenación no requiere una declaración expresa en el nuevo instrumento de planeamiento que modifique las determinaciones urbanísticas en su día vigentes cuando se autorizó la construcción, sino que es una consecuencia de la entrada en vigor de la nueva ordenación. Sí debe establecer el nuevo instrumento de planeamiento o la innovación del vigente, el régimen aplicable a las edificaciones que queden incurso en esta situación pero, insistimos, no es necesaria una declaración expresa de cada una de las edificaciones afectadas por la nueva ordenación sobrevenida.

A tal efecto, el artículo 84.3.a de la LISTA regula los supuestos en los que la situación de fuera de ordenación es de total incompatibilidad por ocupar suelo dotacional público o, en caso del viario, impidan la efectividad de su destino; tales situaciones deben ser identificadas en el instrumento de ordenación urbanística. También prevé el citado artículo 84.3.a los supuestos en los que la situación de fuera de ordenación es de parcial incompatibilidad con la nueva ordenación.

Pero, incluso aunque la nueva ordenación no regule los supuestos que determinen la total o parcial incompatibilidad de las edificaciones erigidas legalmente con anterioridad, el artículo 84.3.c, establece unas reglas de aplicación directa a las edificaciones en situación de fuera de ordenación:

1.<sup>a</sup> Con carácter general, se podrán realizar las obras de reparación y conservación y aquellas obras que exijan la habitabilidad o la utilización conforme al destino

establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones.

2.<sup>a</sup> Excepcionalmente, podrán autorizarse los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretendan realizar. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de expropiación.

La situación legal de fuera de ordenación de una edificación preexistente, o parte de ella, constituye causa expropiandi, siempre que se prevea expresamente en el instrumento urbanístico su adaptación a la ordenación urbanística por resultar manifiestamente incompatible e inadecuada (artículo 119.1.f de la LISTA). En tales casos, la Administración, constatada la situación de fuera de ordenación, podrá aplicar la institución de la expropiación forzosa utilizando el procedimiento individual de la Ley de Expropiación Forzosa o el de tasación conjunta regulado en los artículos 121 de LISTA y 266 del Reglamento.

### **2.3.- Título habilitante para actuaciones sobre edificaciones en situación legal de fuera de ordenación.**

Las actuaciones que se puedan llevar a cabo sobre las instalaciones, construcciones, obras y edificaciones en situación legal de fuera de ordenación conforme se establece en el artículo 84.3.c de la LISTA, en defecto de previsión específica en el instrumento de ordenación urbanística, requieren del correspondiente título habilitante de entre los regulados en la LISTA, a saber, licencia urbanística municipal, declaración responsable y comunicación previa.

La particularidad regulada por el legislador sobre los actos constructivos y los usos de los que puedan ser susceptibles las instalaciones, construcciones, obras y

edificaciones en situación de fuera de ordenación (situación legal), van referidas a las actuaciones que se puedan realizar mediante declaración responsable, que son los que a continuación se señalan (artículo 138 de la LISTA y 293 del Reglamento); si no se acreditan los requisitos referidos, la actuación estará sometida a licencia urbanística municipal:

- Obras en edificaciones o instalaciones existentes situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad o en el número de viviendas.

- Obras en edificaciones e instalaciones existentes situadas en suelo rústico y que tengan por objeto la mejora de las condiciones de eficiencia energética, la integración de instalaciones de energía renovable o la reducción de su impacto ambiental, siempre que no supongan obras de nueva planta o aumento de la superficie construida.

- Ocupación y utilización en edificaciones existentes sin disponer de título habilitante para dicha ocupación o utilización, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras posteriores realizadas sin licencia o presupuesto habilitante.

- Cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación.

### **3.- SITUACIÓN ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN**

#### **3.1.- Definición.**

La definición de la situación de asimilado a fuera de ordenación se contiene en el artículo 173.1 de la LISTA; va referida a “las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales

no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística”.

Tres son los aspectos esenciales de la definición de la situación de asimilado a fuera de ordenación:

a) El primero, que dicha situación es predicable de las edificaciones irregulares. La definición de éstas se contiene en el artículo 404.2 del Reglamento: “Se considera edificación irregular toda construcción, obra, infraestructura o instalación realizada sin el título urbanístico habilitante preceptivo o que contando con el mismo se haya realizado contraviniendo sus condiciones”.

La consideración de una edificación irregular no se limita, por tanto, a las edificaciones contrarias en todo o en parte a la ordenación urbanística, sino que se extiende, además, a aquéllas que no tengan licencia, aunque lo ejecutado sin título habilitante sea conforme a dicha ordenación. Es decir, que debemos considerar como edificación irregular a toda edificación sin licencia, legalizable o no, y a toda aquella edificación ejecutada contraviniendo las condiciones de la licencia, sin perjuicio de que lo irregularmente ejecutado contraviniendo el título habilitante sea legalizable o no.

b) Para considerarse edificación irregular, ésta tiene que estar terminada, a cuyo efecto será admisible para determinar la fecha de terminación o implantación del uso cualquier medio de prueba, correspondiendo al titular la carga de la prueba. Como presunción iuris tantum, el artículo 355.2 del Reglamento establece que “las obras y usos se considerarán totalmente terminadas o implantados cuando estén ultimados y dispuestos a servir al fin o uso previsto, sin necesidad de ejecutar obra complementaria alguna ni ninguna otra actuación material posterior de finalización, salvo las posibles obras de adaptación de algunos locales, las puntuales para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad o las que resulten indispensables para garantizar el ornato público”.

c) El último requisito predicable de las edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación es que haya transcurrido el plazo para la adopción por la Administración de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado; este plazo es el de seis años regulado en el artículo 153.1 de la LISTA a contar desde la completa terminación de la edificación.

Se han de tener en cuenta, no obstante, los supuestos a los que no se les aplica la limitación temporal anterior contemplados en el artículo 153.2 de la LISTA, por lo que la Administración podrá adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado en cualquier momento; de este modo, en tales casos, se incumpliría uno de los requisitos esenciales para declarar una edificación en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Es extraordinariamente relevante considerar en cada caso los supuestos en los que se no se aplica el referido plazo para el ejercicio por la Administración de su potestad de restablecimiento de la legalidad, no tanto porque se incumple uno de los requisitos para declarar una edificación existente en situación de asimilado a fuera de ordenación, sino porque, precisamente, en atención a la no consideración del plazo de seis años, la Administración puede y debe incoar el correspondiente expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística al objeto de ordenar su reposición -si es incompatible con la ordenación- o exigir su legalización -si es compatible-.

Sí se podrá considerar en situación de asimilado a fuera de ordenación aquella edificación que haya sido objeto de acuerdo de reposición de la realidad física alterada, en un doble supuesto: uno, que resulte imposible materialmente ejecutar dicho acuerdo, siempre que la indemnización por equivalencia que, en su caso, se hubiere fijado conforme a lo establecido en el artículo 366 del Reglamento haya sido íntegramente satisfecha. Dos, que haya transcurrido el plazo para ejecutar la resolución finalizadora del procedimiento de reposición de la realidad -cinco años desde que termine el periodo de cumplimiento voluntario señalado en la resolución-.

Un último supuesto de situación legal de fuera de ordenación es el aplicable a las edificaciones ejecutadas con licencia o título habilitante declarados nulos, una vez

transcurrido el plazo, a contar desde la fecha de su terminación, para adoptar las medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística.

### **3.2.- Régimen urbanístico**

La importancia del régimen urbanístico de las edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación resulta del doble régimen aplicable, según que se haya dictado o no resolución administrativa que contenga tal declaración.

Si la edificación tiene el carácter de irregular y se encuentra en situación de ser declarada asimilada a fuera de ordenación, no podrá acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ella obra alguna hasta que se dicte la correspondiente resolución administrativa. Las actuaciones que se podrán ejecutar en las edificaciones con declaración de asimilado a fuera de ordenación, se analizarán más adelante en epígrafe independiente.

De este modo, la constatación de que una edificación es irregular y, por tanto, susceptible de ser declarada en situación de asimilado a fuera de ordenación, determina la imposibilidad de autorizar ningún tipo de actuación hasta tanto se dicte la correspondiente resolución administrativa, previo el procedimiento tramitado al efecto.

Esta es la situación que puede considerar la Administración cuando, en aplicación del artículo 28.4 del texto refundido estatal de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se inscriba en el Registro de la Propiedad una escritura de declaración de obra nueva de una construcción, edificación e instalación respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido el plazo de seis años, y el registrador de la propiedad de cuenta al Ayuntamiento de la inscripción, estando obligado éste a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.



Por tanto, si la Administración local recibe la notificación del Registro de la Propiedad de una inscripción de obra nueva al amparo del artículo 28.4 del texto refundido estatal, el contenido de la resolución administrativa que se ha de dictar será: reconocer que se trata de una edificación legal por contar con licencia urbanística o asimilada al régimen de las edificaciones con licencia urbanística (supuestos de la disposición transitoria quinta de la LISTA), declarar la edificación en situación de asimilado a fuera de ordenación en procedimiento instruido de oficio, o declarar que la edificación tiene el carácter de irregular sin declaración de asimilado a fuera de ordenación; en cada caso se ha de hacer constar el régimen urbanístico aplicable, siendo el correspondiente a este último supuesto, como hemos dicho, que no podrá acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en la edificación obra alguna hasta que se dicte la correspondiente resolución administrativa de asimilado a fuera de ordenación.

Se advierte de la importancia de atender la Administración local la notificación del Registro de la Propiedad dictando la resolución con el contenido que proceda, para su constancia por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, por cuanto su omisión dará lugar a la responsabilidad de la Administración en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

#### **4.- REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN**

Junto a los requisitos ya analizados en el apartado anterior de que se trate de una edificación irregular respecto de la que haya transcurrido el plazo de seis años para que la Administración ejercite sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística -requisitos intrínsecos del concepto de asimilado-, para la declaración de asimilación a fuera de ordenación se exigen dos requisitos complementarios:

a) Que la edificación no se encuentra sobre suelos afectados por procesos naturales o actividades antrópicas que generen riesgos ciertos de erosión,

desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, salvo que previamente se hubieran adoptado las medidas exigidas por la Administración competente para evitar dichos riesgos.

Recuérdese que, conforme al artículo 14.1.b de la LISTA, los suelos rústicos en los que concurren estas circunstancias se categorizan como preservados y, por tanto, resulta incompatible su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades.

b) Que reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina, conforme a lo dispuesto en la normativa municipal o, en su defecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 407 del Reglamento.

El contenido de este artículo es esencial para justificar la declaración de asimilado a fuera de ordenación, debiéndose acreditar en la documentación que se aporte a la Administración o que ésta elabore de oficio, su debida concurrencia; la justificación de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requiere acreditar:

b.1.- Las condiciones de seguridad estructural necesarias sin que se pueda encontrar afectada la edificación por lesiones que pongan en peligro a sus ocupantes o a terceras personas, o repercutan sobre los predios colindantes.

Este requisito se acreditará mediante un certificado de seguridad y solidez estructural suscrito por técnico competente.

b.2.- Las condiciones de estanqueidad y aislamiento necesarias para evitar la presencia de agua y humedades que puedan afectar a la salud de las personas.

Esta consideración técnica puede incluirse en el certificado referido al requisito anterior.

b.3.- Un sistema de abastecimiento de agua y de suministro eléctrico que posibilite las dotaciones mínimas exigibles en función del uso al que se destina, debiendo ajustarse

las instalaciones que conforman estos sistemas a lo establecido en la normativa de aplicación. Cuando el sistema de abastecimiento de agua sea autosuficiente, realizado mediante pozos, aljibes, balsas u otros medios autorizados, éstos deberán reunir las condiciones exigidas por la normativa de aplicación. En todo caso, deberá quedar garantizada la aptitud de las aguas para el consumo humano.

En los supuestos de edificaciones a declarar en situación de asimilado en suelo rústico donde no llega la extensión de las redes municipales de abastecimiento, será frecuente acreditar el cumplimiento de este requisito con sistemas autosuficientes. Es destacable el requisito de la aptitud de las aguas para el consumo humano, por cuanto el abastecimiento doméstico al edificio puede estar garantizado por un pozo o aljibe que, sin embargo, no tenga acreditada la potabilidad del agua; no debe haber inconveniente en estos casos en completar la acreditación del requisito del abastecimiento de agua, con un contrato de suministro de agua potable alternativo al abastecimiento del pozo o aljibe.

b.4.- Un sistema de evacuación de aguas residuales que se encuentre en buen estado de funcionamiento, así como con un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales. Cuando el sistema de saneamiento sea autosuficiente, deberá estar homologado y contar con los correspondientes contratos de mantenimiento.

Al igual que se ha señalado respecto al requisito anterior, en caso de que el sistema propuesto sea autosuficiente, debe acreditarse su homologación, añadiéndose la aportación de los contratos de mantenimiento, pues los sistemas autosuficientes de saneamiento (por ejemplo, fosas sépticas o depuradora) sí requieren un mantenimiento específico, distinto, por ejemplo, a un pozo o aljibe para el agua doméstica.

Respecto de las fosas sépticas, el Decreto 109/2015 de 17 marzo por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía las define como un “dispositivo que permite un tratamiento primario de las aguas residuales, reduciendo su contenido en sólidos en suspensión, tanto sedimentables como flotantes” (artículo 3.21). Y el artículo 9.2, referido a las edificaciones aisladas “en las que se generen aguas exclusivamente sanitarias, sin

posibilidad de existencia de ningún otro flujo de agua residual como aguas de cocina de restaurantes, aguas pluviales contaminadas, aguas residuales procedentes de salas de ordeño, aguas de refrigeración de máquinas de corte, etc.” establece que “las aguas residuales deberán evacuarse a través de una fosa séptica, seguida de cualquier otro sistema de depuración, que garantice que el vertido resultante no afecta al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, pudiendo procederse a su esparcimiento a zanjas filtrantes o pozos filtrantes y no procediendo por tanto la emisión de una autorización de vertidos, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 2”.

b.5.- Se complementan los requisitos para acreditar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la edificación, para el caso de que su destino sea residencial:

b.5.1.- La edificación deberá incluir como mínimo una estancia que realice las funciones de estar y descanso, un equipo de cocina y un cuarto de aseo independiente.

b.5.2.- Las piezas habitables no pueden estar situadas en planta sótano y deberán disponer de iluminación y ventilación natural desde un espacio abierto exterior o patio de luces, excepto los cuartos de aseo y las dependencias auxiliares.

Todos los requisitos expuestos son exigidos para la declaración de asimilado a fuera de ordenación de un edificio, pero pueden también limitarse a la parte de la edificación en la que se hayan realizado obras irregulares, siempre que constituya una unidad funcional y constructiva independiente (artículo 404.6 del Reglamento).

La acreditación técnica de los requisitos citados se contendrá en la documentación que elabore un técnico competente, considerando el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en sentencias de 20 de abril de 2019 y 16 de septiembre de 2019, que resultan legitimados los arquitectos técnicos para emitir su elaboración, incluidos los certificados de seguridad y solidez.

Resulta fundamental que la documentación técnica acredite de forma expresa la fecha de terminación de la edificación, a efectos de acreditar que ha transcurrido el plazo de seis años para que la Administración ejercite sus potestades de restablecimiento de la

legalidad, así como que la edificación no resulta afectada por ninguno de los supuestos del artículo 153.2 de la LISTA en los que no se aplica dicha limitación temporal.

El Reglamento señala que la acreditación de la fecha de terminación se puede realizar por cualquier medio de prueba admitido en derecho; en este sentido, el artículo 28.4 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, al regular la declaración e inscripción de obras nuevas de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido el plazo de seis años, señala que la constancia de la fecha de terminación de la edificación se puede contener en certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca.

También se ha de acreditar en la documentación que se presente para la declaración de asimilado a fuera de ordenación, la indicación de los procedimientos penales, así como los procedimientos sancionadores o de protección de la legalidad de naturaleza sectorial, que pudieran afectar a la edificación. En el caso de que no exista conocimiento de éstos, la documentación técnica incluirá una declaración responsable del titular de la edificación por la que se manifieste esta circunstancia.

Generalmente, si constan procedimientos penales respecto de la edificación, éstos se habrán aperturados a resultas de la puesta en conocimiento que el Ayuntamiento ha debido realizar al Ministerio Fiscal, en cumplimiento del artículo 56 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, por la instrucción de expedientes administrativos por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio de los que resulten indicios del carácter de delito del propio hecho que motivó su incoación (artículo 319 del Código Penal). De este modo, y teniendo en cuenta que esta puesta en conocimiento obliga a la Administración local a abstenerse de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado, pero no el procedimiento de restablecimiento de la legalidad, habrá que analizar con detalle la información sobre el procedimiento penal aperturado, por cuanto puede imposibilitar la declaración de asimilado a fuera de ordenación, precisamente porque la incoación o

resolución de un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, lo que determinara el incumplimiento de un requisito para tal declaración: que no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística por haber transcurrido el plazo para su ejercicio.

## **5.- PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN**

La declaración de asimilado a fuera de ordenación requiere necesariamente de un acto administrativo dictado en el seno de un procedimiento, que debe ser notificado a los interesados con su correspondiente pie de recurso. La competencia se ha de entender que reside en el titular de la Alcaldía, a resultas de la competencia residual atribuida en el artículo 21.1.s de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La necesidad de dictar un acto administrativo que declare la situación de asimilado contrasta con la situación legal de fuera de ordenación que, sin perjuicio de que pueda declararse mediante acto expreso, constituye una situación aplicable ex lege a las edificaciones en las que concurra la circunstancia de haber sido erigidas legalmente y resultar disconformes con la nueva ordenación sobrevenida.

Constituyendo un acto administrativo que declara la situación jurídica de un inmueble en atención a las circunstancias concurrentes, el procedimiento puede ser iniciado a instancia de interesado o de oficio por la propia Administración. En ambos casos, debe constar en el expediente la acreditación de todos los requisitos exigidos en los artículos 405 a 407 del Reglamento, por lo que, en caso de que el procedimiento se instruya de oficio, la documentación técnica debe estar suscrita por técnicos municipales, o por técnicos externos contratados expresamente mediante el correspondiente contrato de servicios.

En la correspondiente ordenanza fiscal que regule la tasa por la tramitación del procedimiento para declarar la situación de asimilado a fuera de ordenación, debe

diferenciarse según el procedimiento sea tramitado a instancia de parte o de oficio, pues no debe ser la misma tasa según que la documentación técnica sea elaborada por el interesado o por la Administración; en este segundo caso, evidentemente, el coste del servicio será superior y se justificará una tasa también superior.

Otra puntualización que debe realizarse del procedimiento de declaración de asimilado a fuera de ordenación de una edificación, es que no le resulta aplicable el principio propio de las licencias urbanísticas contenido en el artículo 287.7: “Las licencias urbanísticas deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros, y para solicitarlas no será necesario acreditar la titularidad de los inmuebles afectados, salvo cuando su otorgamiento pueda afectar a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto de dominio público o demaniales, como de dominio privado o patrimoniales, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones exigibles de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del patrimonio de la correspondiente Administración Pública”.

De este modo, el interesado que inste la declaración de asimilado de una edificación ha de ostentar la condición de propietario, por cuanto tal declaración modifica el régimen jurídico urbanístico del inmueble en cuestión, con acceso de tal previsión en el Registro de la Propiedad.

El procedimiento para la declaración de asimilado a fuera de ordenación de una edificación puede sintetizarse en los siguientes trámites:

- No contempla el Reglamento el dictado de resolución de incoación del procedimiento, por lo que no es precisa la emisión de informes técnicos y jurídicos para su inicio, tras la solicitud del interesado. Sí resultarán precisos dichos informes y resultará conveniente el dictado de una resolución de incoación como acto de trámite, cuando la incoación del procedimiento se realiza de oficio por la Administración, pronunciándose dichos informes sobre la documentación acreditativa de los requisitos exigidos.

- Concesión de trámite de audiencia a los interesados concediendo

Ni la LISTA ni el Reglamento contemplan el trámite de audiencia a los interesados, siendo preceptivo sobre la base del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sobre el concepto de interesados, se ha de estar a la definición del artículo 4 de la citada Ley 39/2015; en todo, caso, es frecuente que la declaración de asimilado a fuera de ordenación recaiga sobre un edificio que se localice en un terreno o parcela perteneciente en proindiviso a distintos propietarios.

Este supuesto de copropiedad de un terreno donde existen una o varias edificaciones susceptibles de ser declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación, es frecuente en suelo rústico donde las participaciones de propiedad se concretan en porcentajes sobre la superficie total, resultando la división del terreno y la localización de las edificaciones en unidades prediales independientes desde el punto de vista de la configuración física del terreno, pero no jurídica. En tales casos, siendo preceptiva la constancia de la declaración de asimilado a fuera de ordenación del edificio en el Registro de la Propiedad, y localizándose dicho edificio en una finca registral perteneciente en proindiviso a distintos propietarios, éstos han de tener la condición de interesados.

La concesión del trámite de audiencia determina la necesidad de notificar el acuerdo de incoación del procedimiento al resto de titulares registrales de la finca donde se localiza la edificación, aun cuando sin necesidad de obtener el consentimiento de éstos. Por tanto, antes de resolver el procedimiento, debe constar en el expediente la notificación a los interesados, siendo de aplicación las determinaciones de la Ley 39/2015, especialmente las relativas a las notificaciones que hayan resultado infructuosas en virtud de lo dispuesto en su artículo 44, debiéndose practicar las preceptivas notificaciones edictales.

- Solicitud de informe a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados al objeto de que se pronuncien, entre otras circunstancias, sobre lo siguiente: a) Afección a terrenos de dominio público y sus zonas de afección, así



como régimen aplicable a la edificación irregular conforme a lo previsto en la legislación sectorial que los regula. b) Instrucción de procedimientos sancionadores o de restablecimiento de la legalidad en materia de su competencia. c) Existencia de riesgos naturales o antrópicos cuya concurrencia corresponda valorar.

Específicamente, el Reglamento ha previsto la necesidad de solicitud de informes sectoriales a dos administraciones concretas:

a) A la Administración competente en materia de costas, si la afección al dominio público es al marítimo-terrestre o sus zonas de servidumbre.

b) A la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, al objeto de que se pronuncie sobre la existencia de expedientes en materia de disciplina territorial, cuando afecte a la ordenación territorial por localizarse la edificación en: suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial; en suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley o suelos rústicos incluidos en el espacio litoral; en el sistema de asentamientos; en suelos calificados como equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; infraestructuras de interés supralocal para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones o actividades económicas de interés supralocal.

Resulta de interés concretar convenientemente la definición del sistema de asentamientos, aun cuando la mera localización de la edificación en éste no determina la necesidad de solicitar el informe sectorial a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, sino solo cuando la declaración de asimilado pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes, de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y, en su caso, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística general de aplicación.

Sobre el sistema de asentamientos, se ha de estar a la definición del artículo 23.4 del Reglamento que establece que estará conformado por los asentamientos urbanísticos

y por los ámbitos de hábitat rural que hayan sido incorporados a la ordenación urbanística. Y sobre la consideración de asentamiento urbanístico, el apartado primero del mismo artículo 24 señala que “se considera asentamiento urbanístico la agrupación de construcciones o edificaciones que genere dinámicas de utilización del territorio o que demande infraestructuras o servicios colectivos propios del suelo urbano, con independencia de la clase de suelo en la que se encuentre y su situación legal”.

- Emisión de informes técnico y jurídico que se pronunciarán sobre la procedencia o no de la declaración de asimilado, sobre la base de la documentación técnica, de los informes emitidos y de los antecedentes que obren en el Ayuntamiento sobre la edificación irregular.

Si el procedimiento se ha incoado de oficio, como hemos dicho, los informes técnico y jurídico se han de emitir para el inicio de las actuaciones, debiéndose emitir tras el trámite de audiencia nuevo informe técnico si de dicho trámite se han realizado manifestaciones de tipo técnico, y nuevo informe jurídico que, en todo caso, tendrá el carácter de propuesta de resolución para la finalización del procedimiento.

- Resolución del procedimiento,

La resolución de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a la edificación de que se trata, reflejando las condiciones a las que se sujeta la misma y, en concreto, las que señala el artículo 409.1 del Reglamento. Estas condiciones son:

a) La identificación de la edificación y, en su caso, parte de ésta afectada por la resolución (el reconocimiento de la condición de asimilado parcial está previsto en el artículo 404.6 del Reglamento antes referido).

La identificación debe realizarse con indicación de los datos catastrales y registrales de la finca o, en su defecto, localización mediante cartografía oficial georreferenciada.

- b) El reconocimiento de que ha transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística.

No es necesario hacer constar en la resolución el medio de prueba por el que se acredita esta circunstancia, sino solo la indicación del transcurso del plazo.

- c) El reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad exigidas para su habitabilidad o uso.
- d) El reconocimiento de que la edificación no se encuentra en suelos afectados por procesos naturales o actividades antrópicas que generen riesgos y, en su caso, acreditación de que se han adoptado las medidas para evitar los mismos conforme a lo previsto en el artículo 408.5. Este precepto será analizado a continuación.
- e) Los servicios básicos y de telecomunicaciones que puedan prestarse por las compañías suministradoras y las condiciones del suministro.
- f) Indicación expresa de la sustanciación de procedimientos penales, así como de procedimientos sancionadores o de protección de la legalidad de naturaleza sectorial, que pudieran afectar a la edificación.

Si no constan, no es preciso hacer referencia a tal circunstancia en la Resolución.

- g) Referencia expresa al régimen aplicable a la edificación irregular.

Este régimen es el que se describe a continuación en el apartado 7, siendo suficiente que la Resolución de declaración de la situación de asimilado haga referencia a los preceptos aplicables, aun sin transcribir su contenido.

El plazo para resolver el procedimiento de declaración de asimilado a fuera de ordenación es de seis meses; este plazo se contará desde la solicitud que a tal efecto realice el interesado o desde la resolución de incoación del procedimiento si se tramita de oficio por la Administración.

## **6.- ORDEN DE EJECUCIÓN DE OBRAS PREVIAS AL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE ASIMILADO**

Entre los requisitos que se exigen para la declaración de asimilado a fuera de ordenación se encuentra, como hemos analizado, el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad exigidas para su habitabilidad o uso. El Reglamento ha previsto en el artículo 408.5 que se instruya un procedimiento para la declaración de asimilado sin que se cumpla íntegramente el requisito indicado, pero que pueda llegar a acreditarse su cumplimiento mediante la realización de determinadas actuaciones.

Estas actuaciones consistirán en la ejecución de obras que permitan alcanzar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad y podrán ir referidas, por tanto, a garantizar las condiciones de seguridad estructural y de estanqueidad y aislamiento necesarias, o a dotarse de un sistema de abastecimiento de agua, de suministro eléctrico y de evacuación de aguas residuales adecuado.

- El primer apunte que debemos realizar sobre esta posibilidad es que es una potestad de la Administración valorar si procede y autoriza al propietario a ejecutar esas obras; no constituye un derecho reglado del propietario ya que, recordemos, si la edificación se encuentra en situación de ser declarada en situación de asimilado, no es posible autorizar con carácter reglado ningún tipo de actuación sobre la edificación. En esta valoración, la Administración debe ponderar la envergadura de las obras y su proporcionalidad en relación con la situación del inmueble, de manera que se trate de obras accesorias que permitan acreditar los requisitos exigidos.

El Reglamento refiere, a título meramente enunciativo, las obras que pueden ordenarse: a) Obras necesarias para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la edificación, así como aquellas otras que, por razones de interés general, resulten indispensables para mantener el ornato público y para reducir el impacto de la edificación sobre el paisaje del entorno. b) Obras exigidas por las Administraciones competentes para evitar los riesgos naturales o antrópicos, conforme al contenido de los

informes que consten en el expediente, cuando su ejecución corresponda a los propietarios de las edificaciones irregulares o sean asumidas por éstos.

Por ejemplo, no deberían permitirse obras de reconstrucción sobre edificaciones preexistentes, en los términos definidos en el apartado 6 del anexo del Reglamento: “Actuación encaminada a volver a construir una edificación ya derruida. A los efectos de este Reglamento, toda actuación sobre una edificación preexistente que carezca de cubierta y muros perimetrales tendrá la consideración de reconstrucción”.

Tampoco deben ser autorizables las obras de reforma definidas en el apartado 10: “Actuación sobre una edificación o construcción preexistente que cuenta con las condiciones adecuadas de habitabilidad, seguridad y salubridad, para alterar su funcionalidad sin incrementar su ocupación ni volumen ni alterar su uso”, porque estas obras deben ser autorizadas una vez que se ha declarado la edificación en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Sí podrán admitirse actuaciones de rehabilitación, conforme a la definición del apartado 7: “Actuación sobre una edificación preexistente para recuperar las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad que había perdido impidiendo su utilización, sin incrementar su ocupación ni volumen ni alterar su uso”.

También se han de admitir las obras de conservación y mantenimiento definidas en el apartado 8: “Actuación sobre una edificación o construcción preexistente para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad que había perdido sin que ello impidiera su utilización y sin que dichas obras impliquen incrementar su ocupación ni volumen ni alterar su uso”.

Y las de mejora del apartado 9: “Actuación sobre una edificación o construcción preexistente bien motivada por motivos turísticos o culturales, bien para optimizar las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad, sin incrementar su ocupación ni volumen ni alterar su uso”.

En relación con la dotación de un sistema adecuado de abastecimiento de agua, de suministro eléctrico y de evacuación de aguas residuales, podrán autorizarse las obras

necesarias para dotar a la edificación de un sistema autosuficiente, siempre que la Administración tenga garantías de que con su ejecución se garantiza el cumplimiento del requisito exigible para que la edificación sea declarada en situación de asimilado (por ejemplo, obras para conexiones a redes existente o para construir una fosa séptica).

- En segundo lugar, debemos recordar que el artículo 404.4 del Reglamento no permite que las edificaciones irregulares accedan a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se dicte la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Sin embargo, la previsión del artículo 408.5 que comentamos, constituye una excepción porque sí permite ejecutar obras sobre la edificación en trámite de declarar la situación de asimilado con la finalidad señalada: cumplir con las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

- Un tercer apunte sobre las obras a autorizar en las edificaciones susceptibles de ser declaradas en situación de asimilado durante la instrucción del procedimiento, es que se utilizará la institución de la orden de ejecución. No se utilizará, por tanto, como título habilitante, la licencia de obras ni la presentación por el interesado de declaración responsable, ya que el artículo 292.1.c del Reglamento establece que no están sujetos a licencia los actos amparados por órdenes de ejecución dictadas por el Ayuntamiento.

Las órdenes de ejecución se regulan en los artículos 320 y siguientes del Reglamento y podrán referirse a obras de sencillez técnica o escasa entidad, en cuyo caso, el municipio, con carácter previo a iniciar el procedimiento para dictar la orden de ejecución, podrá requerir al propietario para ejecutar las mismas en un plazo máximo de dos meses. Tratándose de otro tipo de obras, se ha de tramitar el procedimiento regulado en el artículo 321.

Si el propietario incumple la orden de ejecución, el Ayuntamiento podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria, debiendo proceder esta opción para el caso de que el procedimiento de declaración de asimilado sea tramitado de oficio. Y, en el caso de que el procedimiento se haya incoado a instancia de parte y el interesado no ejecute las obras ordenadas, el Ayuntamiento podrá resolver el

procedimiento de la declaración de asimilado denegándolo, por no acreditarse el cumplimiento de los requisitos exigibles, para cuyo efecto se han ordenado las obras.

En todo caso, el interesado debe acreditar la ejecución de las obras ordenadas antes de dictar la declaración de asimilado a fuera de ordenación.

## **7.- EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN. RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA EDIFICACIÓN**

Antes de concretar qué efectos produce la declaración de asimilado a fuera de ordenación sobre un inmueble, es preciso partir del efecto que no produce, que es la legalización de la edificación irregular. Efectivamente, la declaración de asimilado a fuera de ordenación determina un régimen urbanístico particular sobre una edificación que se ha ejecutado sin licencia o contraviniendo sus determinaciones, pudiendo ser o no legalizable, pero que ha transcurrido el plazo del que dispone la Administración para ejercer su potestad de restablecimiento, ya ordenando la reposición, si es no legalizable, ya requiriendo la legalización.

La legalización de la edificación irregular solo puede acordarse previa la tramitación del correspondiente procedimiento regulado en el artículo 362 del Reglamento, siendo de aplicación las reglas establecidas para obtener las licencias y, entre ellas, la necesidad de acreditar la adecuación de la actuación a la ordenación territorial y urbanística; si se trata de una edificación irregular por haberse ejecutado sin licencia o contraviniendo sus determinaciones y lo ejecutado no se ajusta a la ordenación aplicable, no cabe en modo alguno la legalización.

De este modo, la declaración de asimilado sobre una edificación irregular no puede convalidar el vicio que determina su desajuste con la ordenación urbanística, así como tampoco puede suplir el acuerdo de legalización.

La declaración de asimilado determina el reconocimiento de una situación particularizada de la edificación y la atribución de un régimen jurídico urbanístico específico en relación con las actuaciones que se pueden autorizar sobre la edificación.

Complementariamente al principio de que la declaración de asimilado a fuera de ordenación no produce la legalización de la edificación irregular, también es aplicable a dicho régimen el principio de que no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en la misma se lleven o puedan llevar a cabo. Esto quiere decir que la declaración de asimilado supone el reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad y determina la aptitud física de la edificación para su utilización pero, para desarrollar una actividad sobre la edificación, son aplicables los requisitos exigidos a tal fin, entre ellos que el uso propio de la actividad pretendida sea compatible con el planeamiento.

Por tanto, sobre una edificación irregular declarada en situación de asimilado a fuera de ordenación pueden desarrollarse actividades, previa obtención del correspondiente título habilitante (licencia de apertura o declaración responsable de actividad), pero siempre que el uso sea compatible; en caso contrario, no podrán desarrollarse esas actividades a pesar de la aptitud física de la edificación para ser usada; dicho uso será siempre conforme a un destino urbanístico compatible con el planeamiento.

Digamos que la declaración de asimilado afecta exclusivamente al edificio, a su envolvente, pero no ampara ni legitima las actuaciones que se pretendan llevar a cabo sobre el mismo, para lo cual deberán obtenerse los títulos habilitantes necesarios cumpliendo los requisitos exigibles a la actividad de que se trate.

Otra cuestión de interés a valorar antes de entrar a analizar el régimen jurídico urbanístico de las edificaciones irregulares declaradas en situación de asimilado, es si procede presentar sobre las mismas declaración responsable de ocupación (si el uso es residencial) o de utilización (si el uso es distinto). La duda resulta porque el artículo 9.1 del 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 -inaplicable desde la entrada en vigor del Reglamento-, establecía que “para las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación no procederá



la concesión de licencias de ocupación o de utilización decía que “para las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación no procederá la concesión de licencias de ocupación o de utilización”. Sin embargo, ni la LISTA ni el Reglamento contienen referencia a la declaración de ocupación o utilización sobre estas edificaciones.

La intervención administrativa respecto de la ocupación o utilización de un inmueble tiene por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte de éste, es conforme a la normativa y a la ordenación territorial y urbanística de aplicación (artículo 290.1.d del Reglamento). Sigue diciendo el precepto que “cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, o en su caso, presentada la declaración responsable de obras, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas al medio de intervención administrativa legalmente exigible”; evidentemente esta previsión no es aplicable a las edificaciones irregulares porque no cuentan con licencia de obra o porque lo ejecutado no se ajusta a sus previsiones. Así, la única previsión sobre la intervención administrativa respecto de la ocupación o utilización de la edificación irregular es la relativa a comprobar que el uso es conforme con la ordenación urbanística.

El Reglamento distingue una doble intervención administrativa sobre la ocupación o utilización de un inmueble: la que se realiza mediante el otorgamiento de licencia y la que se realiza mediante la comprobación de una declaración responsable.

Está sujeta a licencia “la ocupación y la utilización de las edificaciones o instalaciones existentes, así como la modificación de su uso total o parcial, ubicadas en suelo rústico o en suelo urbano sometido a actuación de transformación urbanística”, como dispone el artículo 291.f del Reglamento.

Y está sujeta a declaración responsable “la ocupación o utilización de las edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, siempre que se encuentren terminadas y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación” (artículo 293.1.d); “la ocupación y utilización en edificaciones existentes que, sin disponer de título habilitante para dicha ocupación o

utilización, sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras posteriores realizadas sin licencia o presupuesto habilitante” (artículo 293.1.e); y “los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación” (artículo 293.1.f).

El supuesto de la letra d) no es aplicable a las edificaciones irregulares declaradas en situación de asimilado porque se refiere a edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, requisito que no se cumple en dichas edificaciones irregulares.

Tampoco es aplicable a las edificaciones irregulares susceptibles de ser declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación la previsión de la letra e), por cuanto ésta se refiere a edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística. Queda excluida de la declaración responsable de ocupación o utilización el supuesto de asimilado, no así la situación legal de fuera de ordenación.

Finalmente, por el mismo motivo, tampoco es aplicable a la situación de asimilado la previsión de la letra f).

De este modo, debemos concluir que, aun sin previsión expresa en la LISTA y en el Reglamento, no cabe conceder licencia de ocupación o utilización ni producirá efectos la declaración responsable con la misma finalidad, sobre edificaciones irregulares declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Ello no obsta, sin embargo, a que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones puedan contratar los servicios

respectivos acreditando el interesado la preceptiva resolución administrativa relativa a la declaración de situación legal de fuera de ordenación o de la situación de asimilado a la de fuera de ordenación o la certificación administrativa del régimen aplicable a edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, como tiene admitido el artículo 142.2 de la LISTA y el artículo 312.2 del Reglamento.

Y, para la autorización de actividades mediante la correspondiente licencia de apertura o presentación de declaración responsable de actividad, el requisito de la licencia o declaración responsable de utilización, se podrá sustituir por un informe de compatibilidad urbanística sobre el uso pretendido en el inmueble declarado en situación de asimilado a fuera de ordenación.

### **7.1.- Actuaciones autorizables en una edificación declarada en situación de asimilado a fuera de ordenación**

Es el artículo 174.7 de la LISTA el que relaciona las actuaciones autorizables: “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”.

En su desarrollo reglamentario, el artículo 410.4 del Reglamento añade las obras de adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan. En sentido negativo, el Reglamento no admite la autorización de “usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. Podrán eximirse de estas condiciones a los proyectos que acrediten que no existe una solución alternativa para ejecutar elementos auxiliares de la edificación que resulten necesarios

para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a los usos y actividades que en la misma se desarrollan”.

Las obras de conservación y mantenimiento se definen en el apartado 8 del Anexo del Reglamento, como “actuación sobre una edificación o construcción preexistente para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad que había perdido sin que ello impidiera su utilización y sin que dichas obras impliquen incrementar su ocupación ni volumen ni alterar su uso”.

Y las obras de reforma se definen en el apartado 9 como “actuación sobre una edificación o construcción preexistente que cuenta con las condiciones adecuadas de habitabilidad, seguridad y salubridad, para alterar su funcionalidad sin incrementar su ocupación ni volumen ni alterar su uso”.

Con la declaración de asimilado podrá autorizarse el acceso a los servicios básicos de saneamiento, gas y abastecimiento de agua y electricidad prestados por compañías suministradoras o a las redes de telecomunicaciones cuando las edificaciones no cuenten con dicho acceso o cuando éstos se hayan realizado sin las preceptivas autorizaciones, siempre que no se precisen más obras que las necesarias para la acometida a las redes de infraestructuras existentes que las compañías acrediten la viabilidad de la conexión en estos términos. Si no existe la posibilidad de autorizar las conexiones a las redes existentes, previamente a la declaración de asimilado la edificación debe contar con instalaciones de carácter autónomo y ambientalmente sostenibles que deberán contar con la autorización sectorial que corresponda .

## **7.2.- Título habilitante para autorizar actuaciones sobre edificaciones en situación de asimilado.**

El artículo 174.7 de la LISTA limita el título habilitante a la licencia urbanística; sin embargo, el artículo 410.4 del Reglamento admite que las obras autorizables se sometan a declaración responsable si constituyen actuaciones de escasa entidad

constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente.

Por tanto, a las actuaciones en edificaciones en situación de asimilado les es de aplicación el artículo 293.1.a del Reglamento que somete a declaración responsable la realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente, permitiendo que las Ordenanzas Municipales puedan eximir de declaración responsable aquellas actuaciones que por su sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, como pequeñas instalaciones y obras de simple reparación, decoración y ornamentación, carezcan de afección a la ordenación urbanística o a la normativa de la edificación, sin perjuicio de aquellos supuestos en los que, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, tales obras deban quedar sujetas a algún régimen de intervención administrativa.

### **7.3.- Declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación de la edificación y la parcela sobre la que se ubica.**

Referidos a edificaciones sitas en parcelaciones urbanísticas en cualquier clase de suelo -se excluyen, por tanto, las edificaciones aisladas-, los artículos 174.2 de la LISTA y 410.2 del Reglamento admiten que la declaración de asimilado comprenda “la edificación y la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con los linderos existentes, debiendo constar reflejados estos extremos en la declaración de asimilado a fuera de ordenación”.

Como particularidad del suelo rústico, la declaración de asimilado surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de segregación en la presente Ley. A esta autorización de segregación contenida en la declaración de asimilado, le es de aplicación el plazo de tres meses para presentar en el Ayuntamiento la escritura de segregación regulado en los artículos 91.4 de la LISTA y 307.4.c del Reglamento por lo que, transcurrido dicho plazo, la autorización de segregación caduca de forma automática.

#### **7.4.- Declaración de asimilado de edificación incluida en el ámbito de una agrupación de edificaciones irregulares.**

Las agrupaciones de edificaciones irregulares en cualquier clase de suelo se identificarán y delimitarán por los Planes Especiales regulados en los artículos 175 de la LISTA y 411 y siguientes del Reglamento y su objeto es adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones.

Entre sus efectos, el artículo 175.2.b de la LISTA establece que para las edificaciones irregulares existentes en el ámbito del Plan Especial, se podrá declarar la condición individualizada de asimilado a fuera de ordenación una vez acreditada la ejecución de las medidas de adecuación ambiental y territorial previstas.

Por tanto, para autorizar obras de conservación, reforma, adecuación e implantación de usos y actividades se ha de tramitar y aprobar primero el Plan Especial, ejecutar después sus previsiones y declarar finalmente la condición de asimilado de cada edificación existente

## LA HABILITACIÓN NACIONAL DEL FUTURO

Crónica del VII Congreso bienal del Consejo Andaluz de Colegios Territoriales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL Andalucía), celebrado en Granada los días 19 y 20 de octubre de 2023

José Luis MARTÍNEZ DE LA RIVA SÁNCHEZ  
*Secretario, Interventor y Tesorero de Administración Local*

### Congreso COSITAL Andalucía en Granada

Los días 19 y 20 de este mes de octubre de 2023 se ha celebrado en Granada el **VII CONGRESO BIENAL DEL CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS TERRITORIALES DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (COSITAL ANDALUCÍA)**, que ha reunido en el Palacio de Congresos granadino a más de doscientos funcionarios, hombres y mujeres al servicio de los Ayuntamientos, Diputaciones y otras entidades locales de la comunidad autónoma.

Bajo el lema **“LA HABILITACIÓN NACIONAL DEL FUTURO”** se ha ido cumpliendo en su integridad el ambicioso Programa del Congreso contando para ello con la participación de expertos de primer nivel en las ponencias y mesas redondas celebradas.



Con una moderna factura congresual que permite la dotación multimedia del Palacio de Congresos, el acto inaugural dio comienzo con el saludo del Colegio Presidente anfitrión **Idefonso COBO NAVARRETE** por el COSITAL Granada, que fue presentando a los componentes de la mesa inaugural por su orden de intervención: **Antonio ARAGÓN ROMÁN** Presidente del Consejo Andaluz de Colegios Territoriales de Secretarios, Interventores y Tesoreros (COSITAL Andalucía) quién explicó la estructura y contenidos del Congreso y el reto y esfuerzo que ha habido que realizar en la organización del evento.

**José Luis PÉREZ LÓPEZ**, Presidente del Consejo General de COSITAL, agradeció la presencia y el apoyo de las autoridades a nuestra labor, siempre solitaria, agradeciendo además al COSITAL andaluz y al colegio de Granada la importancia otorgada en este VII Congreso a la formación, en línea histórica con la obra profesionalizadora del Estatuto de 1924, cuyo Centenario se celebra el año que viene.

La Subdelegada del Gobierno en Granada, **Inmaculada LÓPEZ CALAHORRO**, incidió en la relación directa que ha tenido y mantiene con las entidades locales afirmando el buen hacer que caracteriza el trabajo de la Habilitación Nacional, consideró un acierto la recuperación competencial del Estado y, a la vista del Programa, vaticinó que las Conclusiones del Congreso ayudarán a mejorar y a cumplir con los retos que la época impone, en especial con los pequeños municipios, **Inmaculada LÓPEZ** terminó su resaltando la importancia creciente de las mujeres de la Habilitación Nacional a partir de la Constitución de 1978 y con la Ley de Igualdad, e invitó a las asistentes a que “sigáis rompiendo techos de cristal porque en ese camino los hombres os van a acompañar”.

El Presidente de la Diputación de Granada **Francisco RODRÍGUEZ GUERRERO**, saludó a congresistas y autoridades y pasó a referirse a los veinte años cumplidos como concejal y alcalde, resaltando la labor de secretarios, interventores y tesoreros en las distintas funciones que la ley les encomienda y en otras que posibilitan la mejor gestión de los asuntos locales como “hombres y mujeres para todo”, destacando la buena relación que debe imperar entre alcaldes y habilitados nacionales.



**RODRÍGUEZ GUERRERO**, se refiere al problema de la falta de FHN en la provincia y califica de encomiable el trabajo de los seis secretarios adscritos al Área de Asistencia a Municipios de la Diputación de Granada a los que felicita. Desde el estrado el Presidente saluda y agradece su trabajo, citándoles por sus nombres, a los FHN asistentes al acto que desempeñan sus funciones en la Corporación Provincial y destaca la existencia y unidad de la escala Nacional de la Habilitación.

**José Antonio NIETO BALLESTEROS**, Consejero de Justicia, Administración Local y Función Pública de la Junta de Andalucía, valora la inteligencia y acierto del COSITAL de Andalucía por elegir a Granada sede de su Congreso felicitando a la HN porque con el bagaje de su historia y el calado de su pasado pensemos en el futuro aportando soluciones donde otros ven solo problemas.

Por último interviene la Alcaldesa de la Ciudad de Granada **María Francisca CARAZO VILLALONGA**, que da la bienvenida a los congresistas y saluda nominalmente al Secretario **Ildelfonso COBO** (Presidente anfitrión del COSITAL Granada) y al Interventor **Francisco AGUILERA**, de su ayuntamiento, deseando a todos los mejores y mayores éxitos de estas jornadas.

La alcaldesa **Carazo** destacó la meritoria labor de la colaboración de FHN con la Junta de Andalucía en su anterior etapa como miembro del Gobierno Andaluz, en especial por el proceso de elaboración y las exigencias de aplicación de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio (LISTA), aludió también a la Inteligencia Artificial (IA) dirigida a una mayor sencillez, facilidad y utilidad para el ciudadano en su trato con la Administración. Ofreció la Sala de Comisiones del Ayuntamiento de Granada para que se reúna el Consejo Andaluz de COSITAL y, agradeciendo a todos su presencia y trabajos para el éxito del Congreso, terminó su intervención con la solemne fórmula de: “queda inaugurado el Congreso”.

La primera ponencia del Congreso estuvo a cargo de **Rafael JIMÉNEZ ASENSIO**, consultor de Sector Público/Catedrático (acreditado) de Universidad,

corriendo a cargo de **Carmen PARRA FONTALVA** (COSITAL Andalucía) su presentación y las labores de moderación de las intervenciones.

Su ponencia versó sobre **“La habilitación nacional del futuro Retos y estrategias de las funciones de Secretaría, Intervención y Tesorería para la mejor Administración Local”**.

El profesor **JIMÉNEZ ASENSIO** confesó al inicio de su ponencia que había aceptado su presencia en el Congreso en un momento de debilidad porque, a su juicio, no se veía con suficientes credenciales como para hablar con rigor de la HN y de su futuro. Lo cierto fue que el desarrollo de su conferencia desmintió con creces el exordio inicial.

**JIMÉNEZ ASENSIO** sostiene que para hablar del futuro es indispensable estudiar el pasado y el presente y en consecuencia recorrió los principales hitos históricos, constitucionales y normativos de la HN desde sus funciones en la débil e incompleta construcción del Estado liberal español desde 1812 con una función pública atada a la política, al caciquismo y al clientelismo rampante (CE de 1812 Instrucciones de 1823 y 1836 con nombramientos y remociones libres durante el siglo XIX).

Para el profesor, el punto de inflexión se produjo con el Estatuto de 1924 y la Ley de 1935 creadoras de los Cuerpos Nacionales, primero de Secretarios e Interventores y más tarde de Depositarios, el Estatuto promovió pretendidas medidas de erradicación de caciquismo que la propia dictadura primoriverista no completó. En el franquismo arraiga la HN (desde una forma de selección negativa con oposiciones patrióticas a la normalización de las oposiciones y a una profesionalización progresiva que acredita una publicación conmemorativa de los 50 años del Estatuto con contribuciones de excepcional calidad). El nacimiento en una dictadura y el arraigo en otra alientan un “falso debate entre politización/corporativismo que dan las claves de la difícil convivencia entre la política clientelar y los frenos al poder y de un miedo más reciente: el retorno al siglo XIX con una política clientelar y demagógica.

Según **JIMÉNEZ ASENSIO** la HN se perfila hoy por las STC 25/1983 y STC 124/1989 y se resiente de poner demasiado el foco en el régimen jurídico, la ley de

grandes ciudades de 2003 (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), EBEP 2007 (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), la LRSAL de 2013 (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) y el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Destaca también el papel de los FHN en la gestión de los fondos europeos post-pandemia caracterizado por su protagonismo y eficacia en clave, siempre, de integridad y, en consecuencia, de legitimidad y el proceso de deconstrucción gradual de la función pública que afecta a los HN por: la modificación del apartado 7 de la DA 2ª LRBRL por la disposición final 1 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre de PGE 2022, asumiendo la comunidad autónoma del País Vasco las competencias estatales en materia de FHN, y los procesos de estabilización de interinos de la Ley 20/2021 (Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público), que cree tendrán un efecto tremendo en detrimento de la calidad de la función pública al concernir el aplantillamiento de interinos por concurso al 25 o 30 % del sector.



Todo ello augura un futuro incierto amenazado por el populismo político, la erosión gradual de los perfiles distintivos de la profesión (profesionalidad e

imparcialidad), el cambio a un hipotético “Estado multinacional” con retorno a un caciquismo territorial de nueva generación o clientelismo asimétrico y posible cantonalización de la HN que pudiera ser superado en un marco de Gobernanza Local robusta con un enfoque institucional en el que los FHN jugaran como impulsores de la gobernanza con estructuras firmes en los campos ético, de transparencia, de la digitalización y de la gobernanza interna, bajo su liderazgo; creando espacios comunes político-técnico (Consejos de Dirección), redes y nuevos modelos de gestión de personas: “La mala política desprecia la gestión, la buena la pone en valor”.

Termina **JIMÉNEZ ASENSIO** su aplaudida ponencia, sosteniendo que la evolución histórica nos muestra hipotecas y fortalezas, el contexto está cambiando, a las garantías formales hay que sumar funciones y competencias institucionales, hay que ir, procurar y conseguir un fortalecimiento institucional, frente a los riesgos, políticos, tecnológicos, clientelares y sindicales los FHN deben potenciar su profesionalidad e integridad fortaleciendo su papel institucional.

La siguiente ponencia sobre “**La simplificación administrativa en la gestión local**” estuvo a cargo de **Cristina AMADOR NARANJO**, Directora General de Administración Periférica y Simplificación Administrativa de la Junta de Andalucía, con **Beatriz CARMONA GARCÍA**, Coordinadora de la Secretaría General de Administración Local de la Junta de Andalucía, que la presento y moderó la ponencia.

**AMADOR NARANJO** comenzó su intervención delimitando el concepto de simplificación administrativa en el marco del cambio continuo al que están abocadas las Administraciones Públicas para la mejor prestación de los servicios públicos, haciendo especial hincapié de la necesidad de un cambio cultural del sector para que se haga más fácil la vida del ciudadano al que debe de ponerse en el centro del necesario impulso simplificador de la normativa, el procedimiento y la organización administrativas.

Explica a continuación los trabajos que llevan a cabo en la elaboración de un decreto-ley de simplificación con 340 medidas propuesta y las directrices que las inspiran (revisión, evitación de duplicidades, sustitución de solicitudes por declaraciones o comunicaciones cuando sea legalmente factible y digitalización entre otras) y propone

reforzar las vías de comunicación con COSITAL para arbitrar medidas a incluir en la normativa en trámite o en otras, estando abiertas a cualquier propuesta que se formule.

Tras responder en el turno de preguntas a porqué del tortuoso trámite subvencional y al recurrente de las certificaciones impropias, se pasó a presentar las comunicaciones al Congreso que fueron formuladas por **Guillermo LAGO NÚÑEZ**, Secretario del Ayuntamiento de Roquetas de Mar sobre **“Un repliegue táctico ante las distorsiones del sistema local: Las Secretarías Intervención agrupadas”** y por **Alejandro HERNÁNDEZ JIMÉNEZ**, Tesorero del Ayuntamiento de Roquetas de Mar con la relativa a **“La implantación del Esquema Nacional de Seguridad en las Entidades Locales”**.

Comunicación esta última que se vio completada por la ponencia de **Constantino Millán**, Director de desarrollo de negocio de Innovasur sobre **“El rol crucial de los habilitados nacionales en la implementación exitosa del Esquema Nacional de Seguridad (ENS)”**.

La jornada de mañana del primer día del Congreso terminó con una Mesa Redonda relativa a **“La Planificación Estratégica de la Habilitación Nacional”**, en la que intervinieron **Covadonga PRIETO DÍAZ**, Interventora de Administración Local e integrante de la Comisión Ejecutiva del Consejo General de COSITAL, **Antonio ARAGÓN ROMÁN**, Presidente de COSITAL Andalucía y **Manuel ZAFRA VÍCTOR**, profesor de la Universidad de Granada. La presentación y moderación correspondió a **Hilario HURTADO GÓMEZ** del COSITAL Andalucía.

El profesor **ZAFRA**, insistió en las carencias constitucionales que, a su parecer, constriñen la autonomía local e impiden que la Administración Local pueda ser conceptuada como el tercer nivel de gobierno territorial el España, lo local debe de ser objeto de reforma constitucional ya que no es lo mismo “impugnar una ley por lo que te quitan que por lo que no te dan”, la CE da derecho a la autonomía para tener competencias pero no dice cuáles, las competencia son funciones sobre materias y debe hacerse una lista explícita de ellas al máximo nivel normativo.

**ZAFRA** aplaude el reconocimiento que la STC 2082/2020 hace de la provincia y el municipio integrantes de un mismo nivel de gobierno, ya que solo con la provincia se hace viable la realidad de los municipios despoblados, afirma que la subvención estatal o autonómica es la degradación de la Administración Local a Administración periférica estatal o autonómica y postula la distinción entre Junta de Gobierno y Pleno como Gobierno y Asamblea concluyendo en la necesidad de la reforma y en que busquemos “respaldo político para la buenas ideas” para que, citando a Maquiavelo, “la ocasión no nos pille desprevenidos”.

**Covadonga PRIETO DÍAZ** da cuenta en su intervención de los trabajos en curso puestos en marcha por la Comisión Ejecutiva del Consejo General de COSITAL, para la aprobación del Plan Estratégico de los FHN, y que ha comenzado recabando datos fidedignos de la HN y la identificación de cuatro problemas estratégicos: la modificación del apartado 7 de la DA 2ª LRBRL por la disposición final 1 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre de PGE 2022, asumiendo la comunidad autónoma del País Vasco las competencias estatales en materia de FHN, los procesos de estabilización de interinos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, el elevado número de vacantes y los criterios restrictivos del Ministerio en la gestión que realiza de la HN.

Abierto a la participación de los colegios territoriales el Plan pretende identificar debilidades y amenazas, fortalezas y oportunidades, define cinco ejes de actuación (acceso, planta, revisión, funciones y desempeño), analiza la realidad rural de la Escala, propone autocrítica de las disfunciones, analiza la OEP, el problema generalizado del desinterés social por la función pública y por ende la falta de opositores, la idoneidad del proceso selectivo y la vías de mejora, la planta municipal y las realidades del teletrabajo y la transición digital y su posible atemperación a un desempeño distinto de la HN, con los objetivos estratégicos de fortalecer la HN y la profesionalidad de los FHN.

Cerró las intervenciones de la mesa **Antonio ARAGÓN**, recomendando que todos hiciéramos un análisis DAFO de nuestro propio puesto de trabajo porque en vez de cuellos de botella se nos debe de ver como solucionadores de problemas lo que redundará en el aumento de nuestro nivel reputacional, recomienda insistir en un modelo

colaborativo e institucional en el ejercicio de las funciones que nos competen frente a otros continuistas y reactivos o meramente evasivos.

Con la ponencia titulada: **“La inteligencia artificial y las funciones reservadas. ¿Secretarios, Interventores y Tesoreros robots?”** de **Gabriele VESTRI**, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz y Fundador del Observatorio del Sector Público e Inteligencia Artificial (OspIA), presentado por **Guillermo LAGO NÚÑEZ** (COSITAL Andalucía), comenzó el segundo día del Congreso.

El profesor **VESTRI** hizo referencia al recién publicado **Diccionario de términos para comprender la transformación digital** del que es autor y comienza su ponencia puntualizando dos cuestiones, a saber: que no es lo mismo IA que automatización, que lo segundo precede a lo primero y que todo lo que va a contar tiene fecha de caducidad porque los avances tecnológicos son diarios (solo hace 11 meses que se presentó el chat GPT y ya tiene cuatro versiones y está a punto de salir la quinta).

Aun no compartiendo la carta abierta firmada el 30/5/2023 por prestigiosos científicos advirtiendo sobre el riesgo de extinción de la humanidad por el desarrollo de la IA generativa y aconsejando un parón en su utilización y progreso, incluso la IA vaticina el fin de aquella en una fecha concreta para el 1/01/2030, **VESTRI** aconseja la regulación de la IA en la actual encrucijada, definiéndose la IA como un campo de la informática que se enfoca en crear sistemas que pueden realizar tareas que normalmente requieren inteligencia humana como el aprendizaje, el razonamiento y la percepción, y distingue entre IA especializada (contestadores telefónicos de concertación de citas), IA general (permitirá conversaciones) e IA generativa (como el chat GPT, capaz de recibir peticiones, generar y entregar respuestas).

El profesor considera que ha llegado el momento de contemplar a la IA de forma distinta: la IA alternativa, que difiere de los modelos comúnmente conocidos y aceptados, “lo alternativo no es excluyente” y explica qué un algoritmo no es lo mismo que un código fuente, el primero se asemeja a un diagrama de flujos mientras que el segundo a líneas de

programación, siendo en estos códigos donde se pudieran deslizar sesgos productores de arbitrariedades, discriminaciones y resultados contrarios al Ordenamiento jurídico.

Sobre el peligro de robotización de los FHN examina campos evidentes de introducción de la IA en el desempeño de funciones reservadas (actas, informes jurídicos, auditorias, sistemas de detección de riesgos para evitar fraudes, sistemas de clasificación y segmentación de documentos, aplicaciones predictivas, recaudación y ShetPlus para creación de hojas de cálculo con lenguaje natural ...) advirtiendo que la aplicación de sistemas disruptivos en las EELL es lenta y concluyendo que el **tiempo del empleado público no ha terminado**, por detrás de los sistemas IA tiene que haber una persona que lo controla, si detrás de una maquina hay otra máquina autocontrolada que toma decisiones el resultado será inhumano.

**VESTRI** invita al estudio y la formación para aprender a dialogar con estas máquinas y contesta a las preguntas que formulan los asistentes que giran en torno a las decisiones automatizadas y el gravísimo asunto de los sesgos, las dificultades de acceso al código fuente, ya que la administración no es productora de IA, y el no menos agudo del control y defensa frente a ellos ya que hay máquinas que pueden tomar decisiones y no existe regulación, sobre todo en materia de responsabilidad “se está dando hoy una respuesta a la IA con soluciones normativas del siglo XIX”.

“**Trabajar en la habilitación nacional con ilusión y energía**” con la intervención de **Águeda LEAL QUIÑONES**, psicóloga de la Diputación de Cádiz, fue la siguiente ponencia que requirió la participación activa del presentador y moderador de la misma **Ildfonso COBO NAVARRETE** (COSITAL Andalucía).

**LEAL QUIÑONES**, hizo dos afirmaciones de partida: que cualquier responsable encargado o jefe de puede ser un líder coach para que un equipo de trabajo evolucione con alegría y energía y que intentaría, con la colaboración de **Ildfonso** (ya que escenificarían una entrevista para el desarrollo de su intervención) que el tema de la inteligencia emocional interesara tanto como el anterior de la inteligencia artificial.



**Ildefonso COBO** expone el problema de la pérdida de ilusión conforme pasa el tiempo entre los miembros del equipo de trabajo. De la felicidad inicial en el momento de la incorporación al grupo se llega a la rutina desgana, en esta situación ¿qué hacemos?

**Águeda LEAL:** Deberemos empezar por preguntarnos por nosotros mismos ¿cuánta ilusión hay dentro de mí? Si tú no tienes ilusión o es escasa tienes que corregirte porque el responsable del equipo es quién tiene que dar ejemplo. Si se ha perdido la ilusión es porque se ha generado monotonía, hay que reinventarse cada día, formarse y tener curiosidad, para sentir ideas, aprender e ilusionarse. No podemos ser autómatas. Nosotros mismos nos auto-esclavizamos, autocriticamos y auto-enjuiciamos.

Es necesario preguntarse ¿qué actitud voy a tener hoy? Hay que cambiar de enfoque. Pensar cada uno, por ejemplo, ¿qué te gustaría que te dijeran cuando te despidieran por tu jubilación? ¿quién quiero ser yo? Muchas veces solo vemos los problemas pero no a las personas.

**Ildefonso COBO:** Es difícil salir de la rutina y de nuestra zona de confort.

**Águeda LEAL:** Es muy importante no ser tan duros con nosotros mismos. En cierto modo todos padecemos el síndrome del impostor, no nos creemos tan buenos, capaces y preparamos como aparentamos. Pues a lo mejor si lo somos. Tenemos que aprender a subir nuestra autoestima.

En este punto interviene uno de los congresistas para preguntar ¿cómo podemos seguir empeñados en hacer las cosas bien cuando políticos o presuntos compañeros procuran justo lo contrario?

La ponente indica que la vida es un ciclo de hacer y deshacer. Lo que realmente importa es lo que pensamos de lo que nos hacen. Si no aceptas un insulto, diciendo: no gracias, el insulto, la falta de respeto, la agresión, se la queda el agresor. **Águeda LEAL** sugiere a su atento auditorio con un experimento en el que los congresistas, con los ojos cerrados, inducidos por la hipnótica voz de la psicóloga, se imaginan una capa

invisible que les rodea y protege de toda hostilidad de forma que todos los ataques que nos lancen rebotan y se quedan con el agresor.

**Ildefonso COBO:** ¿Cómo podemos tratar la generación de estrés que produce el trabajo? Apostilla otra compañera sobre esta cuestión del estrés, del síndrome del burnout. Estamos quemados.

**Águeda LEAL:** Recomienda una buena gestión del tiempo y de las tareas. Hay espléndidos cursos para ello. En la sociedad del zapping todo va muy rápido. Hay que aprender a decir: no hay tiempo. No. No puedo. Aconseja analizar el tiempo que requiere cada puesto para hacer el trabajo. Hay que planificar y llegar y salir del trabajo con alegría. Hemos de ser capaces de hacer informes “bonitos”, que nos satisfagan profesional y estéticamente.

**Ildefonso COBO:** Hacer informes desde el amor. Aserto que provoca la risa de los asistentes. Trata Ildefonso de ponderar la cariñosa alusión a los informes en el sentido de obtener la satisfacción por hacer bien las cosas. Introduce el tema de los ladrones de tiempo, el voluntarismo y cómo, sin duda la falta de tiempo genera mucho estrés.

**Águeda LEAL:** El estrés que tu tengas depende de ti. Hay que ser asertivos y saber decir que no. Todos queremos en el fondo ser queridos, al menos reconocidos, pero deberemos elegir entre la energía del valor o la del miedo, entre la energía del servicio público o la del quedar bien, o el marcarnos un tanto.

A la pregunta de cómo podemos bregar con la culpa, porque si algo no sale, bien, o a tiempo, o como te digan, siempre es culpa nuestra, **Águeda LEAL** promueve otro experimento participativo para sentir como nos desembarazarnos del control, nosotros mismos nos auto-boicoteamos, pero no pasa nada, vamos a ver como mejoramos. Criticar, criticar y criticar no mejora nada, no resuelve nada.

¿Pero qué tendríamos que hacer con nuestro Alcalde? ¿cómo podemos lidiar con todo eso en una situación de provisionalidad laboral en la que decir no tiene consecuencias?

**Águeda LEAL:** ¿Qué es lo peor que podría pasar? Si pensamos en eso seriamente, a la vista de a lo que estamos expuestos, la pérdida de un puesto de trabajo no es lo peor. Hay otros puestos. Si estoy bien formado y soy un especialista me llamarán. De un día a otro nos puede pasar de todo. Lo que queda eres tú, tu humanidad. Hay que aprender a estar bien aunque te vaya fatal. Hay que saber también pedir ayuda. La suerte también influye. Si la buscas. Disfruta el día a día.

Con otro experimento en el que **Águeda LEAL** nos induce a abrazar al vecino sentado al lado en el salón del Congreso, sintiendo su corazón y de forma empática, termina su ponencia con el siente aserto: “Nuestra actitud mental es un hábito, cuidala”.

En la mesa redonda dedicada a “**La provisión de vacantes de habilitados nacionales. Soluciones y alternativas a la situación actual**”, intervinieron: **Federico Castillo Blanco**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada (secretario-interventor exc.), **Antonio IGLESIAS MARTÍN**, Magistrado de lo Contencioso-Administrativo, **Ana MARTÍNEZ FERNÁNDEZ**, Subdirectora General Adjunta en la SG de Relaciones con otras Administraciones, de la DG de Función Pública (Ministerio de Hacienda y Función Pública), e **Isabel CAPOTE MARTÍN**, Jefa de Servicio de Coordinación de Inversiones y Función Pública Local de la Secretaría General de Administración Local de la Junta de Andalucía. La mesa fue presentada y moderada por **José Luis LÓPEZ GUÍO** (COSITAL Andalucía).

**Federico CASTILLO BLANCO** mantiene que la evidencia demuestra que el sistema de provisión de puestos de trabajo de los FHN no funciona bien. Está muy condicionada por la selección y la escasez de efectivos. La provisionalidad es la regla no la excepción. Postula subir a 1000 habitantes el nivel de población para la exención de puesto de HN, critica la Libre Designación, por su incoherencia con el ejercicio de funciones reservadas y recomienda repensar en la LD el antiguo sistema de ternas para tener en cuenta tanto a la corporación como al funcionario. Propone sustituir los informes favorables por los desfavorables motivados en la gestión de provisiones temporales. Para **CASTILLO BLANCO** hay margen de mejora sin desconocer las dificultades de conciliar los intereses de las organizaciones con los derechos de los funcionarios públicos.

**Antonio IGLESIAS MARTÍN**, agradece la invitación a participar en este foro y manifiesta su admiración por los FHN. Abunda en el tema de la selección del que afirma que su programa está bien aun siendo mejorable. Sostiene que los FHN tienen que ejercer un notable liderazgo público como representantes del Estado en la CCLL y realiza una crítica sistemática de la valoración de las lenguas españolas que no sean el castellano como méritos autonómicos o locales en los concursos (Cataluña, País Vasco y Galicia).

Para **IGLESIAS MARTÍN** los FHN tienen unas muy importantes y relevantes funciones que les exige ser líderes y responsables, deben de aprender a gestionar el estrés y a decir NO cuando proceda, a acostumbrarse a ser incómodos por que suponemos un control y el entorno político quiere pocos controles o ninguno.

Sobre la Libre Designación, una vez asumida por el TC, señala la irregularidad de los procesos de LD que quedan desiertos en posible fraude de ley para nombrar accidentales. Postula que necesariamente los FHN deben de ser los jefes de los respectivos servicios y que las modalidades de nombramientos temporales debieran ir encaminadas a la cobertura de puestos en la España vaciada.

**Isabel CAPOTE MARTÍN**, se refiere en su intervención en la situación y gestión de los FHN por la Junta de Andalucía tras la promulgación del RD 128/2018. Alude a las dificultades de gestión de una situación con graves carencias en la cobertura de plazas y puestos agravada además con la obligatoriedad de crear puestos de tesorería. Alude al gravísimo y preocupante problema de la falta de funcionarios y ofrece el dato de 900 nombramientos temporales al año. Confiesa que están sobrepasados con la tramitación de dos concursos anuales y recomienda disponer en la RPT de funcionario A1 que haga posible nombramientos accidentales.

Para **Ana MARTÍNEZ FERNÁNDEZ**, que agradece la oportunidad de comunicar en persona con esta ocasión, existe un problema estructural en la gestión de vacantes derivado de la gestión compartida entre el Estado las Comunidades Autónomas y las EE LL, agravado por la falta de personal. A su juicio las OPE no sirven por ellas solas para arreglar la situación, aunque se incremente el número de plazas. Critica la conveniencia de que haya tres subescalas por las dificultades de gestión que les genera,

al igual que los problemas que les da la promoción interna, y afirma que cuando un problema tiene un carácter estructural la solución no es unívoca y tiene que propiciarse por todas las partes intervinientes. Se refiere, así mismo, a lo laborioso que resulta conocer las jubilaciones que se producen de FHN. Aboga por un cambio normativo de los procesos selectivos y de provisión con su correspondiente impulso jurídico.

En opinión de **Ana MARTÍNEZ FERNÁNDEZ**, El esfuerzo de gestión que supone tres subescalas y dos categorías no es sostenible por ineficiente, una muy compleja gestión de los concurso se resuelve con un 8 % de plazas cubiertas. “La cosa no funciona, hace falta consenso para cambiarla.

Intervienen a continuación varios congresistas que muestran su disconformidad con las interpretaciones mantenidas por el Ministerio en la gestión de los FHN, interviniendo al final **Antonio IGLESIAS MARTÍN** para proponer que se aparte de esta gestión (selección y provisión) a las CCAA.

Acto seguido tuvo lugar la Asamblea General del COSITAL de Andalucía, a la que se sometieron los siguientes asuntos:

- Propuestas de acuerdo sobre prioridades profesionales en el ámbito colegial de Andalucía.
- Aprobación de la declaración institucional.

Que fueron aprobados por unanimidad y que se pueden consultar en los archivos adjuntos.

En el acto formal de la clausura del Congreso intervino **María Luisa CEBALLOS CASAS**, Secretaria General de Administración Local de la Junta de Andalucía, quién dio las gracias a los congresistas y al Presidente del COSITAL Andalucía por el extraordinario nivel de los ponentes y el trabajo desarrollado en el Congreso, felicitando a **Ildefonso COBO NAVARRATE** y al COSITAL Granada por el éxito del Congreso y la capacidad de convocatoria y organización demostrada.

**CEBALLOS CASAS**, aboga por la intensificación de las ya fructificas relaciones entre la Junta de Andalucía y COSITAL y renovando su reconocimiento a **Antonio ARAGÓN** presidente en Andalucía, quedó clausurado el Congreso.



Se hace por último constar que en el apartado de relación fraternal y de camaradería entre los congresistas que todo Congreso de FHN debe contemplar, quedó inmejorablemente cubierta con el cóctel de bienvenida celebrado en el Hotel Ac Palacio De Santa Paula la tarde del primer día y la Cena de Gala que tuvo lugar el segundo en el emblemático Carmen de los Mártires, dentro del recinto de la Alhambra.

Nuestros compañeros del Consejo General ya están trabajando en la organización del Congreso del Centenario del Estatuto Municipal para el año que viene.

Quedamos emplazados.

# **Trabajos de Evaluación**

**Revista digital CEMCI**

**Número 59/2023**





## **EL CONTROL DE LOS CONTRATOS MENORES EN LAS ENTIDADES LOCALES.**

María de las Mercedes RODRÍGUEZ OSUNA.

*Jefa de Servicio de Control Financiero. Diputación Provincial de Cádiz*

*Trabajo de Evaluación presentado para el curso de Actualización del Régimen Jurídico de las Entidades Locales Andaluzas para niveles intermedios.*

### **SUMARIO:**

1. Marco normativo de los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
2. Control de los contratos menores por parte del Órgano Interventor de la Entidad Local.
3. Control de los contratos menores por parte de la Secretaría de la Entidad Local.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

### **1. MARCO NORMATIVO DE LOS CONTRATOS MENORES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.**

**El artículo 116 de 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 adelante, LCSP), estipula que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de la citada Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante. El expediente deberá referirse a la totalidad del**

objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto en el **apartado 7 del artículo 99** para los contratos adjudicados por lotes.

Los procedimientos para adjudicar un contrato se pueden dividir en procedimientos ordinarios (abierto y restringido) y procedimientos especiales (negociado, diálogo competitivo y asociación para la innovación). En este aspecto, debe tenerse en cuenta la singularidad de los denominados contratos menores, que *“podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.”* (**artículo 131.3 de la LCSP**).

Así, el **artículo 118** estipula que:

*“1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.*

*2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.*

*3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.*

*4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.*

5. *Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.*

6. *Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”*

El **artículo 63.4** regula el **perfil del contratante**, estipulando que “*La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.*”

Añade el artículo **29 de la LCSP**, en cuanto a la duración de los contratos menores:

“7. (...) *Los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras podrán tramitarse también como contratos menores, aun cuando su duración exceda del año previsto en el apartado siguiente de este artículo, siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 118 de esta ley, que su duración no exceda de 30 meses y que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del período de garantía establecido en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal.*

8. *Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.”*

Por último, el **artículo 335 de la LCSP** estipula que se remitirá una relación de los contratos celebrados por la Entidad Local al Tribunal de Cuentas, incluyendo los contratos menores.

## 2. CONTROL DE LOS CONTRATOS MENORES POR PARTE DEL ÓRGANO INTERVENTOR DE LA ENTIDAD LOCAL.

### 2.1 Control previo:

En cuanto a las actuaciones que le corresponde realizar a la Intervención en relación al control previo de los contratos menores, en el ámbito de la FUNCIÓN INTERVENTORA **la disposición adicional tercera, apartado tercero de la LCSP**, establece que *“los actos de fiscalización se ejercen por el órgano interventor de la entidad local. Esta fiscalización recaerá también sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato, excepto los contratos menores, en el cumplimiento por la Entidad local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”*, todo ello en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLRHL) y Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (en adelante RD 424/2017).

Ello sin perjuicio de que, conforme a lo estipulado en los artículos 219.1 del TRLRHL y 17.b del RD 424/2017, no estarán sometidos a fiscalización previa (fase de autorización y compromiso del gasto) los contratos menores. Tampoco estarán sujetos a la comprobación material de la inversión, ya que añade la Disposición adicional tercera de la LCSP<sup>1</sup> que *“El órgano interventor realizará la comprobación material de la inversión en el ejercicio de la función señalada en el artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en los términos desarrollados en el artículo 20 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local”*. En este sentido, el artículo

<sup>1</sup> Se modifica por la disposición final 27.13 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre. [Ref. BOE-A-2022-22128](#)

20.3 del RD 424/2017 estipula que *“Los órganos gestores deberán solicitar al órgano interventor, o en quien delegue, su asistencia a la comprobación material de la inversión cuando el importe de ésta sea igual o superior a 50.000,00 euros, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, y sin perjuicio de que las bases de ejecución del presupuesto fijen un importe inferior, con una antelación de veinte días a la fecha prevista para la recepción de la inversión de que se trate”*.

Por tanto, y sin perjuicio de otras consideraciones que se puedan efectuar, y así lo recoge la IGAE en varios informes (entre otros de 07/09/11), los contratos menores son examinados con carácter previo por el órgano interventor por primera vez en la fase de reconocimiento de la obligación (fase O), sin poder entrar a valorar en esta fase de ejecución del presupuesto cuestiones que corresponden a fases previas del gasto, como puede ser, entre otras el fraccionamiento del contrato.

Además, en el caso de que la Corporación Local tenga aprobado el régimen de intervención limitada previa de requisitos básicos para la fase de reconocimiento de la obligación de los contratos, la intervención se limitará a comprobar los requisitos básicos aprobados por la misma, que al menos serán los estipulados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios, sin perjuicio de que se hayan aprobado otros requisitos adicionales que se consideren esenciales por la Corporación, conforme a lo estipulado en el artículo 13 del RD 424/2017.

## **2.2. Control posterior.**

Como se ha indicado en el apartado anterior, al estar exenta de fiscalización previa la fase AD de los contratos menores y al estar sometida la fase O, en la mayoría de los casos, a una intervención previa limitada, es necesario ejercer un control pleno de estas actuaciones con posterioridad, control que debe enmarcarse en el ámbito del control financiero permanente, conforme a lo preceptuado en el RD 424/2017.

Así, establece el artículo 29 del mismo que el ejercicio del control permanente comprende tanto las actuaciones de control que anualmente se incluyan en el correspondiente Plan Anual de Control Financiero sobre la base de un análisis de riesgos, como las actuaciones que sean atribuidas en el ordenamiento jurídico al órgano interventor.

En relación a estas primeras actuaciones, añade el artículo 31 que *“el concepto de riesgo debe ser entendido como la posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias en la gestión sometida a control susceptibles de generar incumplimientos de la normativa aplicable, falta de fiabilidad de la información financiera, inadecuada protección de los activos o falta de eficacia y eficiencia en la gestión.*

*Una vez identificados los riesgos será necesario asignar prioridades para seleccionar las actuaciones a realizar. De esta manera, se realizará una evaluación para estimar la importancia del riesgo, utilizando tanto criterios cuantitativos como cualitativos, y se atenderá a la conveniencia de seleccionar controles con regularidad y rotación, evitando tanto repetir controles en actividades económico-financieras calificadas sin riesgo como que se generen debilidades precisamente por la ausencia reiterada de control.”*

Teniendo en cuenta por tanto el régimen de control en el ámbito de la función interventora de los contratos menores ya indicado, es fundamental incluir el control de éstos en el Plan Anual de Control Financiero que se elabore por la Intervención Local, teniendo en cuenta el riesgo de incumplimiento en la aplicación de la normativa que su tramitación puede implicar.

A estos efectos, un ejemplo de régimen de control posterior que se podría plantear en el Plan Anual de Control Financiero podría ser:

Riesgo: Cumplimiento de los requisitos de la Ley de Contratos del Sector Público en la tramitación de los contratos menores.		
Deficiencias en la tramitación de los expedientes en relación a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público en la tramitación de los contratos menores.	<b>¿A quién afecta?</b>	<b>Valoración del riesgo:</b> Alto.
	Entidad Local y licitadores.	<b>Plan de acción propuesto para las áreas en su caso:</b>  1. Mejor planificación de las necesidades de los diferentes servicios de la Entidad Local: En muchas ocasiones se tramitan contratos menores por falta de planificación previa de las necesidades de cada uno de los servicios, sin que se recurran a los procedimientos adecuados de adjudicación (abierto, negociado...)  2. Coordinación entre las diferentes áreas gestoras de las necesidades a satisfacer: En muchas ocasiones se tramita el mismo tipo de contrato menor por diferentes áreas gestoras para satisfacer las mismas necesidades, sin recurrir al procedimiento adecuado de planificación.
	<b>¿Interno, externo o resultado de una colusión?</b>	<b>Controles que se realizan (Función Interventora):</b> Verificación del reconocimiento de la obligación con la presentación de la correspondiente factura.  <b>Controles que se proponen realizar (Control Financiero):</b> Verificación de un porcentaje seleccionado de contratos menores, a efectos de comprobar el cumplimiento del procedimiento preceptuado en la normativa aplicable.
	Interno.	

Una vez realizado el análisis de riesgos correspondiente, se analiza los objetivos y alcance del control financiero:

- **Objetivos.**

A efectos de realizar un control financiero posterior de aquellos extremos de los expedientes que dan lugar, conforme al análisis de riesgos incluido en el Plan Anual de Control financiero, a un riesgo alto, se realizará un análisis de los contratos menores donde se evaluará la comprobación del cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y en general, que su gestión se ajusta a los principios de la buena gestión financiera, conforme a la concreción que se detalla en el apartado siguiente relativo al alcance.

Con ello, se plantea un análisis inicial del cumplimiento de la normativa aplicable (auditoria de cumplimiento) a efectos de que conste debidamente acreditada la gestión de los recursos públicos orientada a la eficacia, eficiencia, economía, calidad y transparencia con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como para formular las recomendaciones oportunas que permitan corregir las actuaciones que lo requieran, promoviendo de esta manera la mejora de técnicas y procedimientos de gestión financiera.

- **Alcance.**

Las cuestiones objeto de análisis serán aquellas que se considera que pueden incidir de forma más importante en la gestión de los expedientes y en la eficacia y eficiencia en la tramitación de los contratos menores. En base a ello:

El **ámbito subjetivo del trabajo** está constituido por la Corporación Local.

El **ámbito temporal** del análisis se extiende a los contratos del ejercicio al que se refiera el Plan Anual de Control Financiero, considerando como contratos iniciados aquellos cuyo expediente de contratación se ha aprobado en el ejercicio correspondiente (Decreto de aprobación del expediente que incluya aprobación de fase de autorización y disposición del gasto).

El **ámbito objetivo** del control consistirá, como se definía en el análisis de riesgos y en los objetivos, en la comprobación del cumplimiento del procedimiento preceptuado en la normativa aplicable. Para ello se realizará un análisis global de la documentación



remitida por el área gestora de cada uno de los expedientes seleccionados por muestreo aleatorio para la verificación, principalmente, de los siguientes aspectos:

- Que se ha procedido a justificar la necesidad del contrato menor y en su caso la causa de su falta de planificación de la contratación, por lo que no puede ser objeto de contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que año tras año respondan a una misma necesidad. En este caso, debería planificarse su contratación y realizarse por procedimientos ordinarios.
- Que el objeto del contrato cumpla con lo preceptuado el artículo 99 LCSP, principalmente “...deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única...”
- Que estos contratos se han tramitado de conformidad a la normativa y procedimientos aplicables y que consta de la documentación mínima requerida por la normativa vigente.
- Que se respetan los límites de valor estimado en la contratación menor, no superándose los límites establecidos en el artículo 118.1 LCSP, calculándose conforme a las reglas indicadas en el artículo 101 de dicha norma y siempre conforme a precios de mercado.
- Que durante el ámbito temporal analizado no se ha utilizado este procedimiento de contratación de forma abusiva, vulnerando los principios de buena gestión y dado el carácter excepcional de la contratación menor.
- Que, de acuerdo con el principio de competencia, se ha velado por una mayor concurrencia y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación ha solicitado tres presupuestos, incorporándose los mismos al expediente para justificar la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses de la Administración.

- Que de no ser posible el punto anterior, se ha motivado dicho extremo en el expediente de contratación.
- Que la Corporación cuenta con las herramientas y medios adecuados tanto personales como informáticos para una adecuada gestión, control y seguimiento de los contratos menores.
- Que los contratos menores se han publicado en la forma prevista en el artículo 63.4 LCSP.

En función de los riesgos apreciados en la verificación de los apartados anteriores, podrá solicitarse documentación complementaria y extender la verificación tanto a ejercicios anteriores o posteriores.

### **3. CONTROL DE LOS CONTRATOS MENORES POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE LA ENTIDAD LOCAL.**

La **Disposición Adicional Tercera de la LCSP**, establece, en su punto 8º que *“Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.”*

Su interpretación ha dado lugar a numerosas controversias en cuanto a la emisión de informe por la Secretaría en el ámbito de los contratos menores. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su conclusión al Expediente 21/21 determina que dicha disposición exige el informe jurídico del Secretario de la entidad local antes de la aprobación de los expedientes de contratación también en el caso de los contratos menores, en base a los siguientes argumentos:

*«la conclusión que deriva de la nueva redacción es que el Secretario debe informar, por una parte, los pliegos, tal como exige la ley respecto de todas las Administraciones Públicas y, por otra parte, la aprobación del expediente, al haber sido explicitada en la Disposición adicional tercera la necesidad de este informe.*

*(...)*

6. *En el caso de los contratos menores el artículo 118 LCSP alude de modo expreso a la forma de tramitación de lo que denomina “expediente de contratación en contratos menores.” No cabe duda, por lo tanto, de que para el legislador en la LCSP el contrato menor está caracterizado por la necesidad de que se tramite un breve y sencillo expediente de contratación del que forman parte, en condiciones normales, los siguientes actos (...):*

*Pero la Disposición adicional tercera, que regula las especialidades de la contratación de las Entidades Locales añade un requisito más, que el Secretario de la Corporación emita un informe con el que ofrezca una perspectiva jurídica de la correcta tramitación del expediente de contratación, como acto previo necesario para que se pueda proceder a aprobar el expediente del contrato. Este informe, conforme a la LCSP, tiene carácter preceptivo, por lo que no puede ser preterido en el procedimiento.*

*La razón por la cual este informe es considerado necesario en el caso de las Entidades Locales obedece sin duda a la especial configuración y características de su contratación, tanto desde el punto de vista organizativo como en otros aspectos. Es claro que el legislador quiso que en los expedientes de contratación de las entidades locales existiese un informe del Secretario que explicase jurídicamente la corrección del expediente. (Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 64/18, de 10 de octubre, en el que ya se trató sobre el contenido de este informe). Todo ello debe llevarnos a entender que la LCSP pretende que la contratación de las Entidades Locales tenga algunas peculiaridades en su tramitación y que una de ellas es que en todos los contratos ha de constar el informe del Secretario. Esta circunstancia se aprecia también en el caso de los contratos menores que realicen las Entidades Locales. La cautela que*

*la norma establece para garantizar la presencia de un informe jurídico previo a la aprobación del expediente no puede orillarse en el caso de los contratos menores de modo que, aunque el artículo 118 de la LCSP no mencione expresamente este informe, no cabe duda de que la voluntad de la ley es que cuando contrate una entidad local el Secretario se pronuncie también sobre la corrección del expediente.*

*Esta Junta Consultiva es plenamente consciente de que en los contratos menores la tramitación ha de ser muy rápida, pero lo cierto es que, por razón de su escasa cuantía, la emisión de cualquier informe, sea el de necesidad del contrato, el de respeto a la integridad del objeto, o el del Secretario sobre el expediente, no deberían tener una especial complejidad ni retrasar en modo alguno la tramitación del procedimiento.”*

Sin embargo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia (XCCAG) en el informe 3/2023, concluye que la tramitación de los contratos menores no requiere con carácter preceptivo de informe jurídico, teniendo su tramitación las mismas formalidades y requisitos en todas las Administraciones Públicas, sin que la disposición adicional tercera de la Ley 9/2017 (LCSP) establezca requisitos o exigencias adicionales para las entidades locales. Ello sin perjuicio de que, en una regulación propia, en el ejercicio de su autonomía local, incorporen el informe jurídico de secretaría a los expedientes de contrato menor.

Teniendo en cuenta lo anterior y a pesar de ser una cuestión muy controvertida, se considera recomendable la inclusión del pronunciamiento de la Secretaría General conforme a lo expresado; o al menos, aplicando los principios de eficacia y eficiencia “*una nota de conformidad*” o “*visto bueno*” tal y como se concluye en **Informe 7/2019, de 3 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente)** “*...La aplicación en estos casos de la posibilidad prevista en la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, de sustituir el informe del Secretario por una nota de conformidad se considera adecuada e, incluso, necesaria, para preservar la agilidad que debe caracterizar los contratos menores*”.

#### 4. CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta, por un lado, la escasa regulación de los contratos menores en la legislación contractual que hemos enunciado al principio del presente, y en particular en las entidades locales que suelen carecer de regulación específica, y por otro, el escaso control que se ejerce sobre los mismos (exención de fiscalización de los mismos en la fase AD, intervención previa en requisitos básicos en la fase O, o falta de emisión de informe jurídico por la Secretaría), se deberían instaurar por la Corporación Local otras medidas que faciliten el control de los mismos, sin perjuicio de los controles que el propio área gestora debe establecer conforme al modelo COSO<sup>2</sup>.

Estas medidas podría ser la aprobación de un procedimiento sistematizado de tramitación de los mismos (circular, instrucciones internas etc.); o en su defecto al menos, incluir unas instrucciones en las Bases de Ejecución del Presupuesto, así como un procedimiento de planificación y coordinación de las áreas gestoras en la tramitación de la contratación de la entidad, ya que como se ha indicado en el análisis de riesgos, la mayoría de problemas se centran en la tramitación individual de cada una de las áreas gestoras de la Entidad Local de los contratos menores que le corresponden, la falta de coordinación de las áreas gestoras entre sí y la falta de planificación anual de las necesidades que cada una de ellas tiene, que ocasiona que en algunos casos se tramiten contratos menores que responden a las mismas finalidades y que podrían licitarse de forma conjunta.

Dentro de la aprobación de un procedimiento sistematizado de tramitación, una vez analizada la tramitación de los contratos menores en mi Corporación, considero fundamental la inclusión de los siguientes aspectos:

- 1) Incluir la obligación de **petición de al menos tres presupuestos**. Numerosos informes de Tribunales de Recursos Contractuales, así como la **Resolución del 6 de marzo de 2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28**

---

<sup>2</sup> El modelo COSO es un instrumento eficaz en la evaluación del control interno, ya que incluye todos los aspectos a ser considerados, tales como ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, así como el monitoreo.

**de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre**, recomiendan que el órgano de contratación solicite, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente en el caso de no hacerlo el motivo; de acuerdo con el principio de competencia, y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción.

Ello teniendo en cuenta el tenor literal de la LCSP, que en su artículo 1.1, al regular el objeto y finalidad de la ley, estipula que *“...A fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, **publicidad** y **transparencia de los procedimientos**, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia.*

2) **Designación del responsable del contrato conforme al artículo 62 LCSP:**

La figura del responsable del contrato ya se encontraba recogida en la normativa anterior, pero con carácter potestativo. La novedad de la LCSP es su carácter obligatorio y así lo establece en su artículo 62 cuando impone a los órganos de contratación la obligación de designar un responsable del contrato y le atribuye las siguientes funciones:

*“1. Con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos, los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él.*

2. *En los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato serán ejercidas por el Director Facultativo conforme con lo dispuesto en los artículos 237 a 246.*”

Ello resulta fundamental a la hora de garantizar la correcta prestación del servicio, ya que en caso contrario se diluye la responsabilidad del control de ejecución de los mismos.

- 3) **Indicación del plazo de ejecución del contrato:** Para su correcto control (exigir su correcta ejecución) y presupuestación (conforme a la ejecución del contrato, analizando la tramitación anticipada/plurianualidad en los casos en los que proceda).
- 4) **Inclusión de un documento técnico** en el que se indiquen los criterios de adjudicación y las condiciones de ejecución del contrato, a fin de garantizar una eficiente tramitación del contrato y una mayor seguridad jurídica en su tramitación, ejecución y control.
- 5) **Informe de necesidad y definición del objeto del contrato.** La LCSP estipula, en el artículo 116.e, que debe quedar justificado adecuadamente en el expediente *“La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.”*

La justificación de los expedientes de contratación es esencial y debe ser muy tenida en cuenta porque su omisión o insuficiencia pueden acarrear la nulidad de lo actuado. Motivar adecuada o debidamente, como suele exigir la LCSP supone exponer claramente las razones de la decisión u opción adoptada. La clave de esta justificación no está tanto en la extensión como en la claridad y razonabilidad.

Por otra parte, y más tratándose de expedientes de contratación menor, debe quedar justificado en el expediente el procedimiento de contratación elegido por la

utilización excepcional de esta figura sólo para necesidades puntuales y esporádicas, urgentes y perfectamente definidas.

Ello teniendo en cuenta que se detecta que la motivación de la necesidad a satisfacer a través del contrato menor en muchos casos resulta indeterminada o vaga, sin enmarcar entre las competencias propias de la Corporación Local conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no quedando justificadas suficientemente en los expedientes, aludiendo en muchos casos a satisfacer necesidades de carácter recurrente, por lo que se recomienda mayor concreción en la definición de los objetos de los contratos de manera que se justifique indubitadamente su necesidad.

*“El informe 4/2018 de 15 de junio 2018. Diversas cuestiones de interpretación del art. 118 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público en relación con la contratación menor” de la Junta Consultiva de Valencia concluye en la misma línea:*

*“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 118, números 1 y 3, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para la tramitación de un contrato menor adjudicado directamente, además de la aprobación del gasto y la factura, es necesario en todo caso el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y ha de justificarse en el expediente que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los principios de la contratación pública, así como que se ha comprobado la circunstancia de que, con la adjudicación de dicho contrato menor, el contratista no se encontrará en la situación de incompatibilidad prevista en el artículo 118.3 de la Ley<sup>3</sup>”.*

Ello facilitaría la mejor gestión y control de este tipo de expedientes de contratación, que, con carácter general, se utiliza de forma abusiva en la mayoría de las

---

<sup>3</sup> Hay que tener en cuenta que dicho requisito se encuentra derogado tras la modificación del artículo 118.3 por la disposición final 1.1. del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.



Corporaciones Locales por la agilidad y falta de previsión que permite, pero que tiene unas limitaciones temporales y económicas muy claras establecidas en el artículo 118 LCSP, limitaciones de las que es imposible llevar a cabo un control de forma previa como ya se ha indicado.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

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.

Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios, publicado por Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado.

Intervención General de la Administración del Estado.

Informe de 7 de septiembre de 2011, por el que se resuelve discrepancia relativa a la fiscalización de la propuesta de reconocimiento de la obligación y del pago, derivada de la prestación realizada en ejecución de un contrato menor.

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente). -Informe 7/2019, de 3 de octubre.

Asunto: Obligatoriedad del informe jurídico de la Secretaría en la aprobación de los expedientes de contratación menor de las entidades locales.

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Expediente: 21/21. Materia: Emisión de informe por el Secretario de la Corporación Municipal en los contratos menores.

Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia.

Informe 4/2018 de 15 de junio 2018. Diversas cuestiones de interpretación del art. 118 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público en relación con la contratación menor. Ref.: SUB/SCC/mvt-asm. Asunto : Informe 4/2018.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREsCon).

Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia (XCCAG). -Informe 3/2023, de 17 de marzo de 2023, respecto de si resulta preceptivo el informe jurídico al que se refiere el apartado 8 de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, en la tramitación de los expedientes de contratos menores

## ALGUNAS PATOLOGÍAS DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES. ANÁLISIS DE LAS INSUFICIENCIAS DETECTADAS

Ángel RUIZ CHECA

*Funcionario de Habilitación Nacional, Subescala Secretaría Intervención*

*Trabajo de Evaluación presentado para el Curso de Estudios Avanzados Sobre Contratación Pública Local (VI Edición). CEMCI.*

*La naturaleza nos ha dado las semillas del conocimiento, no el conocimiento mismo (Séneca)*

### SUMARIO:

1. Introducción
2. El carácter formal de la contratación administrativa
3. Supuestos de contratación irregular
4. Soluciones a la contratación irregular
5. Límites de la indemnización
6. Responsabilidades
7. Conclusiones

### 1.- INTRODUCCIÓN

La contratación pública tiene una gran relevancia económica. Según la OCDE representó el 10,5% del PIB y el 23,9% del gasto total de las Administraciones Públicas españolas en 2015<sup>1</sup>. La Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia ha cifrado en el pasado el peso de la contratación en el 18,5% del PIB, y otras fuentes estiman un

---

<sup>1</sup> Según datos extraídos del documento “Government at a glance 2017” de la OCDE, calculados a partir de los sistemas de contabilidad nacional de los distintos países

peso todavía mayor<sup>2</sup>. Adicionalmente, el aprovisionamiento público juega un papel muy importante en la implementación de políticas públicas, sirve para impulsar la innovación, proporcionar servicios públicos de calidad, promover la integración social o incrementar la productividad del país. Afecta a todos los mercados y, como consecuencia, a los precios, la calidad, la productividad y el nivel de bienestar de los ciudadanos.

Siguiendo a LEIVA LÓPEZ (2021)<sup>3</sup>, la Administración debe programar y ejecutar sus presupuestos con criterios de eficiencia y economía, no podemos olvidar que los fondos manejados por la misma deben ser empleados de conformidad con los requisitos que establece el artículo 3 de la LRJSP.

El sector de la contratación pública es especialmente vulnerable al fraude y a las irregularidades. Esta preocupación por la moralidad y la transparencia ha sido una constante histórica.<sup>4</sup> La experiencia de investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>5</sup> demuestra que la contratación pública sigue siendo un campo atractivo para los defraudadores. Dicho organismo observa que el 20 % de las irregularidades notificadas estaban relacionadas con incumplimientos de las normas de contratación pública, que representaban el 30 % del total de los importes irregulares comunicados. Los casos de la OLAF han revelado varios problemas de base que hacen que este sector concreto sea más proclive a las actividades fraudulentas: leyes nacionales sobre contratación pública poco claras o complicadas de difícil aplicación, carencia de conocimientos especializados y de capacidad administrativa por parte de las autoridades que han de aplicar las normas de forma coherente y homogénea, insuficiente preparación de los miembros de los comités de evaluación (especialmente en las licitaciones

<sup>2</sup> El Observatorio de la Contratación Pública lo cifra en el 20% del PIB.

<sup>3</sup> LEIVA LÓPEZ, ALEJANDRO D, (2021) “La prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración Pública y el reconocimiento extrajudicial de créditos”, *Revista Vasca de Administración Pública* n° 120, Mayo-agosto 2021, pág. 231.

<sup>4</sup> Real Decreto de 27 de febrero de 1852, siendo presidente del Consejo de Ministros Bravo Murillo.

<sup>5</sup> Informe anual de la OLAF de 2016

de infraestructuras complejas), nivel inadecuado de auditorías, controles y verificaciones realizadas por las autoridades reguladoras, etc.

Esta preocupación por la transparencia y la integridad están presentes tanto en la exposición de motivos como en los artículos 1 y 64 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

Tanto la legislación nacional como la comunitaria proyectan una contratación pública en la que las Administraciones Públicas planifican, con antelación y adecuadamente sus necesidades; los adjudican en procedimientos ajustados a los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia; prevén con antelación las modificaciones contractuales; certifican y receptionan correctamente las obras, servicios y suministros; pagan dichas certificaciones dentro del plazo legalmente establecido. Pero la realidad es que este mundo ideal en muchas Administraciones no es así, encontrándonos con una contratación administración irregular, pudiendo resumirse en contrataciones verbales, modificaciones irregulares y las prórrogas de contratos ya finalizados y que suponen una quiebra de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

## 2.- EL CARÁCTER FORMAL DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

La actividad contractual de la Administración Pública está sujeta al desarrollo de un procedimiento administrativo predeterminado cuya finalidad es:

- Servir de garantía a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.
- Garantizar el acierto y oportunidad en la adopción de las resoluciones de la Administración<sup>6</sup>. Y es que los principios de concurrencia

<sup>6</sup> Tal como recoge GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ S (2003) *El contrato administrativo*. Madrid, Civitas, 2003, pág. 448, una de las razones que justifican la aparición del contrato administrativo frente al civilista y lo “*que diferencia ambos modelos en la fase de adjudicación (libertad de selección del contratista en el modelo civilista y sujeción a las reglas de publicidad y concurrencia y vinculación a la mejor oferta en el modelo publicista)*”

competitiva, publicidad, igualdad y objetividad no pueden garantizarse a extramuros del procedimiento administrativo.

Según ALBADALEJO (1981)<sup>7</sup> en la contratación civil la forma de los contratos se rige por el principio de libertad de forma, como regla, ni la requieren las declaraciones de los contratantes, ni ninguno de los demás elementos. Sin embargo, en el ámbito de la contratación administrativa rige el principio formalista, lo que implica la necesidad de tramitar un procedimiento administrativo y la materialización documental del contrato, con el contenido mínimo del artículo 35 de la LCSP. Produciéndose la perfección, como regla general, en el momento de su formalización.

Este carácter formal de la contratación del sector público se traduce según en el artículo 37 de la LCSP en que las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga el carácter de emergencia. En los supuestos de emergencia, el carácter formalista de la contratación administrativa cede ante la necesidad de enmendar en lo antes posible el evento producido. Por otra parte, la excepcionalidad de este régimen se plasma también en la dispensa de formalización de este tipo de contratos, frente a su exigencia, como requisito de eficacia, en el resto de contratos<sup>8</sup>.

Este carácter formal de la contratación administrativa ha estado explicitado expresamente en todas las leyes de contratos públicos desde el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, cuyo artículo 41 ya disponía que la "Administración no podrá contratar verbalmente la ejecución de obras, cualquiera que sea la cuantía de las mismas, ni podrá iniciarlas sin la previa formalización del contrato correspondiente, excepto en los casos a que se refieren los artículos 26 (urgencia) y 27 (emergencia) de esta Ley.

<sup>7</sup> ALBADALEJO M (1981), *Compendio de Derecho Civil*, 4ª ed, Barcelona, Librería Bosch, 1981, pág. 191.

<sup>8</sup> PEÑA MOLINA, M (2020), "Contratación de emergencia por el COVID-19 y responsabilidades jurídicas", *Diario La Ley*, N.º 9630, 12 de Mayo de 2020, WOLTERS KLUWER

Tal como explica DE VICENTE (2005)<sup>9</sup>: "no obstante en la actividad de la Administración no es infrecuente la aparición de requerimientos de pago por la ejecución de concretas prestaciones que no se hallan recogidas en los documentos contractuales y sobre los que incluso no existe ninguna referencia documental que avale su encomienda por la Administración, o ésta se ha efectuado por persona sin capacidad para vincularla".

Ante esta actividad irregular de la Administración hemos de plantearnos cómo debe reaccionar el ordenamiento jurídico, para lo cual resulta necesario delimitar la naturaleza jurídica de este acto irregular.

El artículo 38 b) de la LCSP dispone que serán inválidos los contratos celebrados por los poderes públicos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación por concurrir algunas de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos 39 (causas de nulidad de derecho administrativo) y 40 (causas de anulabilidad de derecho administrativo). No obstante la teórica invalidez del contrato no impide la producción de efectos jurídicos derivados de la apariencia del contrato<sup>10</sup>, de forma que resulta obligada la reacción del ordenamiento jurídico tendente a hacer desaparecer aquellos efectos.

### 3.- SUPUESTOS DE CONTRATACIÓN IRREGULAR

Del análisis la doctrina del Consejo de Estado, Consejos Consultivos autonómicos, Tribunales de Recursos contractuales, y de la jurisprudencia se desprende una variada casuística de irregularidades en la contratación administrativa que tienen su origen en la contratación verbal, en los supuestos de prórroga irregular de contratos ya finalizados, modificaciones irregulares de contratos en vigor o prestaciones adicionales ejecutadas al margen del procedimiento establecido.

<sup>9</sup> DE VICENTE GONZALEZ, J.L. (2005), Enriquecimiento Injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local, *Revista de Administración Pública* n° 168, septiembre- diciembre (2005), pág. 410

<sup>10</sup> BAUZA MARTORELL, F.J. (2016). "Contrato Verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto". *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 181, octubre-diciembre 2016. Thomson- Aranzadi. Consultada electrónicamente en Proview de Aranzadi el día 25/07/2022.

Según destaca VALERO ESCRIBANO (2015)<sup>11</sup>, podemos clasificar las principales irregularidades que se producen en materia de contratación pública en 5 grandes grupos:

- 1) Ausencia de contrato escrito o contratación verbal.
- 2) Fraccionamiento irregular del objeto del contrato.
- 3) Modificaciones no tramitadas (modificados emergentes).
- 4) Ausencia de crédito adecuado y/o suficiente.
- 5) Procedimiento de licitación incorrecto.

Especial referencia haremos a la ausencia de contrato escrito o contratación verbal, al fraccionamiento irregular del objeto del contrato, a la ausencia de crédito adecuado y/o suficiente y a las modificaciones .

#### 1.- Contratación Verbal

Podemos definir la contratación verbal como aquella adjudicación de un encargo por un poder público a un empresario, efectuada directamente, sin seguir ningún procedimiento formal ni para la definición del objeto, ni para la determinación de sus condiciones, ni para la selección del contratista.

En los contratos menores se incurra también, con demasiada frecuencia, en este supuesto. No olvidemos que la nueva Ley de Contratos para los contratos menores se requiere la tramitación de un expediente administrativo, cuya ausencia provocaría la invalidez del mismo.

#### 2.- Fraccionamiento irregular del objeto del contrato

---

<sup>11</sup>VALERO ESCRIBANO, J.I,(2015) “La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVII, Mayo 2015, pág. 149-179.



De conformidad con el artículo 99 de la LCSP, "No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan."

No hay que confundir el fraccionamiento con la división por lotes

Tal y como viene reiterando la doctrina administrativa de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), entre otros, 6/2016 de la JCCA del Estado, un requisito fundamental que debe cumplirse para que pueda hablarse de un fraccionamiento del contrato es que exista una unidad operativa o funcional entre las diferentes prestaciones. Todo ello con independencia de que exista o no intencionalidad en la eventual elusión de los requisitos de publicidad y concurrencia, pues como se indica en el Informe 9/2009 de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía:

"Podría ocurrir que el órgano de contratación no tenga la intención de eludir los requisitos de publicidad y el procedimiento de adjudicación establecidos legalmente; pero lo cierto es que siempre se produce, al igual que ocurre cuando se da tal intencionalidad, ese efecto"

No hay que confundir el fraccionamiento con la división por lotes prevista en el art. 99.3 de la nueva LCSP. Necesaria referencia debemos hacer al Informe 1/2017 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón, por su claridad meridiana en el establecimiento de la diferenciación conceptual de ambas figuras<sup>12</sup>. La división del objeto en lotes no es ilegal por dos motivos: uno, porque el resultado de cada uno de los lotes supone que las partes resultantes, son susceptibles de utilización o aprovechamiento separado. En segundo lugar, porque al dividir el objeto en distintos lotes, el valor que se toma como referencia para acudir a un procedimiento de adjudicación u otro, es el del valor total de los lotes, luego, el efecto de eludir un procedimiento de licitación más garantista y con mayor publicidad tampoco se produce. En sentido contrario el

---

<sup>12</sup>Informe 1/2017, de 1 de febrero, de la Junta consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asunto: objeto de los contratos públicos. Delimitación: contenido y límites. El fraccionamiento de los contratos.

fraccionamiento no está permitido porque en él sí concurren los dos efectos perversos que acabamos de comentar.

Además, el fraccionamiento del objeto del contrato se produce con independencia de que los contratos presuntamente fraccionados se hayan adjudicado a personas diferentes. En el mismo sentido se pronuncia el informe 4/2010 de la JCCA de Illes Balears. El fraccionamiento irregular del objeto del contrato es una práctica frecuente, como ya hemos comentado, para cubrir el lapso temporal que media entre la finalización de un contrato ordinario y la formalización del nuevo contrato. Igualmente existe la presencia de estas malas prácticas en la contratación de servicios y suministros que tienen cierto carácter de periodicidad en el tiempo —lo cual no implica necesariamente que estemos ante contrataciones de tracto sucesivo, sino simplemente recurrentes.

Esta situación puede dar lugar a que el expediente se encuentre incurso en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.e) Ley 39/2015, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento de licitación que legalmente procedía aplicar en función del verdadero valor estimado del contrato.

La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, sí recoge un supuesto novedoso en el que se permitiría prorrogar el contrato originario, aun habiendo expirado su vigencia, siempre que se cumplan los condicionantes recogidos en el art. 29.4, el cual establece: "Cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un período máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que

el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario".

### 3. La ausencia de crédito adecuado y suficiente

La ausencia de crédito adecuado y suficiente ha sido una de las principales irregularidades que se han puesto de manifiesto, sobre todo en el ámbito local, y cuya consecuencia inmediata son las denominadas "facturas en el cajón", o utilizando un término más propio del ámbito de la auditoría financiera, la existencia de pasivos ocultos.

El procedimiento de ejecución del presupuesto de gastos, al igual que el procedimiento administrativo de contratación, impide que se puedan contraer compromisos de gasto sin crédito.

De conformidad con el artículo 39 de la LCSP, es motivo de nulidad de pleno derecho la carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a la normativa de contratación pública, salvo los supuestos de tramitación de emergencia. En este sentido, 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) dispone que "no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".

### 4.- Modificaciones Irregulares o Prestaciones Adicionales sin procedimiento

La LCSP en sus artículos 204 y 205 regulan los requisitos y supuestos para que un contrato en vigor pueda ser modificado durante su ejecución. Sin embargo, con excesiva frecuencia, sobre todo en contratos de obras, se producen modificaciones a través de instrucciones verbales de la dirección facultativa. Adjudicándose, también,

prestaciones adicionales perfectamente individualizadas y susceptibles de ser licitadas en otro procedimiento autónomo.

EL Tribunal Supremo en Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 24 Oct. 2005, Rec. 3444/2003 ha tenido ocasión de tratar esta materia<sup>13</sup>.

#### 5.- Prórrogas de contratos finalizados.

Con relativa frecuencia se da la práctica de que contratos ya finalizados y sin posibilidad de nuevas prórrogas son prolongados hasta que se produce una nueva adjudicación, justificándolo en la necesidad de dar continuidad a los servicios públicos correspondientes, apreciándose una falta de previsión y planificación para el inicio de la nueva licitación y un incumplimiento del artículo 29.4 de la LCSP.

Todas estas situaciones ponen de relieve la existencia de graves infracciones en la contratación administrativa de las Administraciones implicadas. Aunque el ordenamiento jurídico dispone de mecanismos para reaccionar frente a tales conculcaciones de la legalidad e impedir que con ellas se causen perjuicios indebidos a los particulares no puede dejar de advertir que la profusión de este tipo de actuaciones irregulares, hace muy difícil salvaguardar adecuadamente los principios de publicidad y concurrencia que deben inspirar la contratación administrativa. Por más que circunstancias de diverso tipo puedan interferir en la normal sucesión de los contratos o en la necesidad de recabar trabajos complementarios o extraordinarios que no pudieron preverse o anticiparse, es deber de la Administración actuar con previsión suficiente para garantizar que la contratación administrativa se ajusta a la legalidad, iniciando los procedimientos

---

<sup>13</sup>El supuesto de hecho es que por una determinada empresa de obras públicas se realizaron obras de remodelación de un edificio de la Administración destinado a oficinas por inexistencia de crédito no se tramitó expediente de modificación. En definitiva, se está ante un contrato nulo de pleno derecho, por haberse realizado prescindiendo totalmente del procedimiento establecido por la Ley. En consecuencia, las partes deben resarcirse o restituirse recíprocamente las cosas que hubieran recibido. Se añade además en el precepto que la parte culpable debe indemnizar a la contraria de daños y perjuicios

de contratación con la antelación suficiente o recurriendo, conforme a los procedimientos previstos en la legislación vigente, a utilizar las diversas soluciones permitidas para tales casos (contratación de emergencia, modificaciones del contrato o contratos complementarios).

El Consejo de Estado ha venido dictaminando en los últimos años múltiples expedientes iniciados, por regla general, de oficio y en los que se trataba de resarcir a una empresa que ha prestado determinados servicios a la Administración sin una estricta cobertura contractual. El elemento común a todos estos casos es la falta de sometimiento a las reglas de la contratación pública y, más concretamente, a los principios de publicidad y concurrencia que la inspiran, pero la casuística es muy variada.

Los supuestos más frecuentes son aquellos en los que el problema trae causa del retraso en la adjudicación de un nuevo contrato para la prestación de un servicio, de modo que el antiguo contratista (cuya relación contractual con la Administración ya ha finalizado) continúa durante un cierto tiempo prestando ese mismo servicio. Esto ocurre con la aquiescencia -expresa o tácita- de la Administración, o incluso propiciándolo activamente esta, pero sin responder a ninguna orden mínimamente formalizada; como máximo, a alguna orden verbal o muy informal, en ocasiones de difícil acreditación (en este sentido, por ejemplo, dictámenes números 389/2017, de 6 de julio, 842/2017 y 843/2017, de 20 de diciembre, 80/2019, de 21 de febrero, 81/2019, de 14 de marzo, 680/2019, de 26 de septiembre, 878/2019, de 16 de enero de 2020, 1.112/2019 y 1.056/2019, de 5 de marzo de 2020). También se ha observado un escenario en el que, aunque llegó a haber una propuesta de adjudicación, el contrato no se adjudicó ni formalizó, pese a que, invocándose la urgencia del servicio, sus prestaciones se ejecutaron de forma inmediata, sin cobertura contractual, decidiéndose, finalmente, desistir del procedimiento contractual tramitado (véase dictamen número 356/2020, de 8 de octubre).

En otros casos, por el contrario, existen órdenes de continuidad del servicio o de "prórroga contractual" algo más expresas pero igualmente irregulares (por ejemplo, dictámenes números 506/2017, de 28 de septiembre, 846/2017, de 2 de noviembre,

971/2018, de 13 de diciembre), órdenes expresas de desarrollar "trabajos complementarios" fuera del objeto del contrato (dictámenes números 378/2016 y 379/2016, de 21 de julio), contratos menores que se pretenden adjudicados sin apenas procedimiento ni respeto a reglas formales (por ejemplo, dictámenes números 506/2017, de 28 de septiembre, 543/2017, de 20 de julio, 554/2017, 13 de julio, 1.165/2017, de 15 de febrero de 2018, y 45/2018, 46/2018 y 47/2018, de 1 de febrero) o con una indebida e insuficiente declaración de emergencia (dictámenes números 667/2019, 678/2019 y 679/2019, de 24 de octubre, y 906/2019, de 6 de febrero de 2020), contratos verbales sin que concurriesen las rigurosas circunstancias excepcionales y de emergencia en las que únicamente están admitidos (dictámenes números 553/2016, de 20 de julio, 554/2016, de 14 de julio, 751/2016, de 22 de septiembre, 906/2019, de 6 de febrero de 2020, y 456/2020, de 15 de octubre) o una utilización irregular de la figura de los convenios de colaboración (dictámenes números 47/2016, de 10 de marzo, 48/2016, 49/2016, 50/2016, 51/2016 y 52/2016, de 17 de marzo, 927/2016 y 930/2016, de 19 de enero de 2017, 928/2016 y 931/2016, de 15 de diciembre, y 929/2016, de 1 de diciembre).

#### **4.- SOLUCIONES A LA CONTRATACIÓN IRREGULAR**

Debemos considerar que el tratamiento doctrinal y jurisprudencial otorgado a este tipo de supuestos ha ido evolucionando, (aunque no existe unanimidad) acerca de cuál es el procedimiento idóneo para dar respuesta a solicitudes de abono de facturas emitidas tras la prestación de un servicio a la Administración Pública al margen de la legislación de contratos del sector público.

Tanto la doctrina científica como los órganos consultivos y los tribunales administrativos y jurisdiccionales han ido ofreciendo soluciones a la contratación

irregular, como dice UMEREZ ARGAIA (2019)<sup>14</sup>, " la mayoría de las veces con la mirada puesta en desfacer el entuerto expuesto ante nos". Se trata de encontrar una solución a la reclamación económica del contratista tras efectuar un trabajo y la necesidad de cobrar el importe de su factura.

Las vías por las que se ha encauzado estas reclamaciones han sido tres: reclamaciones directas de las cantidades adeudadas, reclamaciones de responsabilidad patrimonial y expedientes de revisión de oficio por motivo de nulidad de pleno derecho.

Esto en cuanto a los procedimientos, en cuanto la fuente de obligación del pago el título que legitima o justifica el derecho del contratista al cobro de la deuda, lo encontramos en el daño antijurídico que el contratista no tiene el deber de soportar, en la prohibición del enriquecimiento injusto o en la liquidación del contrato.

Advertir que con bastante frecuencia se mezcla procedimiento y fuente de la obligación, existiendo cierta confusión en la utilización de estas instituciones, que muchas veces buscan dar una respuesta concreta al problema planteado.

#### 4.1.- Reclamación Directa (Actio De In Rem Verso)

Según CEBRIAN HERRANZ Y PASCUAL MARTÍN<sup>15</sup> el ejercicio de la actio in rem verso o acción de reembolso es "una acción personal frente a la Administración enriquecida (...) que no se encamina a la devolución de las cosas o deshacer la atribución patrimonial operada, sino a la restitución del valor de la prestación efectuada sin causa".

El título que justifica el reconocimiento del derecho del contratista es el enriquecimiento injusto, siendo, según el diccionario panhispánico del español jurídico, un principio general que prohíbe el enriquecimiento a costa del empobrecimiento ajeno,

<sup>14</sup> UMEREZ ARGAIA, E,(2019),” La restauración de la legalidad infringida por la contratación irregular”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* nº 11, 2019, pág. 446.

<sup>15</sup> CEBRIAN HERRAN L, PASCUAL MARTIN J.I, Obras ejecutadas sin la cobertura de contrato. Enriquecimiento injusto y responsabilidad patrimonial. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid (junio 2018) <http://www.madrid.org/revistajuridica/attachments/article/129/OBRAS%20EJECUTADAS%20SIN%20COBERTURA%20CONTRATO.%20ENRIQUECIMIENTO%20INJUSTO> (consultado 27-07-2022)

aun cuando se haya respetado la legalidad, si no existe justa causa para ello. Este principio del enriquecimiento injusto persigue restablecer el equilibrio alterado cuando una de las partes se enriquece sin causa o por causa torpe, con la recepción de la prestación efectuada por la otra y esta se empobrece en esa misma medida, generándose a su favor un derecho al resarcimiento. Jurisprudencialmente en la STS de 16 de mayo de 1986 se establece que el enriquecimiento de la Administración es título suficiente para generar la obligación de resarcimiento. Por su parte la STS, Sentencia de 11 mayo 2004, Rec. 3554/1999 en los Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto recoge todos los requisitos de esta institución<sup>16</sup>.

Veamos cuáles serían los requisitos de la acción de enriquecimiento injusto según la jurisprudencia:

---

<sup>16</sup> Sentencia de 11 mayo 2004, Rec. 3554/1999 El Código Civil alemán (art. 812 BGB) consagra expresamente la obligación de restituir para quien por prestación de otro, o de otro modo a costa de éste se enriquece sin causa. Sin embargo, nuestro CC, posiblemente, por el sistema causalista que consagra para los contratos y obligaciones omite, inicialmente, cualquier referencia al enriquecimiento injusto, y sigue sin regularlo, aunque ahora haga referencia a él en el artículo 10.9, en la redacción dada por la reforma de 1974, al establecer como norma de Derecho internacional privado que en el enriquecimiento sin causa se aplicará la ley en virtud de la cual se produjo la transferencia del valor patrimonial en favor del enriquecido (con posterioridad, nuestro ordenamiento jurídico, acogerá en diversos supuestos el enriquecimiento injusto, como en la Ley Cambiaria y del Cheque

Pero, en cualquier caso, la admisión, entre nosotros, de la figura enriquecimiento injusto, tanto en lo que respecta a su construcción como a sus requisitos y consecuencias, es obra de la jurisprudencia civil. La labor y el mérito de ésta, a lo largo de casi una centuria, ha sido pasar de la regla de la prohibición de los enriquecimientos torticeros de Las Partidas a la delimitación de una acción de enriquecimiento sin causa en sentido estricto, tratando de evitar los peligros que presentaba la indeterminación de aquella regla para la certeza y seguridad jurídica.

Así, de una parte, se llega a la distinción del principio y de la acción del enriquecimiento sin causa mediante la construcción de una figura jurídica que tiene como «sentencia de referencia» la ya antigua, pero tantas veces reiteradas, de 28 de enero de 1956. Y, de otra, se supera la originaria subsidiariedad de dicha acción dotándola de una amplia funcionalidad y de un progresivo ensanchamiento de los supuestos en que aquélla se reconoce.

La jurisprudencia del orden contencioso-administrativo, al menos, desde los años sesenta viene también admitiendo la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto a determinados supuestos en el ámbito específico del Derecho administrativo, especialmente proyectados, por su naturaleza revisora de la actuación administrativa, a las Administraciones públicas. En cualquier caso, ya en dos conocidas sentencias de 22 de enero y 10 de noviembre de 1975, se produce su reconocimiento sobre la base de la concurrencia de ciertos supuestos o requisitos.

El análisis de la referida jurisprudencia de esta Sala (Cfr. SSTs, Sala 3.ª, de 30 de abril y de 12 de septiembre de 2001, 15 de abril de 2003 y 6 de octubre de 2003, ad exemplum, admitiendo la figura en Derecho administrativo y acogiendo los requisitos elaborados por la Sala 1.ª de este Alto Tribunal) denota una consideración del enriquecimiento injusto como principio general o como supraconcepto, que le otorga una cierta identidad y unidad, aunque ello no supone que no se manifieste con una cierta autonomía y singularidad en su proyección a la Administración respecto a su actuación sujeta al Derecho administrativo. Pero, en cualquier caso, son los requisitos establecidos por la jurisprudencia civil, acogidos expresamente por esta Sala, los que rigen y se aplican a los supuestos en que la Administración o un particular, eventual o supuestamente empobrecido, exige la restitución del enriquecimiento injusto o sin causa de un administrado o de una Administración, en este caso, de una entidad local.

Por consiguiente, ha de reconocerse que el enriquecimiento injusto, como principio general y como específica acción, forma parte, por obra de la jurisprudencia, del ordenamiento jurídico y, en concreto, del ordenamiento jurídico administrativo.



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

Hemos de advertir que para evitar abusos la jurisprudencia ha establecido determinados límites al enriquecimiento Así el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 18 Jun. 2004, Rec. 2000/1999 establece que el contratista no debe ser partícipe en la creación de la situación de empobrecimiento.

El Dictamen 843/2017, de 20 de diciembre de 2017, del Consejo de Estado exige que la empresa sea ajena a la irregularidad detectada, concluyendo que en el caso de conocimiento solo tiene derecho a la percepción del coste de la obra, servicio o suministro detrayendo del precio el beneficio industrial que aquella esperaba obtener, determinado en expediente contradictorio.

Otros de los límites al enriquecimiento injusto es el principio de confianza legítima que exige que sea la Administración la que manifieste signos externos que lleven al contratista a confiar en la apariencia de la legalidad de la actuación

administrativa. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 23 Mar. 2015, Rec. 993/2014) recoge la jurisprudencia sobre este principio de confianza legítima<sup>17</sup>.

Sobre el tema del enriquecimiento injusto el Auto del Tribunal Supremo, 3 Feb. 2022, (Rec. 6316/2020) ha admitido un recurso de casación, precisando que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar si se puede acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto para el pago de facturas por servicios en casos en los que no está permitida la contratación verbal.

#### **4.2.- La Responsabilidad Patrimonial**

Junto con la actio in rem verso el pago a los contratistas de estas contrataciones irregulares se ha justificado a través de la responsabilidad patrimonial que reconoce el artículo 106.3 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la normativa aplicable, ha de recordarse que en el Derecho español vigente la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, constitucionalizada en el art. 106.2 de la Constitución, atribuye a los particulares el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre

---

<sup>17</sup> La Sentencia de 18 de julio de 2003 razona que el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración.

Así se ha admitido tal doctrina en el ámbito de los contratos de obras en modificaciones ordenadas por el Director Técnico del Proyecto con el consentimiento tácito o expreso de la administración afectada (20 de diciembre de 1983, 2 de abril de 1986, 11 de mayo de 1995, 8 de abril de 1998) o modificaciones ordenadas por el Director no contempladas en el Proyecto pero, en general, ajustadas a las circunstancias previstas en su desarrollo ( sentencias de 12 de febrero de 1979 , 12 de marzo de 1991 , 4 de marzo de 1997 ), u obras efectivamente realizadas por el contratista y que fueron efectivamente ejecutadas con pleno conocimiento y consentimiento del Equipo Técnico Municipal sin objeción alguna ( sentencia de 22 de noviembre de 2004, recurso de casación 4574/2001 ).

Incluye también una prórroga de un contrato no pactada aunque si prestada de buena fe por la contratista siguiendo órdenes de la administración ( sentencia de 13 de julio de 1984 ) así como un pago a un subcontratista a consecuencia de una subcontrata con consentimiento tácito de la administración en que hubo incumplimiento contractual por ambas partes contratantes.

Y también el exceso de obra realizado y que estuvo motivado por una iniciativa de la propia Administración sin que esta hubiere cuestionado su importe ( sentencia de 11 de julio de 2003, recurso de casación 9003/1997 ).

que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y se cumplan los demás requisitos dispuestos por el ordenamiento jurídico en el art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

Los requisitos para que sea declarada la responsabilidad patrimonial de la Administración, según reiterada y pacífica formulación doctrinal y jurisprudencial del régimen de Derecho Positivo sobre la materia, pueden resumirse del siguiente modo:

- 1º) La producción de una lesión, en el sentido de daño antijurídico, que los reclamantes no tengan el deber jurídico de soportar.
- 2º) Que la lesión sea evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- 3º) Que la lesión sufrida por los reclamantes sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto sin intervención extraña que pueda influir en el nexo causal.
- 4º) Que la lesión no se hubiera producido por fuerza mayor.
- 5º) Que no haya prescrito el derecho a reclamar (cuyo plazo se fija legalmente en un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo).

Hasta el 2011 el Consejo de Estado había dictaminado favorablemente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial con el fundamento de que la inexistencia de contrato válido impedía a la empresa formular una reclamación contractual y le obligaba a hacerlo por la vía de la responsabilidad patrimonial<sup>18</sup>. Estos dictámenes se basan en el daño antijurídico como fuente de la obligación. Aunque también

<sup>18</sup> Dictámenes 1842/2007, 976/2008 y 841/2010.

encontramos en los órganos consultivos dictámenes que se apoyan en la prohibición del enriquecimiento injusto para determinar la responsabilidad patrimonial, y sin mención al daño antijurídico. (Dictámenes Consejo de Estado 3617/2000, Consejo Consultivo de Canarias 525/2009 y Comisión Jurídica de Cataluña 394/2012.

Sin embargo la última doctrina del Consejo de Estado recogida en Dictamen 706/2021 establece que con carácter general tampoco resulta adecuado en estos casos acudir a la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por el funcionamiento de los servicios de ella dependientes<sup>19</sup>.

El Consejo Consultivo de Aragón en dictamen 162/2019 rechaza también el procedimiento de responsabilidad patrimonial, "no procedería la tramitación de la solicitud del interesado por la vía de la responsabilidad patrimonial; teniendo en cuenta, además, que el reclamante expresamente pretende el "pago de las liquidaciones", sin referencia alguna al procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración".

Sin embargo la Sentencia del Tribunal Supremo 1555/2021 de 21 Dic. 2021, ( Rec. 5676/202) ha fijado la siguiente doctrina.: *La declaración de nulidad de contratos celebrados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido constituye título jurídico para reclamar a la Administración -por vía de la responsabilidad patrimonial- el importe de las*

---

<sup>19</sup>Ha de recordarse al efecto que esa responsabilidad patrimonial de la Administración es, de acuerdo con una reiterada doctrina de este Consejo de Estado, "una institución jurídica de cobertura de los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que aquéllos no dispongan de vías específicas de resarcimiento, de modo que los daños y perjuicios generados en el desenvolvimiento de concretas relaciones jurídicas deben indemnizarse en el seno de las mismas siempre que ello sea posible" (entre otros, dictámenes de los expedientes números 1.796/2007, de 29 de noviembre, y 456/2012, de 10 de mayo). En otros términos, "la figura de la responsabilidad extracontractual de la Administración no es un mecanismo de resarcimiento que permita atraer en torno a sí toda suerte de quebrantos económicos que pueda sufrir una persona, ni desde luego constituye una fórmula que permita acoger lo que es propio de una relación jurídica específica. Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado estima que si la petición de indemnización se basare en un título más específico, como puede ser el que se derive de la condición del reclamante, o el supuesto de hecho causante se inserta en una relación jurídica previamente constituida que dispone de vías específicas de resarcimiento, procederá su aplicación prevalente con exclusión del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración" (dictamen del expediente número 390/2017, de 6 de julio).

*facturas emitidas y no pagadas por los servicios efectivamente prestados con base en los contratos declarados nulos; pero, aun en ese caso, solo procederá reconocer el derecho a la indemnización si se acreditare la concurrencia de los requisitos exigidos al efecto normativa y jurisprudencialmente conforme al régimen jurídico propio de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, entre ellos, señaladamente, el de la antijuridicidad del daño, esto es, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar ese daño de acuerdo con Ley.*

No podemos dejar pasar la ocasión para citar la doctrina fijada por la STS nº 169/2021, de 10 de febrero (RC 7251/2019) acerca de la distinción entre la responsabilidad contractual y la patrimonial (de naturaleza extracontractual), señalando al efecto tanto la diferente fuente (el contrato y la ley) como el diferente régimen jurídico. En ambos casos surge la responsabilidad de la Administración y el consiguiente deber de indemnizar por el daño producido, pero son dos responsabilidades distintas, el título de imputación del daño a la Administración no es el mismo, en un caso deriva del incumplimiento de un contrato, de un deber concreto, y en el otro, del mero actuar de la Administración sin vínculo jurídico previo alguno con el particular que sufre el daño. De esta dualidad de origen deriva que ambos tipos de responsabilidad de la Administración estén sujetas a su propio régimen jurídico, la contractual, regida por la legislación que regula los contratos del sector público a la que han quedado específicamente sometidas las partes al suscribirlo, y la extracontractual o responsabilidad patrimonial de la Administración, a los requisitos contemplados de los arts. 32 y ss de la Ley 40/2015).

Ciertamente, la nitidez con la que pueden describirse y distinguirse ambos tipos de responsabilidad de la Administración desde el punto de vista teórico no siempre podrá plasmarse con esa misma nitidez en la realidad de la actuación administrativa. La riqueza y diversidad de supuestos que pueden acontecer en la realidad de las relaciones de los particulares con una Administración cada vez más compleja puede determinar que no sea, a veces, sencillo dilucidar si el daño tiene su origen en el incumplimiento de una previa relación contractual o/y en el mero actuar de la Administración al margen de tal relación

contractual previa, supuestos en los que no estará exenta de dificultades la articulación de la posible reclamación conjunta o yuxtapuesta de ambas responsabilidades que operan sobre presupuestos distintos, distintos son los procedimientos para encauzarlas, sus respectivos regímenes jurídicos y hasta los plazos de prescripción.

#### **4.3.- La Revisión de Oficio**

La tercera de las posibilidades para resarcir al contratista consiste en la necesidad de reconocer con carácter previo la existencia de una contratación inválida y declarar la nulidad de pleno, como requisito previo para indemnizar por los obras, servicios o suministros realizados por el contratista.

La apelación al procedimiento de revisión de oficio es que la infracción de contratar verbalmente o la omisión del procedimiento legalmente establecido hace que la prestación ejecutada esté incurso en causa de nulidad al amparo de los artículos 39 LCSP y 47 de la LPAC, por lo que debe ser objeto de revisión de oficio a fin de que declare su nulidad y se proceda a la liquidación correspondiente. Esto es lo que dispone el art. 42.1 LCSP, cuando declara que el contrato declarado nulo "entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor».

El Dictamen de referencia en la defensa de esta vía es del Consejo Consultivo de Andalucía 270/2002, profusamente citado en otras resoluciones y en la doctrina científica. Este Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía es relevante por dos motivos: en primer lugar, porque descarta otras vías como el enriquecimiento injusto y la responsabilidad patrimonial de la Administración y afirma con rotundidad que la legislación de contratación pública contiene una previsión específica para dar solución a estos problemas de nulidad: Tanto la vía del enriquecimiento injusto, como la de la responsabilidad patrimonial de la

Administración han sido descartadas por el Consejo Consultivo en estos casos, dado que se considera que el ordenamiento jurídico administrativo ha arbitrado una vía específica regulada en el artículo 47 del Reglamento General de Contratación y hoy refrendada ya a nivel legal. Se trata, en suma, de una especie de acción restitutoria, no muy distinta de la contemplada en los artículos 1.303 y siguientes del Código Civil y que, por contra, sí es bien diferente de la acción de responsabilidad patrimonial en su concepción y en sus efectos prácticos.

El Consejo de Estado (que hasta entonces, como hemos visto, ha encontrado justificación en el título del enriquecimiento injusto, informando favorablemente diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial) asume esta doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía. A partir del dictamen 1724/2011, el Consejo de Estado abogará por la vía de la revisión de oficio, que también encontramos en el dictamen 843/2017.

En el Dictamen 843/2017 el Consejo de Estado mantuvo que sería una formulación artificiosa declarar la nulidad de una inexistente adjudicación contractual, pues, aunque pudiera hacerse tal construcción, subsistiría la obligación de la Administración de satisfacer el precio del suministro (...) (y concluye): 1º. Que no procede la revisión de oficio a que se refiere el expediente. 2º. Que, tras la tramitación del correspondiente expediente contradictorio, procede indemnizar a (...), con un importe equivalente al coste de la prestación realizada, con exclusión del beneficio industrial, actualizado con el interés legal del dinero hasta la fecha en que se ponga fin al procedimiento»

Posición favorable a la revisión de oficio la encontramos entre otros en los siguientes dictámenes del Consejo Jurídico Consultivo de Valencia revisión de oficio de contratos verbales. Dichos Dictámenes son, entre otros, los Dictámenes números 558/2020, 559/2020, 560/2020, 561/2020, 563/2020, 564/2020, 567/2020, 569/2020, 570/2020, 571/2020, 572/2020 y el Consejo Consultivo de Canarias, en el Dictamen 303/2020, de 23 de julio.

Según BOIX MAÑO Y VIDAL MARTIN,<sup>20</sup> La posición mantenida por el resto de los Consejos Consultivos autonómicos, en la mayoría de los casos ha sido optar por la vía de la revisión de oficio como cauce para afrontar las nulidades en materia de contratación pública (Dictamen 131/2020, de 5 de mayo, de la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya; Dictamen 33/2016, de 11 de febrero, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias; o los Dictámenes 46/2008 o 40/2011 del de La Rioja; o el Dictamen 233/2016 de Castilla-La Mancha). En otras ocasiones se ha cuestionado la revisión de oficio dado su carácter excepcional (Dictámenes 93/2012, de 3 de octubre; 109 y 110 de 2012, 57/2014, 62 y 64/2017, 23 y 37/2018, y 87/2019 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares); y en otras se ha planteado la posibilidad de acudir a otras técnicas o fórmulas alternativas (Dictámenes 178/2009, de 11 de junio y 191/2015, de 18 de junio de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña).

De igual manera en la doctrina científica encontramos opiniones tanto favorables a la revisión de oficio como contrarias a la misma. Entre los partidarios de la revisión tenemos a GARCIA MOLINERO (2019) Y LEIVA ESCUDERO (2019)<sup>21</sup>, según este último "Sin esa previa declaración administrativa de nulidad, no resulta jurídicamente correcto, a mi juicio, que la Administración proceda a reconocer y abonar al contratista una cantidad por las prestaciones ejecutadas en cumplimiento de un contrato nulo de pleno derecho. Y es que, insisto, el fundamento del pago que ha de hacerse no es el cumplimiento del contrato, al ser nulo. El fundamento es el principio general de prohibición del enriquecimiento injusto que se produciría de no compensar al empresario. No siendo el propio contrato el fundamento o título material del pago que debe hacerse, resulta evidente, al menos a mi juicio, que no es lícito que la Administración proceda al

<sup>20</sup> BOIX MAÑO P Y VIDA MARTÍN T,(2021)" Revisión de oficio versus reconocimiento extrajudicial de crédito. Doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana", *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° I, Sección Tribuna, Abril 2021, pág. 193, Wolters Kluwer. Consultado electrónicamente el día 27 julio de 2022

[https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAE2OQU\\_DMAYFfTEJROwl68KX0iBAaFXc38VpriYHEKeu\\_J6wcsGT5ye\\_Ts78Kp23kq-KJV8lyV4w5](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAE2OQU_DMAYFfTEJROwl68KX0iBAaFXc38VpriYHEKeu_J6wcsGT5ye_Ts78Kp23kq-KJV8lyV4w5)

<sup>21</sup> LEIVA ESCUDERO G (2019), "Procedimiento adecuado para el pago por la ejecución de un contrato público nulo. Especial referencia a la indebida utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos" *Actualidad Administrativa* n° 3 de marzo de 2019., Wolters Kluwer.



pago sin haber previamente declarado en vía administrativa (con los consiguientes efectos de presunción de validez y ejecutividad) la obligación de hacer dicho pago. La cual no se puede decir que exista, al menos formalmente, sin esa previa declaración administrativa. Puesto que la obligación de pagar no deriva en este caso del contrato nulo, que ningún efecto puede desplegar. Sin esa previa declaración de nulidad, estaríamos ante un pago sin cobertura alguna, al menos formal".

Posición totalmente opuesta es la mantenida por MARTÍNEZ HELLÍN(2019) <sup>22</sup> quien mantiene el carácter excepcional y restrictivo de la revisión de oficio con apoyo en el dictamen del Consejo Consultivo de Baleares 149/2014, así como la prohibición de acudir a la revisión de oficio por ser contraria al principio *nemo auditur turpitudinem suam allegans* como concreción de buena fe y confianza legítima, así como a la equidad como límite a las facultades revisorías. Resaltando la inadecuación de la revisión de oficio para declarar la invalidez de la contratación verbal por la inexistencia de contrato. Este autor concluye que el reconocimiento extrajudicial de créditos es el cauce formal previsto por el ordenamiento jurídico para realización de pagos que traen causa de actos administrativos inválidos, siendo el principio del enriquecimiento sin causa el fundamento sustantivo para la imputación de dichas obligaciones a la Administración.

#### 4.4.- El reconocimiento extrajudicial de créditos

Son numerosas las sentencias que reconocen la validez del reconocimiento extrajudicial de crédito derivados de la contratación irregular versus revisión de oficio.

La figura del reconocimiento extrajudicial de crédito El reconocimiento extrajudicial de crédito se utiliza generalmente como instrumento que posibilita la aplicación al presupuesto de obligaciones derivadas de compromisos de gastos de

---

<sup>22</sup> MARTINEZ HELLIN, J.(2019), "Contratación verbal y enriquecimiento injusto sin cauca: posición crítica con respecto a la posibilidad de acudir a la revisión de oficio". *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8, Sección Contratación del sector público. Agosto 2019. Consultado electrónicamente el día 27 de julio de 2022 [https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSBf1CTEAAiNLMwtLE7WY1KLizPw827DM9NS8klS15NxM28zcgClzVeNEF3\\_nkCBPP8c](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSBf1CTEAAiNLMwtLE7WY1KLizPw827DM9NS8klS15NxM28zcgClzVeNEF3_nkCBPP8c)

ejercicios anteriores que no han sido debidamente adquiridos. Sin embargo, pese a la abundancia de normas relativas a diferentes aspectos de la actividad económico-financiera de las entidades locales, no existe una normativa reguladora de esta figura, cuyo uso se ha constatado frecuente en las entidades locales.

Se refieren a ellos los artículos 26.2 y 60.2 del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos (RD 500/90), de cuya lectura conjunta se deduce la configuración de los REC como excepción al principio de temporalidad de los créditos:

- El art. 26.2 señala que se podrán imputar a los créditos del presupuesto vigente “Las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto”

- Y, a su vez, el art. 60.2 indica que “Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera”.

Existen otras dos excepciones al principio de anualidad, que se contemplan en el propio artículo 26.2 del RD 500/90 y también en el artículo 176 del TRLRHL, sin embargo, éste último no hace alusión a los reconocimientos extrajudiciales de crédito, y limita la aplicación a los créditos del presupuesto vigente a las siguientes obligaciones:

a) Las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales de la entidad local.

b) Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3.

El reconocimiento extrajudicial de crédito también se menciona en el art 23 del TRLRL que atribuye el Pleno la competencia para el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, así como en el 50.12 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), si bien éste último no exige que el Pleno sea el órgano competente únicamente cuando se carece de consignación presupuestaria.

Al margen de lo señalado, no existe ninguna otra normativa que se refiera a este instrumento, no estando regulados aspectos como los siguientes:

- El procedimiento que se debe seguir para aprobar los reconocimientos extrajudiciales de crédito.
- Los requisitos que han de tener las obligaciones para ser susceptibles de incluirse en un procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito.

Siguiendo a GARCÍA MOLINERO (2019) en la práctica local está muy extendida la práctica de acometer los pagos de las facturas presentadas y conformadas por la administración, mediante el denominado “reconocimiento extrajudicial de los créditos”<sup>23</sup> (en adelante, REC) sin haber seguido el oportuno trámite de la revisión de oficio contemplado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), previsto para aquellos supuestos en que queda acreditada la existencia de una causa de nulidad de pleno derecho.

Es preciso tener presente que el reconocimiento extrajudicial es una figura excepcional que debería utilizarse en casos muy concretos y para dar solución a aspectos

---

<sup>23</sup> Esta figura no aparece expresamente mencionada en el TRLHL, limitándose el Real Decreto 500/1990 y Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, a atribuir la competencia al Pleno, para el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria».

«(...) Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera (...)».

El Real Decreto 500/1990 añade un nuevo supuesto de excepción, estableciendo en su art. 26.2.c) que también podrán aplicarse al presupuesto vigente en el momento en que se reconozcan las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el ya transcrito art. 60.2: «Las derivadas de reconocimientos extrajudiciales de créditos que corresponden al Pleno (...)»

muy puntuales, esto es, para imputar al presupuesto del ejercicio de obligaciones vencidas y exigibles procedentes de otro ejercicio. Sin embargo, y como ha puesto de manifiesto la Agencia Valenciana Antifraude<sup>24</sup> y el Tribunal de Cuentas<sup>25</sup> la realidad demuestra que la misma es utilizada en demasiados casos como un medio elusivo para el incumplimiento de la normativa de contratación, como una solución procedimental que todo lo arregla.

Respecto a esta figura, en opinión de MOREO<sup>26</sup>, urge llevar a cabo una revisión del Real Decreto 500/1990 por que no respeta el principio de jerarquía normativa

Los artículos 26 y 60 del RD 500/1900, vienen referidos al ámbito presupuestario y de gasto público, y no al ámbito contractual/administrativo. Debemos tener claro, que son dos perspectivas que se entrecruzan y que deben ser perfectamente separables, aplicándoseles a cada una su propia normativa de aplicación.

Según LEIVA (2019) No obstante, esta previsión normativa viene en múltiples ocasiones utilizándose como si fuera una patente de corso para tratar de subsanar o convalidar jurídicamente los casos de contrataciones viciadas de nulidad. Cuando en realidad no es más que una norma presupuestaria, pero no sustantiva. Y que no convalida en ningún caso las contrataciones nulas de pleno derecho. Puesto que no es más que el cauce presupuestario para amparar presupuestariamente (valga la redundancia) los actos de pago que han de hacerse como consecuencia de la ejecución por el empresario de las prestaciones de un contrato nulo. Pero no constituye el título material que ampara dichos pagos. Título material que no es otro que el principio de prohibición del enriquecimiento injusto que, en caso de no pagarse al empresario, se produciría. Situación de

<sup>24</sup> Recomendación General sobre Enriquecimiento Injusto de 11 de mayo de 2020 consultado el día 28 de julio en [https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2020/06/Agencia-Valenc-Antifraude.Recomendacion\\_Enriquecimiento\\_Injusto.2020.pdf](https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2020/06/Agencia-Valenc-Antifraude.Recomendacion_Enriquecimiento_Injusto.2020.pdf)

<sup>25</sup> Informe del Tribunal de Cuentas nº 1415 de Fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018. Consultado el 28 de julio de 2022 en <https://www.tcu.es/repositorio/74bd2d2f-d402-44fd-9b15-816909819129/I1415.pdf>

<sup>26</sup>MOREO T. «Reconocimiento extrajudicial de crédito. El artículo 60.2 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, ¿bálsamo de Fierabrás de la contratación irregular?» El Blog de Espublico. (<https://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-credito-el-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabras-de-la-contratacion-irregular/>) consultado el 28 de julio de 2022.

enriquecimiento injusto que debe, a mi juicio, declararse y justificarse en un procedimiento administrativo de carácter sustantivo. Procedimiento que deberá finalizar con un acto administrativo que reconozca y cuantifique la indemnización a que tenga derecho el empresario por las prestaciones ejecutadas. Pero para ello entiendo necesario que dicha nulidad haya sido previa o simultáneamente declarada. Puesto que es justamente la nulidad del contrato la que constituye el presupuesto y fundamento que determina el derecho del empresario a ser indemnizado en estos casos por los trabajos ejecutados. Es la nulidad del contrato el título jurídico que origina y ampara ese derecho, y no el propio contrato. El cual, al ser nulo, no puede dar lugar a efecto alguno.

El artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local regula la omisión de la función interventora también faculta al interventor a pronunciarse sobre esta posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento. Respecto a esta regulación resulta sorprendente el último párrafo anterior “por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone”, por el que parece dejarse a la voluntad y criterio del interventor la pertinencia de incoar la revisión de actos con infracción del ordenamiento (entre ellos los nulos) por simple razones de economía procesal. A nuestro juicio este precepto adolece de los siguientes defectos, que pueden crear inseguridad jurídica, ya que deja a voluntad del interventor el tramitar el procedimiento de revisión de oficio, olvidando que el interventor no es un órgano administrativo.

Por otro lado se confunde la revisión del acto con la indemnización de daños y perjuicios y con la responsabilidad patrimonial.

No debemos olvidar que la función interventora supone la realización de un control previo de legalidad sobre todos los actos de la Administración del Estado y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de

contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos.

#### **4.5.- El deber de restablecimiento de la legalidad**

Vistas las carencias de las que adolece el sistema actual y ante la necesidad de distinguir la fuente de la obligación del pago y el procedimiento, por parte de algún sector de la doctrina UMÉREZ (2019) y LEIVA LOPEZ (2021) se ha propugnado con apoyo en la legislación urbanística un procedimiento de restablecimiento de la legalidad vulnerada.

Siendo necesario distinguir dentro de ese procedimiento, el procedimiento sustantivo, siendo el conjunto de trámites que se deben seguir para declarar la existencia de una infracción contractual y determinar sus consecuencias, del procedimiento presupuestario que se limita, única y exclusivamente, a rectificar el defecto presupuestario y a satisfacer las consecuencias económicas del procedimiento sustantivo en el ámbito presupuestario y de la contabilidad.

El iter procedimental sería el siguiente:

- a) El inicio del procedimiento sería de oficio o a instancia del contratista.
- b) Durante la instrucción deberían determinarse con precisión las circunstancias de la irregularidad, junto con la descripción de las prestaciones ejecutadas, así como la identificación de los defectos legales en los que se hubiera incurrido.
- c) Solicitud de informes tanto a la Intervención como al órgano que ostente la función de asesoramiento legal.
- d) Restauración de la legalidad, distinguiendo:

- 1.- Si las infracciones fueran causa de anulabilidad, bastaría con acudir a la convalidación, mediante la subsanación de los elementos omitidos o infringidos.
  - 2.- Si estuviéramos en presencia de supuestos de nulidad de pleno derecho el cauce debería de ser el de la revisión de oficio.
- e) La tramitación del expediente siempre debe ser contradictoria y con audiencia a los interesados para determinar si procede indemnizar al contratista y en qué cuantía.
  - f) Siempre que de la instrucción se apreciará una obligación de pago a favor del contratista habrá de realizarse los trámites necesarios para reparar la infracción presupuestaria y reconocer la obligación de pago.
  - g) En el procedimiento de restauración de la legalidad será también obligatorio dilucidar las responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de las administraciones públicas.

#### **V.- LIMITACIÓN DE LAS CANTIDADES A ABONAR AL CONTRATISTA**

Frente a la práctica habitual de aceptar la factura presentada por el contratista, debe ser necesario efectuar las comprobaciones oportunas a los efectos de liquidar las obras, servicios o suministros efectuados por el contratista

En este sentido los órganos consultivos y la doctrina se pronuncian a menudo en contra de resarcir al empresario el beneficio industrial, sirva como ejemplo el dictamen 843/2016, de 28 de diciembre del Consejo Consultivo de Andalucía.

El dictamen 843/2017, de 20 de diciembre de 2017, del Consejo de Estado declara *que no siendo ajena la empresa a la irregularidad detectada, pues sabía que el contrato menor en su día celebrado estaba expirado y no podía servir de cobertura a los servicios prestado (...). De modo que el precio de la prestación se calculará detrayendo del precio*

*el beneficio industrial que aquella esperaba obtener, determinado en expediente contradictorio.*

Por otro lado, ORQUÍN SERRANO describe los titubeos de los tribunales en esta materia, que reconocen o niegan el beneficio industrial en función de un juicio de culpabilidad o buena fe del contratista que, por casuístico, da lugar a buena parte de la inseguridad jurídica que presenta la contratación irregular.

Analizadas con detalle las diversas posturas al respecto, considero que, siempre que haya buena fe por parte del contratista y no exista concurrencia de culpas, la reparación del daño debe ser integral y por tanto, debería indemnizarse el beneficio industrial dejado de percibir, a la luz de los fundamentos jurídicos anteriormente argumentados. No tiene justificación que cuando la Administración resuelva un contrato administrativo sí se reconozca el beneficio industrial y cuando la irregularidad es cometida por la Administración, ocasionando la nulidad de las actuaciones), no se reconozca dicho beneficio, por cuanto ello beneficiaría a la Administración Pública incumplidora de la legalidad en detrimento del contratista, siempre que éste no tenga culpa alguna en la irregularidad cometida.

La reparación del daño y por tanto el efecto indemnizatorio debe ser integral. Sucede, sin embargo, que se requiere un acto de fe para deducir que un empresario diligente desconoce los requisitos de publicidad y procedimiento de la contratación pública, de forma que no se le pueda considerar siquiera cocausante de la irregularidad.

No obstante, el propio Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de junio de 2004 estudia un supuesto de contratación irregular en el que declara la buena fe del contratista y establece que el restablecimiento del perjuicio económico “Integra los gastos realizados en el proyecto, los gastos e intereses del crédito bancario formalizado para atender los gastos del encargo, el importe de los trabajos realizados en el proyecto y el beneficio industrial calculado en base al 6 por 100 del proyecto”.



CEBRIÁN HERRANZ y PASCUAL MARTÍN (2019) estudian los diversos conceptos que pueden integrar el resarcimiento del contratista y concluyen en la incertidumbre que rige en la materia y las lagunas de las leyes: son más los pronunciamientos favorables al reconocimiento del beneficio industrial que los contrarios; para la compensación de los gastos generales hay una única referencia de una Sentencia del Tribunal Supremo de 2000, que es favorable a su reconocimiento porque el empresario se vería empobrecido en la cuantía de los gastos generales de su actividad.

En lo relativo a los intereses de demora, es mayoritaria la opinión de que no se devengan con la emisión o presentación de una factura, sino que el devengo se produce con el reconocimiento expreso por la Administración de la irregularidad de la actuación y el importe líquido y exigible de la compensación. Los intereses de las obras realizadas fuera del contrato solo se pueden devengar a partir de la convalidación definitiva de la obra (STS de 2 de julio de 2004. Recurso 2341/2000).

Por otro lado, la Audiencia Nacional, en Sentencia de 6 de junio de 2018 declaró que la contratación verbal constituye una irregularidad, que determina su nulidad, no siendo subsanable con la posterior convalidación del gasto por el Consejo de Ministros. Y por ello, declaró la improcedencia de abonar al contratista tanto los intereses de demora como los costes de cobro generales por el retraso en el pago de una única certificación expedida por la ejecución de unas obras complementarias encargadas verbalmente.

En el mismo sentido se pronunció la Audiencia Nacional, en Sentencia de 17 de enero de 2020, al señalar que la contratación verbal no puede amparar la exigencia de intereses de demora conforme a la legislación contractual, pues ni la Administración puede abonar importe alguno hasta que no se apruebe el gasto, ni el expediente de convalidación es un expediente contractual o un trámite del mismo.

La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2022 que ha sido comentada por PALOMAR OLMEDA<sup>27</sup> plantea la naturaleza de los pagos realizados por

<sup>27</sup> PALOMAR OLMEDA A.(2022), “Intereses de demora en la contratación administrativa. La necesidad de concretar la naturaleza de los pagos de unidades no consignadas en contrato. La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2022”. *Diario La Ley* nº 10114, Sección doctrina, 20 de julio de 2022. Consultado electrónicamente el día 28 de julio en

la vía de la interdicción del enriquecimiento injusto, debatiéndose si forman parte del contrato o, por el contrario, es una indemnización, y si deben los intereses de demora. La cuestión de los intereses moratorios queda imprejuizada por una cuestión de carácter formal. La cuestión sobre la que existe interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es determinar: si el derecho al cobro del importe de las unidades de obra ejecutadas al margen del contrato y sin mediar modifico alguno, tiene naturaleza indemnizatoria o es el precio del contrato; y si a los intereses de demora que genera les son de aplicación la Ley 3/20004, de 29 de diciembre de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

La sentencia nº 722/2022 de 13 de junio de 2022 (Rec. 5437/2020) entiende que no son de aplicación los intereses moratorios por no haber existido recepción de las obras, como tampoco puede hablarse de precio al haber sido declaradas nulas las obras y tener la indemnización reconocida y satisfecha como fundamento la evitación del enriquecimiento injusto. El Tribunal Supremo reconduce a la naturaleza indemnizatoria el abono recibido y, por tanto, se mantiene al margen del carácter meramente contractual que es el presupuesto esencial para la percepción de los intereses de demora.

En cuanto al IVA, la jurisprudencia señala que no procede incluir su importe sobre la base respecto de la cual se calculan los intereses. Para finalizar no procede aplicar a las unidades no contempladas en el proyecto la revisión de precios por cuanto que ésta únicamente puede tener como objeto las obras amparadas en el contrato.

---

[https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAFVQ'TWvDMAz9NfGIMBx3Jbv4kMYpDXRNP7zBTkV1tMTM2MV2uvXfz11hWwUS1nsPWXoRjoHnIICKIxiJhFJ9e3\\_qMEo5XvvkO\\_fzCKYkugtlh4KwgYXCfajzrHqJ2dgg6eSz8i0V3HhaQpprNZTik5ow9JwF91jzYiGXQ\\_rFLGmx5C0EFABC7aSr5t6ow9CplNj4s2lXWdFWpRV8vy0Kyb6rB5mSeeUcYy9k6LVPKnrMD\\_ALsCot6LenKvmyzLvSwn91rSezeeFtpE9D9bVK04Pjey3jVl-imdkW8bEhC8GjbQI2-sVto9QDh9EWM\\_kl37H\\_J2jTKpSXOwAoO2-zUlrGC0atiO6C83yPwBTcdX2\\_akbbLpG5-pMYqNAQAaWKE](https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAFVQ'TWvDMAz9NfGIMBx3Jbv4kMYpDXRNP7zBTkV1tMTM2MV2uvXfz11hWwUS1nsPWXoRjoHnIICKIxiJhFJ9e3_qMEo5XvvkO_fzCKYkugtlh4KwgYXCfajzrHqJ2dgg6eSz8i0V3HhaQpprNZTik5ow9JwF91jzYiGXQ_rFLGmx5C0EFABC7aSr5t6ow9CplNj4s2lXWdFWpRV8vy0Kyb6rB5mSeeUcYy9k6LVPKnrMD_ALsCot6LenKvmyzLvSwn91rSezeeFtpE9D9bVK04Pjey3jVl-imdkW8bEhC8GjbQI2-sVto9QDh9EWM_kl37H_J2jTKpSXOwAoO2-zUlrGC0atiO6C83yPwBTcdX2_akbbLpG5-pMYqNAQAaWKE)

## VI.- RESPONSABILIDADES

Después de describir este panorama tan desalentador, e ineficiente, afrontamos en este último apartado el régimen de las eventuales responsabilidades.

Tanto el Tribunal de Cuentas como los OCEX y todos los órganos consultivos vienen demandando la tramitación de procedimientos de exigencia de responsabilidad para los intervinientes en procedimientos de tramitación irregular de la contratación administrativa. Debiendo destacarse la sensación de impunidad que tienen muchos gestores públicos con la utilización abusiva de la contratación verbal, el uso abusivo y fraudulento del contrato menor, y las adquisiciones sin tramitación de expediente, y sin la existencia de crédito. Acredita la anterior afirmación el hecho de que según el Tribunal de Cuentas en su Informe nº 1415 manifiesta que “en ningún caso de las 410 entidades de la muestra, se iniciaron procedimientos para la exigencia de responsabilidades, a pesar de que, como se ha señalado, 211.475.798,26 fueron imputados a los presupuestos sin contar con consignación presupuestaria o contrato válidamente celebrado”.

Esto nos debe hacer pensar que algo funciona mal cuando el artículo 28.4 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local dispone que “ el acuerdo favorable del Presidente, del Pleno o de la Junta de Gobierno Local no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar”.

Por último, tanto ORQUÍN SERRANO como VALERO ESCRIBANO analizan la cuestión relativa a la exigencia de responsabilidades a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas causantes de la contratación irregular.

Entre el elenco general de posibles responsabilidades en que pueden incurrir aquellas autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas que ordenen la ejecución de prestaciones al margen de la ley:

## **1.- . Responsabilidad penal**

Aquí deberíamos incardinar las conductas más graves y por los ilícitos tipificados como delitos contra la Administración Pública en el título IX del Código Penal, entre los que aquí destacarían: la prevaricación (art. 446 y ss.), el cohecho (art. 419 y ss.) el tráfico de influencias (art. 428 y ss.), la malversación (art. 432) y las negociaciones prohibidas (art. 439 y ss.)

## **2.- Responsabilidad disciplinaria**

La regulación básica de la responsabilidad disciplinaria se recoge en el artículo 95 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que, en lo que aquí interesa, recoge entre las infracciones tipificadas como muy graves la “adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos”, anudándose como consecuencia punitiva sanciones que pueden ir desde la separación del servicio en caso de infracciones muy graves, la suspensión de funciones (o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral), hasta el apercibimiento.

## **3.- Responsabilidad contable**

Una de las responsabilidades que mayor relación guarda con la tramitación de los expedientes de resarcimiento o REC por enriquecimiento injusto es la responsabilidad contable. Así, los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, establecen: “el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados”.

En esta materia, el Tribunal de Cuentas ha ido ampliando su doctrina, llegando a poner el acento en la prohibición de celebrar contratos innecesarios ex

artículo 28 LCSP, en pos de los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia; así como en cuanto a los estudios económicos que verifiquen el precio de mercado.

Así, la contratación llevada a cabo con falta de justificación de la finalidad pública constituye alcance de fondos públicos, aun cuando se hubiera tramitado correctamente el expediente, mientras que existiendo tal justificación del fin público, pese a la infracción de las normas reguladoras del procedimiento del gasto público, ello no generaría por sí solo responsabilidad contable (Sentencia Sala de Justicia de 26 de julio de 2019, Núm. 14-19). En ese sentido, la STS de 17 de octubre de 2018, recuerda la obligación de respetar el principio de legalidad presupuestaria, a la vinculación del gasto con su finalidad pública, ajustada a Derecho, y a las consecuencias de incumplir las normas.

#### **4.- Responsabilidad administrativa patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las administraciones públicas por los daños y perjuicios ocasionados**

Responsabilidad exigible de conformidad con el inciso primero de la DA 28ª de la LCSP, en relación con lo dispuesto en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

#### **5.- Responsabilidad por daños y perjuicios causados a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato**

No podemos olvidar el contenido del artículo 78 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local <sup>28</sup>.

<sup>28</sup>Artículo 78 LBRL 1. Los miembros de las Corporaciones locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable.

2. Son responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales los miembros de las mismas que los hubiesen votado favorablemente.

3. Las Corporaciones locales podrán exigir la responsabilidad de sus miembros cuando por dolo o culpa grave, hayan causado daños y perjuicios a la Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquélla

## **6.- Responsabilidad por infracción de la normativa de buen gobierno**

Por último, la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha introducido en el ámbito del buen gobierno económico, un conjunto de infracciones y sanciones a través de las cuales depurar las responsabilidades derivadas de la actuación de los altos cargos. Estas responsabilidades son exigibles, de conformidad con el artículo 25 de la citada ley, en los tres niveles territoriales de la Administración: estatal, autonómico y local. Es el art. 28 de la Ley, el que específicamente se destinada a tipificar las infracciones en materia de gestión económico-financiera, en los términos allí previstos, siendo una de ellas la asunción de compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

Que en el ámbito local debemos de poner en conexión con el artículo 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que establece que “no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”

Las sanciones se prevén en el art. 30 de la ley y entre otras se prevén la declaración del incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial del Estado o diario

## **VII.- CONCLUSIONES**

PRIMERA.- Vista la confusión doctrinal y legal es preciso que el legislador acometa una reforma tanto de la legislación contractual como de la

presupuestaria para regular los efectos de la contratación irregular y los procedimientos para su regularización.

SEGUNDA.- Ante la falta de rigor en la tramitación de expedientes de contratación, y en beneficio del interés general es necesario que se exijan responsabilidades a los gestores públicos.

TERCERA.- Es necesaria la revisión normativa de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, regulando la supuestos excepcionales en los que puede ser aplicado, estableciendo su procedimiento, y evitando su utilización en los supuestos de nulidad de pleno derecho.

#### VIII.- BIBLIOGRAFIA

ALBADALEJO, M. (1981): *Compendio de Derecho Civil*, 4ª ed, Barcelona, Librería Bosch, pág. 191.

ÁLVAREZ GARCÍA, Sergio E. (2019): “Invalidez de los contratos y reconocimiento extrajudicial de créditos”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2/2019, pp. 42-46.

BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2016): “Contratación verbal e ingresos obtenidos ilícitamente”, *Revista Española de la Función Consultiva*, 26/2016, pp.89-102.

BAUZA MARTORELL, F,J (2016). “Contrato Verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto”. *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 181/2016. Thomson- Aranzadi. Consultada electrónicamente en Proview de Aranzadi el día 25/07/2022.

BOIX MAÑO, P. y VIDA MARTÍN, T. (2021): “Revisión de oficio versus reconocimiento extrajudicial de crédito. Doctrina del Consell Jurídic Consultiu

de la Comunitat Valenciana”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº I, Sección Tribuna, Abril 2021, pág. 193, Wolters Kluwer. Consultado electrónicamente el día 27 julio de 2022.

[https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAE2OQU\\_DMAyFfTEJROwl68KX0iBAaFXc38VprIYHEKeu\\_J6wcsGT5ye\\_Ts78Kp23kq-KJV8lyV4w5](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAE2OQU_DMAyFfTEJROwl68KX0iBAaFXc38VprIYHEKeu_J6wcsGT5ye_Ts78Kp23kq-KJV8lyV4w5)

CEBRIÁN HERRANZ, Laura y PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio (2018): “Obras ejecutadas sin la cobertura de un contrato: Enriquecimiento injusto y responsabilidad patrimonial”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*. <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales/129-obras-ejecutadas-sin-cobertura-contractual>

CEBRIÁN HERRANZ, Laura y PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio (2019): “Obras ejecutadas sin la cobertura de un contrato (II): Convalidación de actuaciones y revisión de oficio”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*. <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales/134-obras-ejecutadas-sin-cobertura-contractual-2>.

COLÁS TENAS, Jesús (2019): “Contratación local”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2018, pp. 93-130.

DE VICENTE GONZÁLEZ, José Luis (2005): “Enriquecimiento injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local”, *Revista de Administración Pública*, 168/2005, pp. 409-441.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2008): “Efectos de la declaración de invalidez del contrato público”, *Contratación administrativa práctica. Revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 76/2008, p. 43.

GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2018): “Invalidez del contrato público”, en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel / GAMERO CASADO, Eduardo (coords.):



*Tratado de contratos del sector público*, vol. 1, cap. XV, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 801-834.

GARCÍA MOLINERO, Álvaro (2019): “La necesaria tramitación del procedimiento de revisión de oficio ante prestaciones realizadas sin la necesaria cobertura contractual. Análisis jurisprudencial”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 6/2019, pp. 80-94.

GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2003) *El contrato administrativo*. Madrid, Civitas, 2003, pág. 448

LEIVA ESCUDERO, Guillermo (2019): “Procedimiento adecuado para el pago por la ejecución de un contrato público nulo. Especial referencia a la indebida utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos” en *Actualidad administrativa*, 3/2019, pp. 1-11.

LEIVA LÓPEZ, Alejandro (2021): “La prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración Pública y el reconocimiento extrajudicial de créditos”, *Revista Vasca de Administración Pública* nº 120/2021, pág. 231.

MARTINEZ HELLIN, J. (2019), “Contratación verbal y enriquecimiento injusto sin cauca: posición crítica con respecto a la posibilidad de acudir a la revisión de oficio”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8, Sección Contratación del sector público. Agosto 2019. Consultado electrónicamente el día 27 de julio de 2022

[https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNLMwtLE7Wy1KLizPw827DM9NS8klS15NxM28zcgCIzVeNEF3\\_nkCBPP8c](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNLMwtLE7Wy1KLizPw827DM9NS8klS15NxM28zcgCIzVeNEF3_nkCBPP8c)

MOREO MARROIG, Teresa (2015): “Reconocimiento extrajudicial de crédito. El artículo 60.2 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, ¿bálsamo de Fierabrás de la contratación irregular?”, en *El blog de espublico*, de 27 de octubre de 2015.

<https://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-creditoel-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabrasde-la-contratacion-irregular/> [consultado el 27-07-2022].

ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): “Cuestiones a tener en cuenta ante la nulidad de los contratos administrativos”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 9/2018, pp. 79-93.

PALOMAR OLMEDA, A. (2022): “Intereses de demora en la contratación administrativa. La necesidad de concretar la naturaleza de los pagos de unidades no consignadas en contrato. La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2022”. *Diario La Ley* nº 10114/2022. Consultado electrónicamente el día 28 de julio de 2022 en [https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAA AAAAEAFVQTWvDMAz9NfGIMBx3Jbv4kMYpDXRNP7zBTkV1tMTM2 MV2uvXfz11hWwUS1nsPWXoRjoHnlICKIxjhFJ9e3\\_qMEo5XwvkO\\_fzCK Ykugtlh4KwgYXCfazjrHqJ2dg6eSz8i0V3HhaQpprNZTik5ow9JwF91jzYiG XQ\\_rFLGmx5C0EFABC7aSr5t6ow9CplNj4s2lXWdFWpRV8vy0Kyb6rB5 mSeeUcYy9k6LVPKnrMD\\_ALsCot6LenKvmyzLvSwn91rSezeeFtpE9D9b VK04PJey3jVl-imdkW8bEhC8GjbQI2-sVto9QDh9EWM\\_kl37H\\_J2jTKpSXOwAoO2zUlrGC0atiO6C83yPwBTcd X2\\_akbbLpG5-pMYqNAQAAWKE](https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAA AAAAEAFVQTWvDMAz9NfGIMBx3Jbv4kMYpDXRNP7zBTkV1tMTM2 MV2uvXfz11hWwUS1nsPWXoRjoHnlICKIxjhFJ9e3_qMEo5XwvkO_fzCK Ykugtlh4KwgYXCfazjrHqJ2dg6eSz8i0V3HhaQpprNZTik5ow9JwF91jzYiG XQ_rFLGmx5C0EFABC7aSr5t6ow9CplNj4s2lXWdFWpRV8vy0Kyb6rB5 mSeeUcYy9k6LVPKnrMD_ALsCot6LenKvmyzLvSwn91rSezeeFtpE9D9b VK04PJey3jVl-imdkW8bEhC8GjbQI2-sVto9QDh9EWM_kl37H_J2jTKpSXOwAoO2zUlrGC0atiO6C83yPwBTcd X2_akbbLpG5-pMYqNAQAAWKE)

PEÑA MOLINA, M. (2020): “Contratación de emergencia por el COVID-19 y responsabilidades jurídicas”, *Diario La Ley*, N.º 9630/2020, Wolters Kluwer.

UMEREZ ARGAIA, E. (2019): “La restauración de la legalidad infringida por la contratación irregular”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* nº 11/2019, pp. 437-497.



VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): “La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares”, *Revista Española de Control Externo*, nº 50/2015, pp. 149-179.



## PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Jesús SOLÍS TRUJILLO

*Director Servicios Económicos. Diputación de Cádiz*

*Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Diploma de  
especialización en gestión pública local (IV edición)*

### SUMARIO:

1. Introducción
2. Plan estratégico de RR.HH.
  - 2.1 Marco Presupuestario
  - 2.2 Análisis de la situación
  - 2.3 Objetivos
3. Cambio Organizativo
4. Conclusiones
5. Bibliografía

### 1.- INTRODUCCIÓN

El mundo en el que vivimos se mueve a una velocidad de vértigo en todas sus vertientes; tecnológicas, sociales, laborales, etc. La Administración Pública en general y la Administración Local en particular, no están al margen de esos cambios continuos e incesantes.

Estos cambios profundos que sufrimos día a día en nuestra forma de vivir hace que la sociedad en su conjunto tenga necesidades y demande servicios de la Administración Pública completamente diferentes a los que necesitaba y demandaba hace tan solo unos años.

Sin embargo, la Administración se resiste a esos cambios tan demandados por una parte, como necesarios para ofrecer unos servicios públicos tanto de calidad como adaptados a esas nuevas necesidades.

Para resumir de una forma clara y concisa lo descrito anteriormente, entiendo necesario e imprescindible acudir a algunas de las conclusiones del profesor y Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Rafael Jiménez Asencio: “Tenemos una Administración obsoleta, envejecida, inadaptada, necesitada de una transformación urgente para afrontar los retos inmediatos (particularmente, a la revolución tecnológica). Carecemos de niveles directivos profesionales a diferencia de lo que ocurre en las democracias avanzadas y en nuestro entorno inmediato como por ejemplo Portugal. Hay que despolitizar urgentemente la alta Administración y proveerla con personas que acrediten previamente competencias profesionales directivas ante órganos independientes de evaluación. Disponemos de un empleo público sobrecargado de tejido adiposo, con poco músculo y escaso talento. Con perfiles profesionales inadecuados a las exigencias del momento y menos aún del futuro. Necesitamos reforzar la integridad, creer de verdad en la transparencia y en la rendición de cuentas, así como desarrollar de modo efectivo la digitalización. En fin, nuestras organizaciones públicas necesitan ser repensadas en su conjunto. Y para ello debemos poner el foco en la innovación y en la evaluación. Dos ámbitos también muy olvidados en el quehacer público.

*Requerimos captar talento y retenerlo: internalizar la inteligencia y externalizar el trámite. Y para ello se tendrán que cambiar gradual e intensamente los procedimientos de acceso al empleo público, marcados aun por una fuerte impronta decimonónica con escaso o nulo valor predictivo. El empleo público se juega su futuro en cuatro retos y otros tantos frentes. Los retos son las jubilaciones masivas, la renovación generacional, la revolución tecnológica y el contexto de crisis fiscal de los próximos años. Los frentes no son otros que reivindicar los valores públicos, la planificación estratégica, el fortalecimiento del sistema de mérito y la gestión de la diferencia”.*

Y es que quizás, si profundizamos y analizamos las palabras del profesor Jiménez Asencio, podremos encontrar la importancia y la imperiosa necesidad de adoptar políticas

de recursos humanos en la Administración Local que comenzando por una planificación estratégica de dichos recursos, nos lleve al necesario proceso de transformación de las organizaciones públicas.

Y precisamente como, en términos generales y salvo excepciones verdaderamente escasas, ninguna Administración Local se salva de esta premisa, tomaremos como base para la realización de este trabajo la Administración Pública en la que presto mi servicio, la Diputación de Cádiz, que dicho sea de paso, parece que es la que inspira las acertadas palabras reproducidas anteriormente del profesor Jiménez Asensio.

## **2.- PLAN ESTRATÉGICO DE RR.HH.**

A estas alturas, nadie duda que planificar forma parte del espíritu de cualquier organización sea pública o privada. Es más, estamos convencidos que la planificación forma parte intrínseca del quehacer diario de cualquier organización.

En las Administraciones Públicas de ámbito local, la planificación forma parte del día a día. Hay que tener en cuenta que se planifica los servicios públicos que se prestan, las contrataciones que hay que realizar o el material que falta, entre otros muchos supuestos. Sin embargo, esta planificación no alcanza de manera clara y eficiente a todos los niveles de las Entidades Locales.

Nadie duda que una Entidad Local dedica una parte importante de su tiempo en planificación en materia económica. Los presupuestos de la Entidad son un claro ejemplo de planificación que dedica su esfuerzo, en primer lugar para adaptar ingresos y gastos a la realidad de la propia entidad y en segundo lugar a planificar los gastos, año a año, en virtud de las necesidades de la Administración o de las imposiciones legales que hagan las Administraciones superiores al respecto. Ningún dirigente político o directivo se plantea mantener durante años la Administración a la que pertenece sin Presupuestos para la misma.

Sin embargo, ¿ocurre lo mismo con los Recursos Humanos de las Entidades Locales?

La respuesta es tan sencilla como desoladora y contundente, ¡no!. Es evidente que la Administración Pública dedica muy pocos esfuerzos a planificar algo tan importante como son los Recursos Humanos, y eso a pesar que ya la propia Constitución en su Art. 103.1 señala que la *Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

Y precisamente no es por falta de legislación al respecto, ya que la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) en su art. 4.1 a), atribuye a los municipios la potestad reglamentaria y de autoorganización.

Y ya más concretamente en lo que respecta al ámbito que nos ocupa en este punto, lo Recursos Humanos, el Art. 69 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 (TREBEP), se refiere asimismo, a la potestad de las Administraciones Públicas en la planificación y estructuración de sus recursos humanos en el marco de sus competencias y conforme a la normativa de aplicación.

Luego es evidente, al amparo de la legislación vigente, que a las Administraciones no les falta marco normativo para tomar decisiones y, sobre todo, planificarse en el ámbito de los Recursos Humanos. Por lo tanto, no nos queda más que pensar que de lo que adolecen dichas administraciones es de voluntad política.

El propio artículo 69 citado de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), nos da la respuesta a la importancia de la planificación de los Recursos Humanos de la Administración Pública puesto que en su propia apartado 1 nos señala que *“la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la*

*dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad”.*

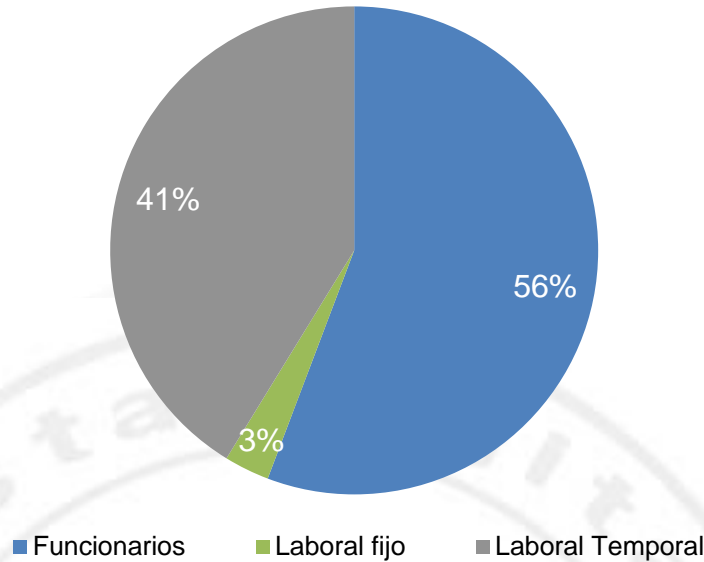
No pretendo, ni en este punto ni en el propio trabajo, redactar exhaustivamente un Plan Estratégico de Recursos Humanos para la Diputación de Cádiz, ya que su redacción debería ser fruto de un trabajo mucho más detallado y ambicioso pero sí al menos, analizar el punto de partida, destacar nuestras debilidades y quizás nuestras fortalezas y trazar unos objetivos básicos que nos ayuden a comprender cuales son nuestras verdaderas necesidades. De esta manera podremos trazar en los siguientes apartados de este trabajo las líneas de actuaciones que habremos de seguir para llegar a los objetivos marcados.

## **2.1 Marco presupuestario**

Si obviamos los Organismos Autónomos, Entes instrumentales y Empresas del perímetro de consolidación de la propia Diputación y nos centramos únicamente en la Diputación como Entidad Local, antes de entrar en el marco presupuestario propiamente dicho, es importante resaltar que ésta cuenta con una plantilla de 1.266 empleados públicos de los cuales únicamente 706 son funcionarios públicos, de los restantes, 38 son laborales fijos y 522 laborales temporales. Esta dimensión del personal laboral respecto al total pone claramente de manifiesto uno de los principales problemas respecto al personal de la Entidad Local.

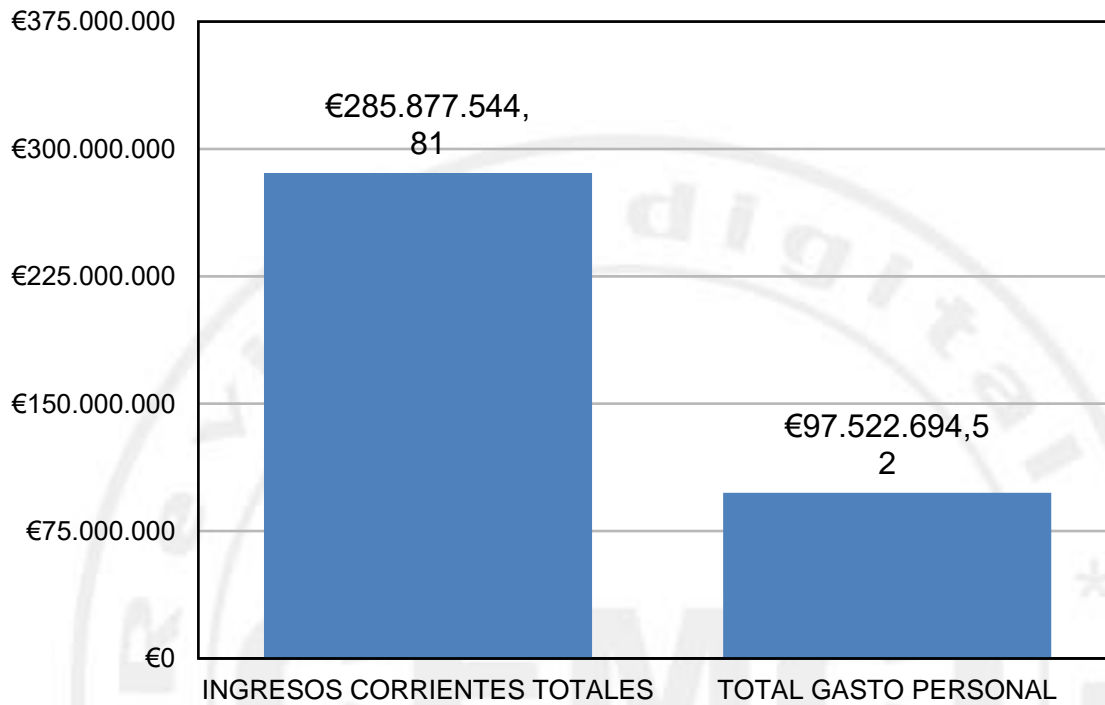


### GRÁFICA 1: DISTRIBUCIÓN LABORAL



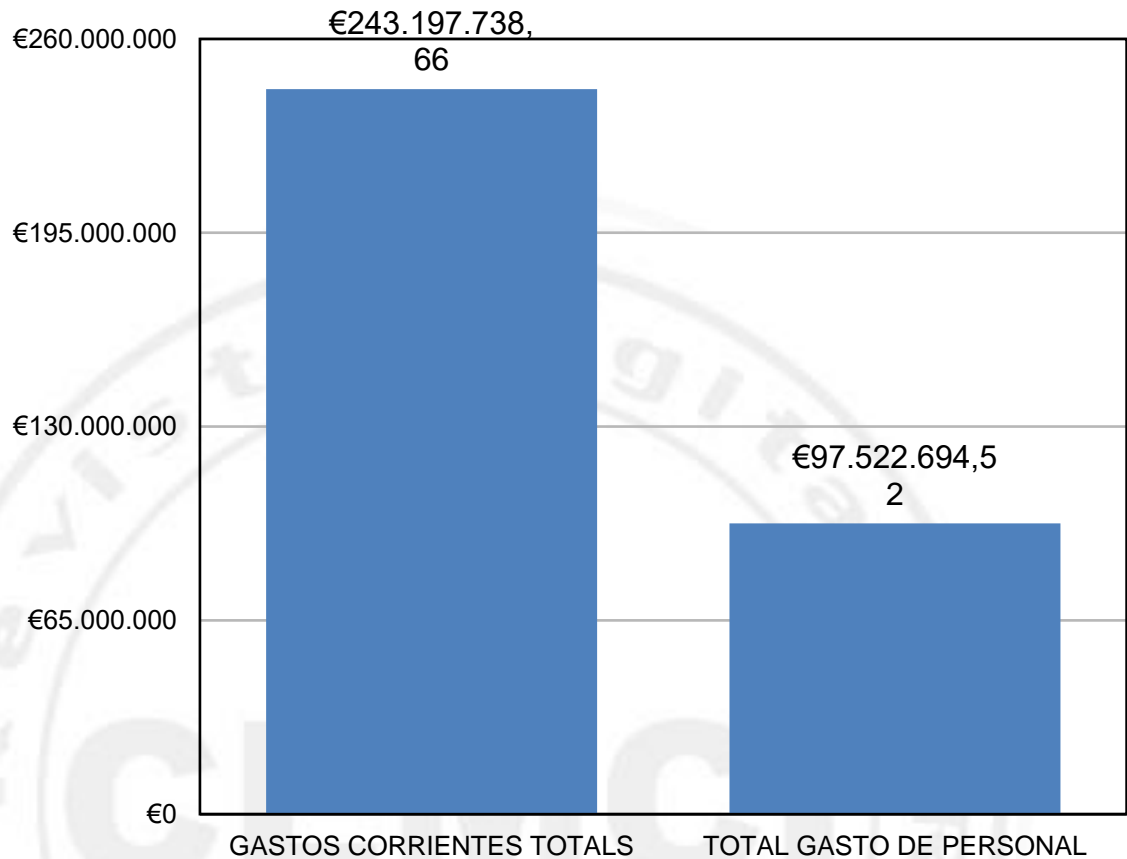
Entrando en materia económica propiamente dicha, la situación económica de la Diputación de Cádiz es una situación bastante buena, con una calidad financiera bastante alta según todos los indicadores publicados. A pesar de ello, entendemos que el gasto en Recursos Humanos es sustancialmente alto, suponiendo este gasto de personal un 34,11% del total de ingresos corrientes de la Diputación (tal y como indica la gráfica 2) y el 40,1% del total de gastos corriente del presupuesto para 2023 (gráfica 3), datos todos extraídos del propio presupuesto de la Diputación de Cádiz para 2023, aprobados definitivamente el pasado 27 de diciembre de 2022. Estos porcentajes indicados suponen, obviamente, un condicionante importante a la hora de la elaboración de los presupuestos de la Entidad.

## GRÁFICA 2: GASTO TOTAL DE PERSONAL SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES



Se puede comprobar en la gráfica, tal y como hemos indicado anteriormente, que el total de gasto de personal supone un 34,11% sobre el total de los ingresos corrientes (capítulos del 1 al 5 del presupuesto)

### GRÁFICA 3: GASTO TOTAL DE PERSONAL FRENTE A LOS GASTOS CORRIENTES TOTALES

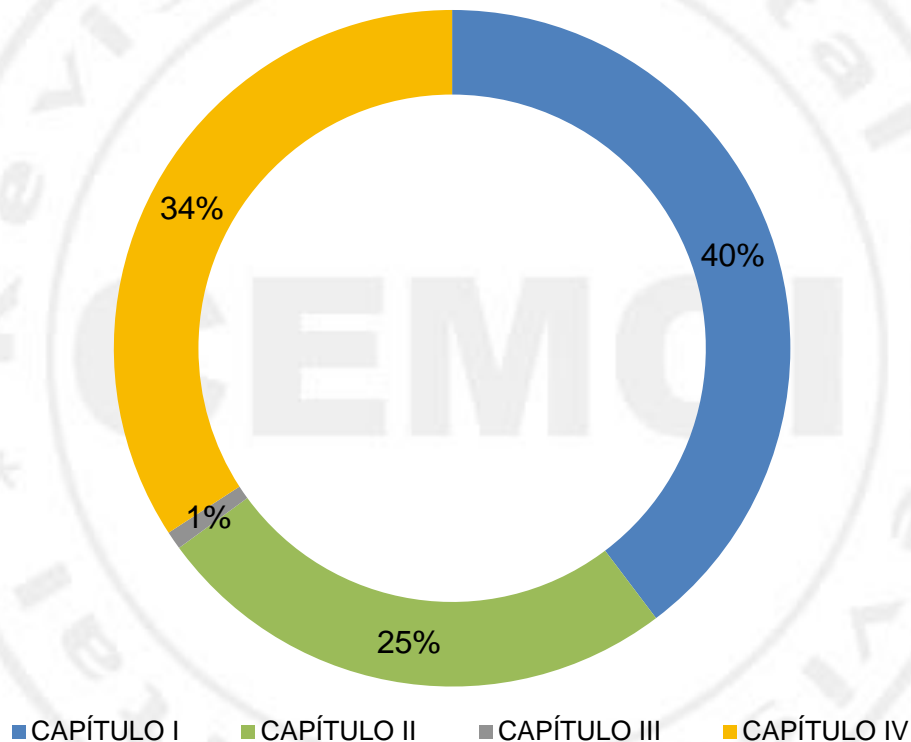


Así mismo, se observa que el total de gastos de personal supone un 40,1% frente al total de gastos corrientes (capítulo del 1 al 4) que se recogen en los presupuestos de la Diputación de Cádiz para 2023.

Y como hablamos del gasto corriente total de la Diputación, en la gráfica 4 vamos a recoger la distribución de cada uno de los capítulos de gasto corriente de dicho presupuesto.

Finalmente, se quiere poner de manifiesto con estos datos económicos, no el elevado coste del personal, sino la ineficacia y la obsolescencia de los puestos que recoge la RPT y que por la extensión del propio anexo de personal no vamos a incluir. Debemos de decir que existen muchos puestos no amortizados, que se vuelven a incluir año tras año en las diferentes OPE, y que en ningún caso responden a necesidades actuales de la Diputación.

**GRÁFICA 4: DISTRIBUCIÓN CAPÍTULOS DE GASTO CORRIENTE**



## 2.2 Análisis de la situación

Una vez analizados los temas económicos, estamos convencidos que la gestión de los RR.HH. de la Diputación de Cádiz se plantea desde el convencimiento de que se puede y se debe compatibilizar la mejor prestación de los servicios públicos dirigidos a los ciudadanos, con las mejores condiciones laborales de los empleados de nuestra Administración.

Vamos a realizar el análisis de partida de la situación actual usando la conocida matriz de DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), definiendo los ítems más destacados de cada uno de los factores.

Resaltar que tanto las debilidades como las fortalezas corresponden, como es habitual, a un análisis interno de la propia Administración, mientras que las amenazas y las oportunidades se identifican con factores externos a la Diputación. Así mismo, como ya hemos advertido, únicamente pondremos de manifiesto los principales ítems de cada una de los factores, aunque en un estudio mucho más profundo podríamos detallar bastantes más características.

### ~ DEBILIDADES

- Escasa voluntad política para afrontar cambios: producto, fundamentalmente, de la falta de visión de la política para ver a medio-largo plazo. Aunque a priori pueda parecer que sea la principal debilidad con la que nos podamos encontrar, la realidad es que no se trata de una negativa o falta de voluntad, sino más bien “miedo” por parte del Gobierno a afrontar cambios, con los que está de acuerdo, pero con los que pueda alterar la paz social de la Entidad.
- Algunos representantes sindicales muy anclados en una estructura de personal del pasado: las centrales sindicales presentes en la Diputación están representadas por algunas personas ancladas a una estructura obsoleta que hace llegar a situaciones kafkianas como la defensa en las mesas de negociación de la necesidad, por ejemplo, de sustituir en la RPT a través de la OPE el puesto de un copistero jubilado por otro puesto exactamente igual a pesar del anacronismo que supone en una administración digital (o en proceso) este tipo de puestos de trabajo.
- Estructura por Áreas de Gestión demasiadas estancas: los responsables directos, directivos, de cada una de las Áreas de Gestión tienen una visión túnel de la propia Administración de manera que no tienen concepto del bien común o de gestión transversal que hace que cada uno de ellos dedique prácticamente todos sus esfuerzos

en la gestión de su propia Área sin tener demasiado en cuenta temas de importancia capital y trasversal como son los Recursos Humanos.

- Elevada edad media de los empleados públicos: la plantilla de la Diputación es una plantilla bastante envejecida. Desde el año 2018 se jubilan una media de 60 empleados públicos y se espera que lo peor llegue durante los años 2023 a 2025. Esta cercanía a la jubilación, hace en muchos casos que el personal que se encuentra en dicha situación muestre cierto rechazo tanto al cambio como a la formación en nuevas herramientas y sistemas.

#### ~ AMENAZAS

- Heterogeneidad demográfica: la provincia de Cádiz es muy particular respecto a su demografía. Una provincia con sólo 45 municipios pero donde 8 de ellos superan los 50.000 habitantes y otros 7 están por encima de los 20.000 habitantes la hace una provincia con una idiosincrasia especial. Los servicios que debe ofrecer la Diputación son muy diversos y heterogéneos en virtud de dónde se encuentre el municipio. Ligado a esto, debemos tener en cuenta el envejecimiento de la población que hace además más acuciante los problemas de la brecha digital sobre todo en municipios del interior.

- Continuos cambios normativos: fundamentalmente en materia económica, que hacen poner en duda de un momento a otro sobre la legalidad en la toma de algunas decisiones.

#### ~ FORTALEZAS

- Voluntad de los directivos y del resto de personal de Función Pública: prácticamente la totalidad de la plantilla que conforma el Área de Función Pública están completamente alineados con la idea de reorganizar y planificar a futuro los Recursos Humanos de la Entidad. El propio Director de dicha Área se ha encargado de irradiar tanto a su personal como al personal directivo del resto de Áreas de esta necesidad.

Esta implicación debe ser fundamental para la puesta en marcha de cualquier plan estratégico y sobre todo en el logro de los objetivos propuestos.

- Empresa de la Diputación dedicada a la Información y la Comunicación: la Diputación de Cádiz cuenta en su perímetro de consolidación con una empresa pública, participada al 100% por la propia Diputación, y que se dedica a la información y comunicación. EPICSA se encarga de dar asistencia técnica informática integral, formación, comercialización y desarrollo e implantación de aplicaciones informáticas tanto a la propia Diputación como a sus organismos y entidades dependientes así como a los municipios de menos de 20.000 habitantes actuando como medio propio de la Entidad.

- Salud financiera: señalábamos en la parte económica la buena salud económica de la Diputación de Cádiz, que con una deuda de menos del 20% respecto de sus ingresos corrientes liquidados, con superávit en sus liquidaciones y con un periodo medio de pago situado alrededor de los 10 días, se encuentra perfectamente capacitada para atender cualquier demanda en materia presupuestaria ligada a los Recursos Humanos.

- Formación y Cualificación del personal de nuevo ingreso: si bien en la parte de las debilidades situábamos el envejecimiento de la plantilla, como fortaleza podemos indicar que el personal funcionario que se está incorporando en los últimos años tiene un excelente nivel de formación y de cualificación en sus respectivas materias que ayuda a la modernización de todo el sistema.

### ~ OPORTUNIDADES

- Exigencia, incluso normativa, de máxima eficacia y eficiencia de la gestión pública: no podemos perder de vista que tanto la sociedad como la propia normativa, cada vez exige más el control, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta cuestión ayuda sin duda a que las Administraciones Públicas,

arrastradas por dicha demanda, tengan que ir incorporando planes de eficacia y eficiencia en su propia gestión.

- Nuevas leyes de procedimientos administrativos y administración electrónica: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que a su vez han impulsado de manera obligatoria la implantación de la Administración Digital en las Administraciones Públicas, están propiciando un cambio necesario en los procedimientos de dichas administraciones, exigiéndose obligatoriamente, un personal funcionario con un perfil claramente formado en aspectos digitales y de las nuevas tecnologías.

- Incremento de la población joven con un nivel medio-alto cultural y tecnológico: el ciudadano joven de la provincia de Cádiz, al igual que en el resto de territorios de nuestro país, es cada vez más un ciudadano mejor formado con un alto grado de utilización de las nuevas tecnologías. Además, estos jóvenes cada vez están más dispuestos a cumplir con sus deberes y obligaciones sociales y democráticas pero esto hace, a su vez, que exijan con más frecuencias servicios de calidad gestionados de manera eficaz y eficiente.

- Implementación de la tecnología en el resto de los ámbitos sociales: definitivamente la implantación de medios tecnológicos en la Diputación no es un hecho aislado para nuestra sociedad. Muchos otros ámbitos sociales (bancos, Administraciones del Estado, empresas de suministro,...), incluso mucho antes que nosotros, han ido insertando en sus procedimientos una carga tecnológica cada vez más elevada, en muchos casos casi obligatoria o única, que han ido favoreciendo la familiarización de la población con estas tecnologías.



### DAFO

<b>ANÁLISIS EXTERNO</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
	1.- Exigencia de máxima eficacia y eficiencia en la Gestión Pública. 2.- Nuevas Leyes de Procedimientos Administrativos y Administración Electrónica. 3.- Incremento de población joven con nivel medio-alto cultural y tecnológico. 4.- Implementación de las nuevas tecnologías en el resto de los ámbitos sociales.	1.- Heterogeneidad demográfica. 2.- Continuos y profundos cambios normativos.
<b>ANÁLISIS INTERNO</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
	1.- Voluntad del personal de Función Pública. 2.- Empresa propia de la Diputación en materia de información y comunicación 3.- Salud Financiera 4.- Formación y Cualificación del personal de nuevo ingreso	1.- Escasa voluntad política para afrontar cambios profundos. 2.- Sindicatos anclados en estructuras pasadas. 3.- Estructuras por Áreas de Gestión muy estancas. 4.- Elevada edad media de los empleados públicos de la Diputación.

### 2.3 Objetivos

Una vez analizada la situación de partida de nuestra Entidad, y en virtud de dicho análisis, debemos plantearnos una serie de objetivos a cumplir en un plazo determinado. Insistimos que como no es nuestro propósito redactar aquí un completo plan estratégico, plantaremos a continuación unos objetivos que entendemos fundamentales e irrenunciables para mejorar la prestación de nuestros servicios adaptando nuestra organización a un modelo mucho más eficaz y eficiente.

Para alcanzar los objetivos que vamos a enumerar, sería conveniente y necesario establecer una serie de proyectos que ayuden a alcanzar cada uno de estos objetivos, aunque no será motivo de detalle en este trabajo.

Del mismo modo, se hace indispensable realizar un seguimiento y una evaluación continua que permita establecer tanto los logros alcanzados como las deficiencias o desviaciones que se vayan produciendo a lo largo del periodo en el que se haya establecido el Plan Estratégico de Recursos Humanos.

1. Modificar el modelo de organización y gestión de los Recursos Humanos existentes en la Diputación adaptándolos a la nueva realidad de la Administración, de manera que responda a los fines que se perseguimos como institución prestadora de servicios públicos, y bajo la premisa de que sus empleados son el principal activo de nuestra Entidad.
2. Adecuar los recursos humanos a las necesidades reales, así como mejorar su consolidación, promoción, desarrollo de la carrera profesional, desempeño y retribución.
3. Impulsar y mejorar los procesos de formación, dirigidos a mejorar las competencias y cualificaciones de los empleados y su adecuación a las necesidades derivadas de la prestación de los diferentes servicios públicos.
4. Mejorar los sistemas de comunicación e información interna, de manera que ayuden por un lado a la toma de decisiones y por otro a la revisión y control.
5. Implantar de manera integral y eficiente la Administración Digital a todos los niveles de la Diputación.

### **3.- CAMBIO ORGANIZATIVO**

Independientemente de la elaboración y aprobación de un Plan Estratégico de los Recursos Humanos de la Administración pública que, sin duda, es tan aconsejable como

necesario, se hace indispensable acometer en el ámbito de las Entidades Locales, en general, y de la propia Diputación de Cádiz en particular, un cambio organizativo de la misma que por un lado modernice el actual modelo de gestión de Recursos Humanos y por otro adapte los mismos a la realidad de nuestra sociedad actual.

Hay que incluir en la actividad de la Diputación políticas de Recursos Humanos que conviertan la gestión de estos en una gestión moderna, avanzada, innovadora, eficaz y profesional, presentando como eje fundamental las actuaciones encaminadas al servicio público, al mismo tiempo que se mejora las condiciones laborales de los empleados públicos de nuestra Administración.

En este sentido, no podemos perder de vista que nuestros Recursos Humanos son el factor clave y el elemento central de la actividad administrativa, por lo que se hace imprescindible impulsar y desarrollar un nuevo modelo de gestión que será el motor de cambio.

Para llevar a cambio este modelo de cambio organizativo en los Recursos Humanos, en primer lugar es prioritario posicionar estratégicamente los Recursos Humanos, pero no nos referimos a darle mayor relevancia al Área gestora de los mismos, sino a situar los Recursos Humanos, en su sentido amplio, como elemento decisivo para el buen funcionamiento de nuestra Administración local. Este elemento debe tener verdadero carácter estratégico, situándolo en el más alto nivel posible de toma de decisiones. Para ello, debe adoptarse un modelo de gestión de Recursos Humanos que explícitamente incluya esta consideración estratégica. Un modelo de gestión profesionalizado encaminado a adquirir, estimular y mantener las competencias de los empleados públicos, y que ofrezca servicios internos de consultor, asesor y coordinador de las áreas de gobierno, unidades administrativas y empleados. En segundo lugar, y con la misma importancia, debemos descentralizar la función de Recursos Humanos a todos los directivos. No estamos indicando que se elimine el Área que gestiona los recursos de personal, en un sentido mucho más amplio y ambicioso, estamos indicando que la gestión de Recursos Humanos debe desplegarse, transfiriendo responsabilidades a los responsables de los servicios y Áreas de gestión, proporcionando para ello, si es preciso,

la capacitación necesaria. En este sentido, asumir responsabilidades en la gestión de su personal significa ejercer un papel activo en aspectos tales como asignar tareas, marcar objetivos, detectar necesidades formativas, motivar, promover la participación, formular propuestas de mejora, etc. Y para ello es fundamental acometer, sin miedos, una adecuación de las estructuras organizativas. La Diputación de Cádiz está organizada en Áreas de Gestión prácticamente estancas e inamovibles de un mandato a otro, más allá de un cambio maquillado únicamente con la nomenclatura o nombre del propio Área en virtud de las pretensiones de cada Equipo de Gobierno, pero que mantiene, de facto, inamovible la propia estructura del Área, adaptando el nombre a las necesidades políticas en vez de adaptar la estructura y organización a las necesidades del servicio público que ha de prestar. En este sentido, y con el fin de conseguir la eficacia y eficiencia de los servicios a prestar, el diseño organizativo lo concebimos como una adaptación constante de la organización de nuestra Entidad a las demandas internas y externas, de forma que la estructura sirva de soporte a su misión. Más que un modelo organizativo uniforme para toda la Institución, somos partidarios de adoptar modelos flexibles, en los que para cada servicio o unidad de gestión, y según su finalidad, objetivos, función, actividades, tecnología, presupuesto y servicios, se encuentre el diseño estructural más adecuado.

Mención especial debe suponernos la mejora de la gestión en la previsión de los Recursos Humanos. Hasta ahora, la Diputación de Cádiz se limita a reponer mediante la Oferta de Empleo Público de cada año las vacantes que se producen en el año anterior, sin prácticamente ningún análisis exhaustivo de las necesidades reales, más allá de las que muestra el propio Área afectada por dicha vacante. Sin embargo, la gestión previsional tiene por objetivo permitir a la Administración disponer en el momento deseado del personal suficiente y con las competencias, motivación y formación necesarias para ejercer las tareas asignadas. Para ello debe ser preciso realizar una previsión de las necesidades de personal a un plazo de tiempo, mediante los estudios pertinentes y teniendo en cuenta los recursos humanos actuales con los que se cuenta.

Esta mejora en la gestión de la previsión debe apoyarse en dos pilares básicos. Por un lado la mejora en los procesos selectivos de personal, teniendo en cuenta que éstos

podrán mejorarse si se basan en un análisis del puesto que describa las responsabilidades y tareas, así como estableciendo los requisitos exigibles a los candidatos, de modo que se establezcan perfiles que orienten el proceso selectivo. También pueden mejorarse los métodos de selección orientándolos más a evaluar las competencias y potencialidades, técnicas, profesionales o gerenciales, según el caso. Estas técnicas de selección (entrevistas, valoración de méritos, pruebas selectivas, pruebas prácticas, dinámica de grupos, pruebas psicológicas, cursos y prácticas selectivos, etc.), habrán de seleccionarse cuidadosamente, atendiendo a las circunstancias de cada caso, de modo que proporcionen la información más valiosa para evaluar a los candidatos idóneos. Y por otro lado, dicha mejora debe venir de la mano situando la formación del personal como elemento estratégico del cambio. Debemos tener presente que invertir en formación y desarrollo profesionales no sólo es necesario, sino que es imprescindible para adaptarse a las demandas y necesidades cambiantes de la sociedad. La formación es, además, la principal herramienta estratégica para resolver situaciones de cambio o de adaptación a las nuevas condiciones económicas, sociales, culturales y legales. Por ello, la consideramos un factor clave para conseguir una Diputación que responda con eficacia a las necesidades de sus clientes internos y externos. La formación también debe permitir y promover el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas, para satisfacer las expectativas de mejora laboral. En definitiva, la formación continua debe transmitir valores, desarrollando la cultura y creando cohesión interna hacia la misión de nuestra Institución. Una formación que cambia hábitos y transforma las actitudes ante el cambio, de modo que éste sea visto como algo natural y consustancial a toda Organización.

Sin embargo, nada de esto es posible si no incentivamos la motivación de los empleados públicos de nuestra Administración. Las Áreas de Gestión deben tener directores o directoras capaces de orientar los esfuerzos de los empleados, mostrando los objetivos que se deben alcanzar. Al fin y al cabo, la motivación no es más una tarea que consiste en hacer converger todos los esfuerzos en la misma dirección. Por ello, los directores y directoras deben ser capaces de suscitar cohesión, compromiso y el trabajo en equipo necesario para que dicha convergencia de esfuerzos permita impregnar a los empleados públicos de los valores de la Entidad.

Por razones obvias la mejora de la promoción y la carrera profesional está íntimamente unida al concepto de motivación. Actualmente, el modelo de desarrollo de carrera profesional de la Diputación de Cádiz puede considerarse insatisfactorio, tanto para los empleados, como para la propia Institución, de manera que sería necesario desarrollar al máximo las previsiones del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, que contempla la promoción interna y la carrera profesional, tanto vertical como horizontal.

Por último, pero no menos importante, deberíamos plantear la posibilidad de implantar un sistema de evaluación del desempeño. En la actualidad asistimos a un reconocimiento de la necesidad de implementar sistemas formales de evaluación del rendimiento o desempeño de los empleados. El propio Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público dedica el artículo 20 a la evaluación del desempeño. El proceso de evaluación del rendimiento o desempeño lo entendemos como un proceso sistemático y periódico de análisis que permite determinar la eficacia y eficiencia con que cada uno de los trabajadores realiza sus funciones y logra resultados, contribuyendo con su esfuerzo a los objetivos globales de la Diputación. Esta evaluación, por otro lado, debe vincularse a una parte de la retribución variable que compense el logro de esos objetivos; y, además, debe entenderse como una tarea básica de los responsables decida una de las Áreas que componen la Diputación, que tienen a su cargo personas o equipos de trabajo.

#### 4.- CONCLUSIÓN

La Gestión de los Recursos Humanos en las Entidades Locales necesitan de un profundo análisis y de una no menos profunda reorganización.

El miedo a los cambios que intrínsecamente tiene la sociedad también impregna a los Equipos de Gobierno y Directivos de las Administraciones Locales que han visto como se ha venido manteniendo la misma estructura administrativa legislatura tras legislatura adaptando en muchos casos los servicios públicos prestados a esa estructura en vez de adaptar la organización a los servicios que demanda la sociedad.

Estamos en un momento donde se hace inaplazable la necesidad de evolucionar en la gestión de los Recursos Humanos, concretamente de las Entidades Locales. Sería irracional desaprovechar el momento del cambio generacional que se está produciendo en las diferentes Administraciones para impregnar a éstas de nuevos aires organizativos que cumplan, por un lado, con las necesidades demandadas por los ciudadanos y ciudadanas y por otro lado con la eficacia y eficiencia que merece la gestión de dichos servicios públicos.

Hay mucho camino por recorrer, pero dijo Albert Einstein que: ***“hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad y la energía atómica: la voluntad”***

## 5.- BIBLIOGRAFÍA

Constitución Española

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.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

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

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

*Revista Digital CEMCI*. Número 45: “La importancia de incorporar la planificación estratégica en las Entidades Locales”

Diploma de Especialización en Gestión Pública Local de CEMCI: “Recursos teóricos”.

Plan Estratégico de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda.

Otros textos con Planes Estratégicos de RR.HH. de Entidades Locales publicados.

# **Actualidad Jurídica y Convocatorias**

**Revista digital CEMCI**

**Número 59/2023**





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

### **CARTOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA**

#### **CARTOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA: PLAN 2023-2029: APROBACIÓN**

**Ley 9/2023. de 25 de septiembre, por la que se aprueba el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2023-2029 (BOJA de 28 de septiembre de 2023 número 187).**

### **COMERCIO**

#### **COMERCIO: CENTRO COMERCIAL ABIERTO: MODIFICACIÓN NORMATIVA**

**Orden de 17 de julio de 2023, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se modifica la Orden de 6 de julio de 2021, por la que se establece la regulación del procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía (BOJA de 24 de julio de 2023 número 140).**

La Orden modifica la de 6 de julio de 2021, en el sentido de que los Centros Comerciales Abiertos que cuenten con un reconocimiento en vigor a la fecha de la publicación de la Orden de 17 de julio de 2023 mantendrán dicho reconocimiento, y que en un plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor todos los Centros Comerciales Abiertos deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 3 de la Orden de 6 de julio de 2021.

## MEDIO AMBIENTE

### INCENDIOS FORESTALES: MEDIDAS EXCEPCIONALES

**Resolución de 6 de julio de 2013, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de la Consejería de sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por la que se aprueban medidas excepcionales en terrenos forestales para prevenir incendios forestales en épocas de peligro medio y alto en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA EXTRAORDINARIO de 6 de julio de 2023 número 19).**

La Resolución deja sin efecto la de 28 de abril de 2023.

### PESCA: AGUAS INTERIORES: REGULACIÓN

**Decreto 205/2023. de 29 de agosto de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por el que se regula la pesca marítima recreativa en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 4 de septiembre de 2023 número 169).**

### SEQUÍA: DELIMITACIÓN TERRITORIAL

**Resolución de 28 de agosto de 2023 de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados y de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se delimita la totalidad del territorio de las ocho provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía como zona afectada por la situación excepcional ocasionada por la sequía, relativo al sector de las frutas y hortalizas (BOJA de 4 de septiembre de 2023 número 169).**

La delimitación se efectúa a los efectos de lo indicado en el artículo 1 del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1619 de la Comisión, de 8 de agosto, en el artículo 1 del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1620 de la Comisión, de 8 de agosto, y en el

artículo 14 del Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.

### **CAZA: PLAN 2023-2027: APROBACIÓN**

**Decreto 232/2023, de 19 de septiembre de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Caza 2023-2033 (BOJA de 22 de septiembre de 2023 número 183).**

### **POLICIA LOCAL**

#### **POLICÍAS LOCALES: LEY**

**Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía (BOJA de 19 de julio de 2023 número 137).**

La Ley consta de un título preliminar, seis títulos, tres disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, y consta de ochenta y cinco artículos.

El título preliminar contiene el objeto, que es la coordinación de las policías locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales, y ámbito de aplicación de la ley, definiendo lo que ha de entenderse por coordinación de las policías locales a los efectos de la ley.

El título I concreta los órganos competentes para ostentar la coordinación y sus funciones. Destaca la composición de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, a la que se aplica el criterio de reducción del número de sus

miembros, estableciendo la posibilidad de constitución de órganos asesores de carácter técnico. Se recoge también en este título la regulación de los registros de policías locales y del personal vigilante municipal.

El título II establece, en el capítulo I, una serie de disposiciones generales aplicables a los cuerpos de la Policía Local.

En los municipios con población igual o superior a cinco mil habitantes existirá un cuerpo de la Policía Local, que como mínimo será de cinco personas funcionarias, y que deberá contar con dependencias específicas y adecuadas, medios técnicos idóneos, suficiente dotación presupuestaria y medios humanos necesarios para garantizar una prestación eficaz de sus funciones.

Los municipios de menos de cinco mil habitantes podrán crear un cuerpo de Policía Local con autorización de la Consejería competente en materia de policías locales, previo acuerdo municipal acompañado de una memoria en la que se justifique que en el plazo de dos años se cumplirán los requisitos anteriores, sin perjuicio de la posibilidad de asociarse.

En el capítulo II, que regula las actuaciones supramunicipales, prevé que los cuerpos de la Policía Local podrán actuar fuera de su término municipal en situaciones de emergencia, en virtud de convenio, en función de protección de autoridades, y prevé, finalmente, las asociaciones de municipios para la prestación de servicios de policía local.

El título III regula el régimen de funcionamiento y la estructura de los cuerpos de la Policía Local.

El capítulo I regula los principios de actuación de los cuerpos de la Policía Local, el armamento, incluyendo una previsión relativa a lugares adecuados para su custodia, con las condiciones que prevea la normativa aplicable, la uniformidad y los medios técnicos.

El capítulo II, regula la estructura de los cuerpos de la Policía Local y establece los criterios mínimos de proporcionalidad entre las diferentes categorías. Finalmente, regula la provisión del puesto de jefatura inmediata del cuerpo, que habrá de efectuarse entre personal perteneciente a la máxima categoría del Cuerpo de la Policía Local del municipio o, si así lo decide el Ayuntamiento, también de otros cuerpos de la Policía Local de Andalucía, y solo por motivos tasados y razones justificadas de otros cuerpos de seguridad.

El título IV se ocupa del régimen estatutario, estableciendo en el capítulo I los principios generales y la referencia a la prevención de riesgos laborales de las personas integrantes de los cuerpos de la Policía Local.

El capítulo II regula la situación administrativa de segunda actividad, introduciendo como novedad el pase por riesgo durante la lactancia natural.

Finalmente, en el capítulo III se regula la jubilación de las personas integrantes de los cuerpos de la Policía Local.

El título V se divide en dos grandes capítulos: selección y formación.

El capítulo I, dedicado al ingreso, promoción interna, la movilidad y otras formas de provisión de puestos, adecua la regulación legal del sistema de acceso y promoción de los cuerpos de la Policía Local a los principios y criterios introducidos por la legislación básica de función pública, como son los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, adaptando la composición de los tribunales de selección a lo dispuesto por dicha normativa básica, y a lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; se regulan las permutas y las comisiones de servicios. Por otra parte, se prevé la posibilidad de la convocatoria unificada mediante la colaboración de la Administración de la Junta de Andalucía a través de la fórmula del convenio con los ayuntamientos interesados y también se recogen medidas de fomento de la igualdad de género en los cuerpos de la Policía Local.

En cuanto al régimen de formación, recogido en el capítulo II, se definen los centros de formación policial en Andalucía, sus funciones y las actividades formativas que podrán impartir, y se regula la homologación de los cursos. Además, se contempla la posibilidad de que determinadas entidades públicas y privadas colaboren en la actividad formativa, todo ello sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario. En este sentido, se establece la coordinación de la actividad formativa desde el Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía, que se constituye en centro de referencia y nuevo modelo de formación en estas materias a nivel regional.

En el título VI se aborda el régimen disciplinario aplicable tanto a las personas integrantes de los cuerpos de la Policía Local y al personal vigilante municipal, como al alumnado del Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía y de las escuelas municipales de la Policía Local. En relación con el régimen disciplinario de los cuerpos de la Policía Local, se adecua y adapta a las peculiaridades de la Administración local, y se introduce como novedad, además de la ampliación de las personas que pueden ser instructoras, la creación de un procedimiento mediante el que, de manera voluntaria, las personas integrantes de los cuerpos de la Policía Local, con la autorización de sus respectivos ayuntamientos, ejerzan las funciones de instrucción

La parte final de la ley comienza con tres disposiciones adicionales, de las que la segunda establece como novedad la posibilidad de que aquellos ayuntamientos que creen cuerpos de la Policía Local empleen, por una sola vez, el sistema de promoción interna para que el personal vigilante municipal pueda acceder a la categoría de policía local.

En disposiciones transitorias se recoge, entre otras, la situación de los cuerpos de la Policía Local existentes en municipios con población inferior a cinco mil habitantes, la regulación transitoria de la nueva estructura de la escala técnica, los superintendentes en situación a extinguir y la provisión de las jefaturas inmediatas del cuerpo conforme a las nuevas categorías de la escala técnica.

La disposición derogatoria única deroga expresamente la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

Las disposiciones finales establecen un plazo para que los ayuntamientos adapten sus plantillas de policías locales a las novedades introducidas en la ley, en cuanto a los criterios mínimos de proporcionalidad entre las diferentes categorías y, en el caso de municipios con población igual o superior a cinco mil habitantes, en cuanto a la composición mínima de tales plantillas. También se establece un plazo de dos años para que los municipios que tengan cuerpos de la Policía Local aprueben o adapten sus reglamentos de organización y servicios a las previsiones de la nueva norma y un plazo de seis meses para la constitución de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales conforme a la nueva composición.

## SERVICIOS SOCIALES

### SERVICIOS SOCIALES: CONVALIDACIÓN DEL DECRETO-LEY 5/2023, DE 20 DE JUNIO

**Resolución de 19 de julio de 2023, de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley 5/2023, de 20 de junio, por el que se deroga el Decreto 103/2022, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía, y se modifica el régimen transitorio del Decreto-ley 1/2020, de 10 de febrero, para el impulso del proceso de justificación, comprobación, adecuación de la información y reintegro de los libramientos con justificación posterior (BOJA de 25 de julio de 2023 número 141).**



## SERVICIOS SOCIALES: AYUDA A DOMICILIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: REGULACIÓN

**Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA EXTRAORDINARIO de 28 de julio de 2023 número 21).**

El objeto de la Orden es regular el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía como prestación garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

El acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio se realizará a través de los Servicios Sociales Comunitarios de las Entidades Locales.

El Servicio de Ayuda a Domicilio es de titularidad y responsabilidad pública y su gestión es competencia propia de las Entidades Locales, quienes podrán gestionarlo de forma directa o indirecta, en régimen de concierto social previsto en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, o en el marco de la normativa de contratación del sector público.

El concierto social será la forma preferente de gestión indirecta del servicio por parte de las Entidades Locales.

En el caso de municipios con población menor a 20.000 habitantes, serán las Diputaciones Provinciales quienes ejerzan la asistencia a los municipios de su provincia, pudiendo prestar el servicio de manera directa o indirecta, a través de entidades acreditadas o, en su caso, en cooperación con las entidades locales.

En caso de gestión directa, las entidades locales y demás entidades públicas que lo presten, aunque no estén sometidas al régimen de acreditación, deberán cumplir durante la prestación del servicio, al menos, las mismas obligaciones exigidas a las entidades acreditadas conforme a la normativa.

Corresponde a las Entidades Locales competentes ejercer las funciones de planificación, gestión, coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación global del servicio en su ámbito territorial, sin perjuicio de las funciones de planificación, coordinación, control, evaluación, seguimiento e inspección, atribuidas a la Consejería competente en materia de servicios sociales, y si el servicio es prestado por otras entidades públicas o privadas, las Entidades Locales deberán supervisar, evaluar y confirmar o modificar la prestación del servicio por parte de las entidades prestadoras, con el fin de verificar que cumplen de manera permanente con todas sus obligaciones.

El acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio podrá derivarse de las siguientes situaciones:

a) Tener prescrito el servicio en la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención como modalidad de intervención más adecuada de entre los servicios y prestaciones recogidos en el catálogo descrito en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Una vez prescrito el servicio y comunicada la resolución a la Entidad Local, el acceso será directo. Los Servicios Sociales Comunitarios procederán a dar el alta efectiva a la persona en el servicio dentro del plazo máximo de un mes desde la fecha de notificación de la resolución. Cuando la incorporación de la persona interesada al servicio no se realice en el plazo establecido por causas injustificadas que le sean imputables, se procederá, a declararla decaída en su derecho, manteniéndose en dicha situación hasta que se produzca, en su caso, la revisión del Programa Individual de Atención.

b) Como servicio no vinculado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cuando la persona no tiene reconocida la situación de dependencia o, teniéndola, no está recibiendo una prestación de dependencia. La prescripción del servicio se efectuará mediante procedimiento reglado establecido por las Entidades Locales y siguiendo los correspondientes instrumentos de gestión del servicio aprobados por las mismas.

El Servicio de Ayuda a Domicilio incluye la atención personal y la atención de las necesidades del hogar. La intensidad del servicio vinculado a la Ley 39/2006, de 14

de diciembre, reconocido en la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención se concretará en la misma, indicando el número de horas mensuales de atención que se deben prestar según el grado de dependencia y de acuerdo con los intervalos de intensidad previstos. La intensidad del servicio no vinculado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se determinará, indicando junto con el período de la prestación, el número de horas de atención mensual según las necesidades de la persona usuaria, unidad familiar o de convivencia, así como las horas destinadas a la atención personal y atención de las necesidades del hogar.

La Orden regula los derechos y deberes de las personas usuarias, la cualificación que ha de ostentar el personal auxiliar de ayuda a domicilio y los derechos y deberes de este personal.

### SERVICIOS SOCIALES: PERSONAS CON DISCAPACIDAD: MODIFICACIÓN NORMATIVA

**Ley 8/2023, de 28 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía (BOJA de 3 de agosto de 2023 número 148).**

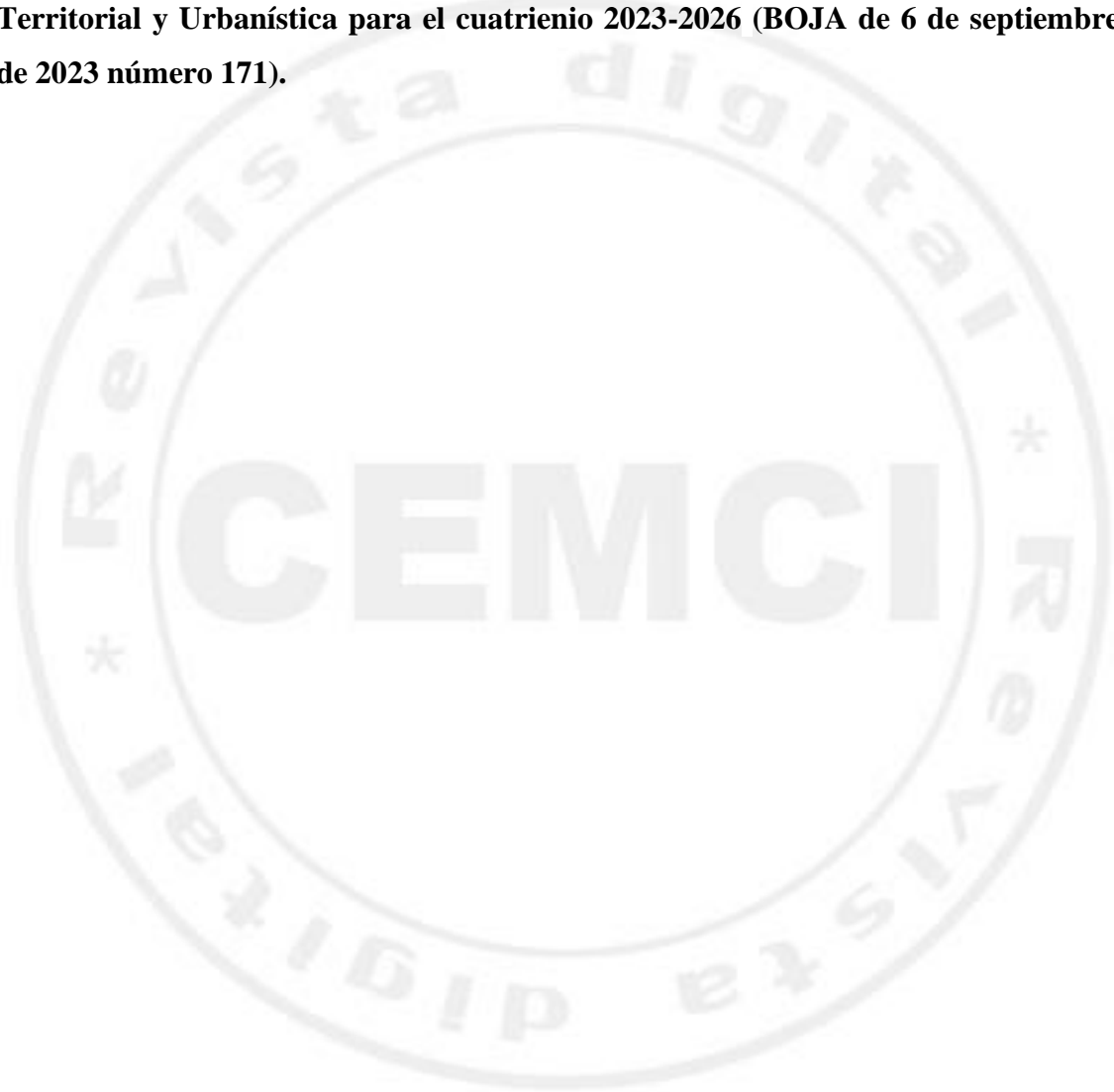
Se modifica el régimen sancionador de la Ley 4/2017 en materia de infracciones por el uso indebido de la tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida, para evitar que todo el peso de las sanciones recaiga sobre las personas titulares de las mismas, dejando impune la conducta de terceras personas.

Igualmente, dispone que las instalaciones en las que se pongan a la venta, a través de máquinas expendedoras, suministradoras automáticas o en la modalidad de autoservicio, combustibles y carburantes deberán cumplir, en todos los casos, los parámetros de accesibilidad previstos en la normativa, y en caso contrario, deberán contar, en el horario diurno, con una persona responsable que atienda las necesidades de las personas que presenten dificultades para acceder al servicio.

## URBANISMO

### **URBANISMO: PLAN GENERAL DE INSPECCIÓN: APROBACIÓN**

**Orden de 31 de agosto de 2023, de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y vivienda, por la que se aprueba el Plan General de Inspección Territorial y Urbanística para el cuatrienio 2023-2026 (BOJA de 6 de septiembre de 2023 número 171).**



## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

### HACIENDAS LOCALES

#### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 5 de julio de 2023, 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 7 de julio de 2023, número 161).**

#### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 3 de agosto de 2023, 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 7 de agosto de 2023, número 187).**

#### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

**Resolución de 8 de septiembre de 2023, 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 12 de septiembre de 2023, número 218).

## MEDIO AMBIENTE

### RESIDUOS: COSTE DE EMISIÓN DE GASES EN VERTEDERO: CÁLCULO

**Orden TED/789/2023, de 7 de julio, por la que se establece el método de cálculo del coste de emisión de gases de efecto invernadero en vertedero (BOE de 15 de julio de 2023, número 168).**

### MEDIO AMBIENTE: AGUAS: SUELOS CONTAMINADOS: MODIFICACIONES NORMATIVA

**Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (BOE de 31 de agosto de 2023, número 208).**

El objeto de las modificaciones es la simplificación administrativa y la digitalización en la gestión; así, se somete a declaración responsable determinadas actividades que estaban sujeta a autorización; asimismo se establece un régimen simplificado de la tramitación de los vertidos de aguas residuales de escasa entidad, que se definen como aquellos vertidos de aguas residuales domésticas sin posibilidad de formar parte de una aglomeración urbana, siempre que no excedan de 50 habitantes-equivalentes; se sustituyen las publicaciones en los boletines oficiales de la provincia y

en el tablón de anuncios del ayuntamiento por publicaciones en el BOE y en el portal web del organismo de cuenca que corresponda, y se establece la obligatoriedad de comunicar a los ayuntamientos por vía electrónica cualquier expediente en tramitación en su ámbito territorial.

Por otra parte, se adoptan medidas para favorecer la recuperación medioambiental tras los incendios forestales; se establece el régimen jurídico para la extracción de especies invasoras del dominio público hidráulico; se establece que los estudios técnicos de delimitación cartográfica deben someterse a información pública y dar traslado del contenido de los mismos a los ayuntamientos antes de proceder a su aprobación; en materia de cánones, se definen los criterios para determinar cuándo se produce una ocupación del dominio público hidráulico y cuando una utilización del mismo.

Se establece que no tendrán la consideración de vertido de agua residual los retornos de agua procedentes del regadío.

En los perímetros de protección de las captaciones de agua de consumo humano no podrán desarrollarse actividades contaminantes que pongan en riesgo la calidad del agua asociada.

Se modifica la regulación de la protección de las aguas subterráneas que puede clasificarse en 5 bloques: medidas de protección de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado; criterios y procedimiento administrativo para el establecimiento de perímetros de protección comentado con anterioridad, así como disposiciones específicas para autorizar el vertido de aguas residuales; medidas de actuación frente a episodios de contaminación puntual; y finalmente, criterios para valorar los daños causados por contaminación y su vinculación con el procedimiento sancionador. En este sentido, se establecen criterios para la construcción de captaciones de agua y el sellado de pozos (artículo 188 bis), estableciendo los requisitos técnicos básicos de estas actuaciones.

Se regula el contenido de los informes que los organismos de cuenca deben elaborar sobre los actos que desarrollen los ayuntamientos y comunidades autónomas.

Se crea el inventario de cauces públicos y lagos, lagunas y embalses superficiales de dominio público hidráulico.

Se deroga la posibilidad actual de seguir desecando humedales.

Se fomenta el uso de sistemas urbanos de drenaje sostenible a través del impulso al tratamiento en origen de la escorrentía pluvial para lograr filtrar e infiltrar al terreno la escorrentía pluvial, reduciendo su volumen y consiguiendo que no se incorpore a la red de alcantarillado, y, asimismo, se regulan normativamente este tipo de vertidos al establecer la obligación de que se incluyan en la autorización de vertido. Se determinan las condiciones en las que se podrán autorizar este tipo de vertidos, tales como la exigencia discrecional de tratamiento de las aguas; la implantación de medidas de retención y evacuación a la EDAR de las primeras aguas de escorrentía generadas del sistema de saneamiento que sean susceptibles de contaminar las aguas receptoras, y se establece la obligación de retirar los residuos acumulados en el cauce tras un vertido.

Se establece la obligación de monitorizar el sistema de saneamiento de modo que se midan el número de eventos, el tiempo de duración del evento y el volumen asociado a cada evento, además de parámetros de calidad.

Se obliga a que elaboren y presenten al organismo de cuenca el plan integral de gestión del sistema de saneamiento los titulares de las autorizaciones de vertido para el caso de vertidos procedentes de algunos de los siguientes grupos: a) Vertidos procedentes de aglomeraciones urbanas de 50.000 o más habitantes equivalentes. b) Vertidos procedentes de aglomeraciones urbanas de 10.000 o más habitantes equivalentes y menos de 50.000 habitantes equivalentes, cuya red de saneamiento disponga de algún punto de desbordamiento que vierta a una masa de agua que pueda poner en riesgo el medio ambiente o la salud de las personas, o que las características de estos superen umbrales en relación con la capacidad de tratar las aguas pluviales. c)



Otros vertidos que por su especial incidencia en el medio receptor sean seleccionados motivadamente por el organismo de cuenca.

Se establece la Norma técnica básica para el control de los vertidos por desbordamientos de los sistemas de saneamiento especificando criterios para el diseño de las obras e instalaciones para la gestión de las aguas de escorrentía.

Se establece un procedimiento simplificado excepcional de otorgamiento de concesiones para abastecimiento de poblaciones de menos de 20.000.

## PERSONAL

### PERSONAL LABORAL: FLEXIBILIDAD Y ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO: DESARROLLO DEL ART. 47 BIS DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

**Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo (BOE de 12 de julio de 2023, número 165).**

### PERSONAL: INDEMINZACIÓN POR USO DE VEHÍCULO PARTICULAR: ACTUALIZACIÓN

**Orden HFP/793/2023, de 12 de julio, por la que se revisa el importe de la indemnización por uso de vehículo particular establecida en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio (BOE de 17 de julio de 2023, número 169).**

Queda fijado en 0,26 euros por kilómetro recorrido por el uso de automóviles y en 0,106 euros por kilómetro recorrido por el uso de motocicletas.

## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### I. TRIBUNAL SUPREMO

#### FUNCIÓN PÚBLICA. SELECCIÓN TEMPORAL DE PERSONAL. INGENIERO. TITULACIÓN REQUERIDA PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO SELECTIVO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 818 de 19 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 7458/2020*

*Ponente: Celsa Pico Lorente.*

La cuestión casacional consiste en determinar si para el acceso temporal a plazas de Ingeniero Industrial convocadas por un Ayuntamiento, pueden admitirse los títulos universitarios de Grado en Ingeniería Civil como títulos habilitantes o si, por el contrario, debe estarse a la titulación necesaria para el ejercicio de la profesión regulada correspondiente.

Y la norma jurídica objeto de interpretación es la contenida en el artículo 76 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La Sala cita la S. de 17 de mayo de 2023, de interés casacional que declara que el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos pre-Bolonia habilita para el acceso al empleo público en plazas de Ingeniero Técnico de Obras Públicas en cuyos procesos selectivos se exija el título de Grado en Ingeniería Técnica de Obras Públicas o bien título universitario oficial de grado que, de acuerdo con los planes de estudio vigentes, habilite para ejercer las actividades de carácter profesional relacionadas con las funciones asignadas a la escala del cuerpo.

La Sala, en la sentencia que comentamos, dice que la cuestión del monopolio de una determinada ingeniería no es el objeto de la cuestión casacional, sino que es si para la constitución de una bolsa de empleo temporal de un puesto de trabajo, Grupo A, subgrupo A 1, de una titulación de una profesión regulada son exigibles las mismas condiciones que para el acceso definitivo y el ejercicio privado.

El desempeño aun con carácter interino, de un puesto de trabajo encomendado a una profesión regulada requiere cumplir con las exigencias de la normativa, y de la amplia doctrina jurisprudencial queda claro que son equiparables el título de Grado en Ingeniería más el máster con la titulación de la especialidad que corresponda de las

distintas ramas de Ingeniería Superior pre- Bolonia, y que el título de Grado en Ingeniería es equiparable al título de Ingeniero Técnico pre-Bolonia.

Y responde a la cuestión casacional declarando que, para el acceso temporal a plazas de Ingeniero Industrial, grado A1, convocadas por un Ayuntamiento se debe estar a la titulación necesaria para el ejercicio de la profesión regulada correspondiente.

### PROCEDIMIENTO. MEDIO AMBIENTE. SOLICITUD DE INFORMACIÓN. EFECTOS DEL SILENCIO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 847 de 22 de junio de 2023 la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 1814/2022*

*Ponente: Carlos Lesmes Serrano.*

El objeto de interés casacional es determinar si los documentos preparatorios de una medida administrativa relacionada con el medio ambiente tienen la consideración de "información ambiental" a los efectos de reconocer el derecho de acceso público a aquellos, y, en su caso, reafirmar, reforzar, complementar, matizar o rectificar, nuestra jurisprudencia sobre el sentido del silencio de la Administración frente al requerimiento de información ambiental al amparo del artículo 10 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso A la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

E identificar los artículos 1.1. a), 2.3 c), 3.1 a) y 10 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 3 y 4 de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, la Disposición Adicional Primera, apartados 2 y 3, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y los artículos 9, 45 y 105.b) de la Constitución Española, como las normas que objeto de interpretación.

La sala declara que, confirmada jurisprudencialmente la supletoriedad de la Ley 19/2013 respecto de la Ley 27/2006 en este extremo, dado que el artículo 20.4 de la Ley 19/2013 dispone que "*Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada*", declara que el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental formulada en 2019 -esto es, tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013- debe ser interpretado en sentido negativo.

Y la respuesta a la segunda cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión, como ya dijimos en nuestra sentencia de 9 de enero de este año y ahora reiteramos, es que el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo.

### MUNICIPIOS. ACUERDO DE REPROBACIÓN DE PERSONAS QUE EJERCEN CARGOS REPRESENTATIVOS EN EL AYUNTAMIENTO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 859 de 26 de junio de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 6327/2021*

*Ponente: María del Pilar Teso Gamella.*

El objeto de interés casacional estriba en la confirmación, matización o rectificación de la doctrina contenida en las sentencias de la Sala Tercera de 17 de julio de 1998, de 23 de junio de 1999 y de 24 de noviembre de 2003 y, en detalle, la determinación de si forma parte del haz de competencias locales la adopción de los acuerdos de reprobación de las personas que ejercen cargos representativos en el Ayuntamiento, examinando si dichos acuerdos pueden ampararse o no en la libertad de expresión y crítica respecto de las personas que ejercen cargos de relevancia política y en el principio de legalidad en la adopción de los acuerdos y el procedimiento a seguir para su adopción.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, los artículos 1, 2, 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución española y la garantía institucional de la autonomía local. Ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, *ex artículo 90.4 de la LJCA.*

Los municipios, con carácter general, son entidades básicas de la organización territorial del Estado y *cauces inmediatos* de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, según declara el artículo 1 de la LBRL. De modo que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, *ex artículo 140*, a los municipios, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, su derecho a intervenir en cuantos asuntos *afecten directamente al círculo de sus intereses*, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la

actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad, señala en artículo 2 de la misma Ley, con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Más allá de la relación de materias de la competencia municipal en los distintos ámbitos sectoriales que establece el artículo 25 de la LBRL, en el caso examinado la cuestión se centra en determinar, en el ámbito de la propia organización y funcionamiento municipal, si el Pleno tiene competencia para aprobar una declaración de reprobación respecto de algunos de sus concejales, que fue el acto impugnado en el correspondiente recurso contencioso-administrativo, origen de esta casación. En concreto, de aquellos que expresaron "insultos y agresivas descalificaciones", durante la Junta General de la Empresa Municipal de Cádiz 2000, formada por el Pleno.

Ciertamente el gobierno y la administración municipal, ex artículo 19.1 de la LBRL, corresponde al Pleno como órgano de carácter electivo, integrado por los concejales y presidido por el alcalde. Las competencias que corresponden a este órgano colegiado supremo del municipio, se relacionan en el artículo 22 de la LBRL, y la primera de ellas se refiere a la potestad de control sobre todos los órganos municipales, al señalar que corresponde al Pleno "el control y la fiscalización de los órganos de gobierno". En idéntico sentido también se expresa el artículo 123.1.a) de la misma LBRL.

No olvidemos que el Pleno es "*el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal*" (artículo 123.1 de la LBRL), que en su función de control puede aprobar declaraciones, siempre que se refieran cuestiones que afecten al círculo de intereses municipales, como acontece en el caso examinado, y siempre que se realice de modo ponderado y guardando la debida proporcionalidad, que ahora no se cuestiona.

El ejercicio de esta función de control y fiscalización, cuyo exponente máximo es la moción de censura que tiene apartado específico en los citados artículos 22 y 123 de la LBRL, se integra también por aquellas funciones que tengan ese objeto y finalidad, siempre que concurran razones de interés general, que en este caso se concretan en alcanzar la debida corrección en las relaciones que impone la vida política municipal, prestigiando esa noble función al servicio a todos los ciudadanos. Declaración en la que, a tenor de su naturaleza y contenido, no se han vulnerado los indicados límites de la proporcionalidad, atendida también la ausencia de efectos de la declaración de reprobación.

Así es, la declaración municipal de reprobación tiene un carácter netamente político, carente de efectos jurídicos, pues se agota en la propia expresión de la reprobación. Mediante la misma se manifiesta una posición de censura política sobre determinadas actitudes, que no acarrea consecuencias de carácter jurídico ni dentro ni fuera de la esfera municipal. Por ello no es de extrañar que la sentencia impugnada eche

en falta que la parte allí apelante no haya logrado identificar los efectos jurídicos concretos y reales de tal declaración para los reprobados.

Conviene señalar que las sentencias que se citan en el auto de admisión, se refieren a la declaración municipal de persona "non grata" respecto de empresas y personas que se encuentran extramuros de la propia organización municipal. No se refieren, por tanto, a la impugnación de una declaración de reprobación de varios concejales del propio Ayuntamiento.

Del mismo modo, la sentencia de 23 de junio de 1993), que se cita en la interposición de la casación, ni siquiera se refiere a las entidades locales, y, además, se enjuiciaba la legalidad de un acto propio del ámbito del Derecho sancionador, que obviamente no es el caso.

Igualmente, la STC 98/2019, de 17 de julio, también citada en el escrito de interposición, tampoco guarda ninguna relación con el caso examinado. Baste con indicar que lo que se impugnaba ante el Tribunal Constitucional era una resolución del Parlamento de Cataluña, de 18 de octubre de 2018, que contenía una declaración sobre el Rey Felipe VI y la monarquía española.

Ninguna de tales sentencias, en definitiva, se pronuncia sobre una declaración de reprobación de uno o varios concejales en el seno de la propia corporación municipal. Por no aludir a aquellos otros pronunciamientos de esta Sala Tercera sobre la aprobación de declaraciones sobre ideales o preocupaciones municipales en cuestiones ajenas al círculo de intereses municipal, v.gr., sobre Oriente Medio (STS de 20 de septiembre de 2022 dictada en el recurso de casación nº 5002/2020), o sobre la energía nuclear (STS 24 de marzo de 1999 dictada en el recurso de casación nº 4347/1993).

Las declaraciones de reprobación, que evidencian la desaprobación del Pleno sobre determinados comportamientos, deberían contribuir a dejar los insultos al margen del debate político municipal. Es cierto que la parte recurrente ya aludió a la difícil situación entre los concejales y grupos por las diferentes denuncias y querellas entre concejales, pero en este caso no se ha justificado que la finalidad de la reprobación resulte ajena o contraria a los intereses generales, ex artículo 103.1 de la CE, pues lo que pretende, a tenor de la propia exposición de la propuesta de reprobación, es que "las actitudes violentas y las agresiones verbales deben quedar desterradas de la esfera pública". Sin que podamos dejar de citar, además, que este tipo de declaraciones de reprobación también fueron aprobadas por el Pleno en el que tenían la mayoría política los concejales recurrentes en la instancia, en apelación y en esta casación.

Por lo demás, los diferentes supuestos que regula el artículo 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, en relación con el funcionamiento del Pleno y los debates, permiten la inmediatez de una declaración, como la de reprobación que, por su propia naturaleza, nace de la voluntad política de los integrantes del órgano plenario supremo, y únicamente expresa, en términos políticos, un rechazo

con las conductas de determinados representantes públicos municipales, pero tal declaración es absolutamente ajena al ámbito del Derecho Administrativo sancionador. Teniendo en cuenta, además, que la reprobación tiene lugar tras la correspondiente propuesta justificada mediante la expresión de los motivos y el debate en el Pleno de la corporación municipal. Y que los ahora recurrentes no se opusieron a su inclusión y declaración de urgencia.

Por lo demás, no procede el examen del alegato esgrimido sobre la libertad de expresión del Pleno pues el mismo sólo procedía para el caso de que prestara cobertura a la declaración de reprobación, ante la falta de cobertura normativa, que no es el caso, en los términos antes señalados.

En consecuencia, la respuesta a la cuestión de interés casacional es que el Pleno en el ejercicio de su función de control y fiscalización, puede aprobar declaraciones de reprobación, siempre que se refieran cuestiones que afecten al círculo de intereses municipales, concurren razones de interés general debidamente justificadas, y siempre que lo haga de modo ponderado y guardando la debida proporcionalidad.

CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS. SUBROGACIÓN DE LOS TRABAJADORES. NECESIDAD DE QUE LA SUBROGACIÓN SE COTEMPLE EN EL CONVENIO COLECTIVO DEL ÁMBITO OBJETO DEL CONTRATO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 906 de 3 de julio de 2023 la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 5826/2020*

*Ponente: José María del Riego Valledor.*

La Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos impugnó ante el Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales la obligación de subrogación dispuesta en el apartado 9.9.2, punto 8, y apartado 7 del pliego de cláusulas administrativas particulares y disposición 18 y Anexo B del pliego de prescripciones técnicas de la licitación del contrato de mantenimiento integral de las instalaciones eléctricas y de seguridad de la Diputación Foral de Bizcaia durante los años 2019, 2020 y 2021.

La obligación de subrogar a que se refiere este recurso se establece en la forma siguiente:

"8.- Personal a subrogar. De conformidad con lo establecido en la disposición transitoria segunda de los textos refundidos de los Acuerdos y Convenio de la Diputación Foral de Bizcaia, el presente contrato tiene personal a subrogar.

Dicho personal es el señalado en el anexo B del Pliego de Prescripciones Técnicas."

3.- El Convenio Colectivo del personal laboral de la Diputación Foral de Bizcaia y del Instituto Foral de Asistencia Social, incluye en su disposición transitoria segunda, sobre política de empleo y mantenimiento de los servicios públicos, la siguiente disposición:

"-De igual modo, en las sucesivas adjudicaciones de contratos públicos respecto de un mismo servicio, y a fin de hacer posible la estabilidad de las plantillas, se garantizará por parte de las nuevas empresas adjudicatarias -independientemente de lo que al respecto señalen los convenios del sector- la subrogación de los y las trabajadores/as existentes al momento de cada adjudicación."

El objeto de interés casacional consiste en determinar si en las sucesivas adjudicaciones de contratos públicos respecto de un mismo servicio, y a fin de hacer posible la estabilidad de las plantillas, la obligatoriedad de subrogación de los trabajadores/as puede establecerse por el poder adjudicador en los acuerdos y convenios colectivos negociados y aprobados respecto a su personal laboral para imponer la subrogación en todos los contratos que con ella se celebren o si, por el contrario, es necesario que se contemple en el convenio que efectivamente es aplicable a los trabajadores a los que se refiere el contrato objeto de licitación.

Las normas objeto de interpretación son el artículo 130 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y los artículos 82, 83 y 84 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido del Estatuto Básico del Trabajador.

El texto del precepto sobre cuya interpretación tienen las partes posturas divergentes dice lo siguiente:

"Artículo 130. Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo.

1. Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo."

En el texto del referido artículo 130.1 no se incorpora el supuesto a que hace referencia la justificación de que así lo haya decidido el poder adjudicador, sino que el texto legal contempla únicamente tres supuestos en los que los servicios dependientes



del órgano de contratación deben facilitar a los licitadores en el pliego la información sobre los contratos de los trabajadores afectados por la subrogación, y tales supuestos solo se dan, en la redacción del 130.1 LCSP aplicable, cuando la obligación de subrogarse se imponga al adjudicatario por una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva.

La fundamentación de la sentencia impugnada tienen como punto de partida, sobre el que existe conformidad entre las partes, que los trabajadores que desarrollen sus funciones como consecuencia del contrato objeto de licitación no quedan sometidos al convenio colectivo de personal laboral de la Diputación Foral de Bizcaia, sino al convenio colectivo provincial de la industria siderometalúrgica de Vizcaya 2008-2011, que no prevé la obligación de subrogación incluida en el pliego de la licitación del contrato.

Seguidamente, la sentencia impugnada efectúa los siguientes razonamientos:

"Para resolver esta cuestión, nos remitiremos a los artículos 82 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2015, de veintitrés de octubre, por el que se aprobó el texto refundido del Estatuto Básico del Trabajador. Tal y como resulta del primero de esos preceptos, los convenios colectivos son el resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios y "constituyen la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva." Su apartado tercero aclara que "[l]os convenios colectivos regulados por esta ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia." Por su parte, el artículo 83 especifica que "[l]os convenios colectivos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden". Además, el artículo 84 señala que "[u]n convenio colectivo, durante su vigencia, no podrá ser afectado por lo dispuesto en convenios de ámbito distinto salvo pacto en contrario".

En el caso que nos ocupa, el convenio de la siderometalurgia que afecta a los trabajadores a los cuales se refiere el contrato que ahora nos ocupa no prevé la subrogación de los trabajadores. Sin embargo, la administración pretende utilizar el convenio que rige para su personal laboral con la finalidad de establecer una cláusula universal de subrogación que se imponga en todos los contratos en los que ella sea parte. Ahora bien, tal y como hemos visto, la legislación social exige que los convenios colectivos sean el resultado de una negociación entre trabajadores y empresarios y prohíbe que sus efectos se extiendan más allá de su ámbito de aplicación. Por tanto, no es admisible la forma de proceder de la administración, que omite la negociación con los trabajadores afectados para imponer una condición que no aparece prevista en el convenio en cuyo ámbito se mueven aquellos."

La Sala comparte los razonamientos de la sentencia de instancia, que como se ha visto se apoyan en el alcance y eficacia de los convenios colectivos de acuerdo con los artículos 82 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de los que resulta que los convenios colectivos extienden su fuerza obligatoria a los empresarios y

trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación, sin que puedan extenderla más allá a empresario y trabajadores ajenos a dicho ámbito.

En coherencia con su normativa reguladora, el convenio colectivo del personal laboral de la Diputación Foral de Bizcaia y del Instituto Foral de Asistencia Sanitaria, limita en su artículo 2 su ámbito personal al personal laboral de la Diputación Foral y del IFAS (personal laboral fijo y contratados temporales en régimen de derecho laboral), sin que, por tanto, tenga eficacia obligacional respecto de quienes no están comprendidos en dicho ámbito, como los trabajadores que vayan a prestar los servicios a que se refiere el contrato objeto de licitación, que como hemos indicado se rigen por el convenio de colectivo provincial de la industria siderometalúrgica de Vizcaya 2008-2011.

Por tal razón, al carecer en este caso la obligación de subrogación de habilitación en el artículo 130.1 de la LCSP, es correcta la conclusión de la sentencia impugnada de considerar que dicha obligación deriva directamente de los pliegos del contrato de mantenimiento integral de las instalaciones eléctricas y de seguridad de la Diputación Foral de Bizcaia a que se refiere este recurso, posibilidad que está vedada en nuestro derecho.

Y la respuesta que da la Sala a la cuestión casacional es que la referencia al convenio colectivo del artículo 130.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como uno de supuestos de imposición al adjudicatario de la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, debe entenderse hecha al convenio colectivo aplicable a los trabajadores a los que se refiere el contrato objeto de licitación.

#### CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS. CONTRATO DE OBRAS. INTERESES DE DEMORA. INICIO DEL CÓMPUTO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 910 de 4 de julio de 2023 la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 5688/2020*

*Ponente: Diego Córdoba Castoverde.*

El objeto de interés casacional consiste en determinar cuál es el día inicial para el cómputo de los intereses de demora cuando, una vez elevada el acta de recepción de la obra, se emiten sucesivas certificaciones final de obra por distintas cuantías, una vez transcurrido el plazo previsto para la emisión de la meritada certificación final.

La ley de contratos del sector público fue modificada en el 2013 introduciendo una disposición especial respecto al inicio del cómputo de los intereses de demora, vinculando su cómputo a la previa presentación por el contratista de las facturas

correspondientes "en tiempo y forma". De modo que solo cuando el contratista cumpliera su obligación de presentar las facturas de forma correcta comienza el computo del devengo de los intereses. Es más, el precepto añadía más adelante "En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono" , lo que evidencia que la presentación de las facturas para su aprobación por la Administración se constituye como el elemento determinante para el inicio del devengo de los intereses.

Por ello, la sentencia impugnada acierta plenamente al afirmar que "A partir del día 24-2-2013 -fecha de entrada en vigor de la nueva redacción del artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, que tiene por finalidad expresa precisar el momento de devengo de los intereses de demora -, el plazo para el pago del precio del contrato no es desde la fecha de expedición de las certificaciones de obra sino desde la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados. La nueva redacción del precepto impide seguir manteniendo como criterio que el período de pago del precio del contrato se inicia a los treinta días de la expedición de las certificaciones de obra, como fundamenta la parte actora, sino que desde el día 24-2-2013, la parte dispone de un plazo de treinta días para presentar la factura que haya expedido por los servicios prestados o bienes entregados ante el correspondiente registro administrativo, y la Administración dispone de treinta días para aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acreditan la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados; una vez superado dicho plazo, se inicia el período de pago de treinta días, y si se demorase, comenzará a devengarse el interés legal."

Es cierto que en el supuesto que nos ocupa existieron diferentes certificaciones finales de obra, pero las facturas presentadas por el contratista contenían irregularidades de distinta índole que fueron advertidas por los informes de la intervención, los cuales no pueden considerarse meras "vicisitudes de orden interno" solo imputables a la Administración, sino, por el contrario, la forma legalmente prevista para fiscalizar que las facturas presentadas están correctamente emitidas y se corresponden con las obras certificadas, por lo que hasta el momento en que la factura se presentó en la "forma" adecuada no comienza el computo de los intereses de demora. Y este momento ha de situarse, según lo ya expuesto, el 25 de octubre de 2018, fecha en la que la empresa contratista presentó la factura en forma que se correspondía con las obras realizadas y correctamente calculadas.

Es cierto que el contratista había presentado antes otras facturas, pero fueron rechazadas por diferentes razones: alguna fue anulada por incorrecta por la propia empresa contratista y otras o tenían errores sustanciales la fecha de emisión o errores en la cantidad facturada.

No se aprecia contradicción alguna con lo previsto en el art. 235.1 del Real Decreto Legislativo estatal 3/2011, de 16 de junio, en el que se dispone "Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en el artículo 216.4 de esta Ley", dado que este mismo precepto se remite a lo estipulado específicamente en el art. 216.4 de esta misma norma, por lo que respecta al pago y a los intereses.

Tampoco las previsiones contenidas en los arts. 4, 5 y 6 de la Ley 3/2004 avalan la pretensión del recurrente ya que la reforma operada por la Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero es una ley posterior y especial que modificó específicamente el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y está destinada específicamente a regular el computo de los intereses de demora. Y, a mayor abundamiento, dichos preceptos también establecen que han de presentarse las facturas bien antes de la entrega o bien en los quince días siguientes a la misma. Siendo obvio que dichas facturas tienen que ser aprobadas y ser conformes con la medición y con las obras realmente realizadas antes de emitirse la certificación final y, por supuesto antes de que empiece a computarse el plazo de pago y devengo de intereses. Siendo obvio que la Administración no está obligada a abonar ni incurre en mora respecto de una factura incorrectamente emitida o que no refleje las obras realmente realizadas.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que tras la modificación operada por el Real Decreto Ley 4/2013 en el art. 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 16 de junio, el inicio del cómputo de los intereses de demora no se vincula a la recepción de la obra y emisión de la certificación final, sino que aparece vinculado a la presentación por el contratista de las facturas "en tiempo y forma" por los servicios prestados o la obra realizada. De modo que solo cuando el contratista cumpliera su obligación de presentar las facturas de forma correcta comienza el computo del devengo de los intereses. La Administración, a través de los servicios correspondientes, podrá fiscalizar y en su caso deberá aprobar que la factura esté correctamente emitida y se corresponda con los servicios prestados o la obra realizada.

CONTRATACIONES ADMINISTRATIVAS. CONTRATO DE SERVICIOS.  
SOLOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA. SEGURO DE  
RESPONSABILIDAD CIVIL: IMPORTE Y PLAZO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 911 de 4 de julio de 2023 la Sección 3ª de la Sala de lo  
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 1259/2021*

*Ponente: Diego Córdoba Castroverde.*

El objeto de interés casacional consiste en determinar:

1º.- Si resulta proporcional y vinculado al objeto del contrato de conformidad con los artículos 74 y 87.3 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, exigir como solvencia un seguro de responsabilidad civil por importe de 1.000.000.-€ y por un plazo de diez años, cuando el contrato es de servicios y con proyección urbanística por valor de 104.878,54.

2º.- Si la valoración de la experiencia del técnico que realice el proyecto, como un criterio de adjudicación (siendo el criterio con mayor puntuación), de conformidad con el artículo 145.1 y 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, se podría entender solapado por los criterios para acreditar la solvencia técnica del contrato.

El artículo 87.3 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece:

"En los contratos cuyo objeto consista en servicios profesionales, [...] la solvencia económica y financiera se podrá acreditar mediante la disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe no inferior al valor estimado del contrato, aportando además el compromiso de su renovación o prórroga que garantice el mantenimiento de su cobertura durante toda la ejecución del contrato. Este requisito se entenderá cumplido por el licitador o candidato que incluya con su oferta un compromiso vinculante de suscripción, en caso de resultar adjudicatario, del seguro exigido, compromiso que deberá hacer efectivo dentro del plazo de diez días hábiles al que se refiere el apartado 2 del artículo 150 de esta Ley."

La posibilidad de exigir la suscripción de un contrato de seguro con el fin de garantizar los riesgos que apareja la ejecución de un contrato público no debe suponer una sobre cobertura respecto de los riesgos cubiertos ya por la garantía definitiva que se refiere a daños y gastos que se ocasionan a la entidad contratante mientras no haya finalizado el contrato ni puede perseguir una finalidad distinta de la prevista por la Ley.

Y, en todo caso, cualquiera que sea el medio elegido, el artículo 87.4 de la Ley dispone que "La solvencia económica y financiera requerida deberá resultar

proporcional al objeto contractual de conformidad con lo establecido en el artículo 74.2, no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas".

En definitiva, el seguro trata de cubrir la responsabilidad profesional, pero establece como límite a esos requisitos exigidos para acreditar la solvencia económica y financiera, que estén vinculados al objeto del contrato y sean proporcionales al mismo.

En el supuesto que nos ocupa se licita la prestación de servicios de arquitectura, ingeniería y planificación, específicamente destinados a la redacción de la modificación del Plan Especial de Reforma Interior (PERI), correspondiente a la Unidad de Actuación (U.A.) 44 en el "Acuartelamiento Primo de Rivera", del Plan General de Ordenación Urbana de Melilla, y el valor estimado del contrato era de 104.878,54 euros (IVA excluido). La labor del adjudicatario en este tipo de contratos finaliza con la aprobación definitiva del PERI.

La exigencia de que el seguro de responsabilidad civil sea por importe de 1.000.000 de euros no necesariamente ha de considerarse desproporcionado aun cuando el valor estimado de la redacción del Peri sea de 104.878,54 €, pues dicha solvencia económica trata de cubrir la ejecución del contrato -la prestación del servicio- y las consecuencias derivadas del incumplimiento, que pueden tener una trascendencia e implicar unos perjuicios por un importe muy superior al coste de la redacción del Plan. Por otra parte, según afirma la sentencia de instancia, una seguro de estas características podría implicar una prima anual de entre 900 y 2000 €, que puede incluirse en el precio de la oferta, por lo que no se aprecia que esta exigencia se convierta en un elemento disuasorio y distorsionador de la competencia ni pueda ser considerado desproporcionado.

Cuestión distinta es la referida a la duración de este seguro, pretendiendo que el seguro de responsabilidad civil se extienda más allá del plazo de ejecución del contrato, una vez extinguido éste, durante diez años más. Se pretende con ello asegurar, más allá de la aprobación del proyecto urbanístico (y, por tanto, de la finalización del contrato), tanto los daños a terceros con ocasión de la ejecución de proyecto, como los daños posteriores a la finalización del contrato durante el plazo de responsabilidad decenal a que se refiere la Ley de la Edificación, tal y como afirma la sentencia impugnada.

Lo cierto es que la responsabilidad civil decenal prevista en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación no resulta aplicable al supuesto que nos ocupa, pues dicha norma limita su aplicación a los procesos de edificación y a las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso, entendiendo por tal "la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado" (art. 1.1 y art. 2 de dicha Ley).

El Plan Especial de Reforma Interior (PERI) es un instrumento, si bien sectorial, de ordenación urbanística que sirve para diseñar y ordenar la remodelación de una zona.

Los Planes programan y ordenan la transformación, pero no llevan a cabo las obras necesarias de ejecución y transformación física del terreno.

Y tampoco resulta de aplicación la responsabilidad del contratista por los daños y perjuicios que durante la ejecución y explotación de las obras que se causen tanto al órgano de contratación como a tercero ( artículo 233.4, 244, 311.5 y 315.2 de la Ley de Contratos del Sector Publico), pues no nos encontramos ante un contrato de obras sino de servicios.

Por ello la previsión de la cláusula exigiendo el mantenimiento del seguro de responsabilidad profesional "durante los 10 años posteriores a la finalización del mismo hasta la finalización del período de responsabilidad civil del proyecto" debe anularse por ser desproporcionada y contraria a derecho.

Debe partirse de que el plazo de mantenimiento del seguro, tanto en el artículo 87.3.b) LCSP como el artículo 11.4 del RGLCAP, ha de entenderse referido a la ejecución del contrato (el seguro suscrito o que se suscriba debe garantizar "el mantenimiento de su cobertura durante toda la ejecución del contrato" ). De modo siendo el objeto del contrato de servicios que se licita y al que afectan las cláusulas impugnadas la redacción de un instrumento de planeamiento urbanístico y no la ejecución de una actividad de edificación o construcción, no puede entenderse aplicable la aplicación de la responsabilidad decenal prevista en el artículo 17 de la Ley de Ordenación de la edificación aplicable a las personas físicas o jurídicas que intervienen en el proceso de la edificación frente a los propietarios y los terceros adquirentes de los edificios o del constructor promotor por vicios o defectos de construcción y para daños materiales causados en un edificio ( artículo 17) y además la propia LOE se aplica únicamente al proceso de edificación (entre otros artículos 1 y 2).

Se cuestiona la validez de la cláusula 8.7.7 del PCAP, por cuanto utiliza un mismo criterio como medio para acreditar la solvencia técnica y como criterio de adjudicación: como criterio de solvencia técnica el acreditar que el contratista ha redactado como mínimo un proyecto de planeamiento urbanístico; y como criterio de adjudicación al tomar en consideración la experiencia del técnico propuesto como autor del PERI en trabajos similares (51% de la puntuación).

La calidad y preparación técnica del personal encargado de prestar el servicio puede ser tomada por el órgano de contratación como criterio de adjudicación, así se afirma en la Exposición de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública: "Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. Ello puede ser el caso, por ejemplo, en los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura. Los poderes adjudicadores que hagan uso de esta posibilidad deben garantizar, a través de los medios contractuales adecuados, que el

personal encargado de ejecutar el contrato cumpla efectivamente las normas de calidad que se hayan especificado y que dicho personal solo pueda ser reemplazado con el consentimiento del poder adjudicador que compruebe que el personal que lo reemplace ofrece un nivel equivalente de calidad (considerando 94 de la Directiva) y el artículo 67 de dicha Directiva se afirma en su apartado segundo que "[...] podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo: [...] b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato".

Por otra parte, el art. 90 de la Ley de Contratos del Sector Público dispone como criterio de solvencia técnica y profesional de los contratos de servicios "En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes [...]"

En respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas ha de afirmarse que el seguro de responsabilidad profesional exigido para acreditar la solvencia económica y financiera de un empresario debe estar vinculado al objeto del contrato y ser proporcional al mismo, pero dado que la solvencia económica trata de cubrir la ejecución del contrato -la prestación del servicio- y las consecuencias derivadas de un eventual incumplimiento, el importe de la cantidad asegurada puede ser muy superior al importe del servicio licitado, sin que ello resulte desproporcionado.

Por el contrario, no puede exigirse que el periodo de cobertura del seguro se asimile con la responsabilidad decenal.

En segundo lugar, es posible utilizar la cualificación y experiencia profesional del encargado de la ejecución del contrato no solo como criterio de adjudicación, sino que también para establecer la solvencia profesional del empresario, en concreto sus conocimientos técnicos y experiencia en la realización de contratos similares, como criterio para acreditar la solvencia técnica y profesional de los contratos de servicios.



**DESALOJO FORZOSO DE VIVIENDAS OCUPADAS ILEGALMENTE EN LAS QUE HABITAN PERSONAS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD. PONDERACIÓN DE CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES. LA ADMINISTRACIÓN HA DE HABER PREVISTO MEDIDAS PRECAUTORIAS. INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 950 de 10 de julio de 2023 la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 2470/2021

Ponente: María Isabel Perelló Doménech.

El objeto de interés casacional consiste en precisar o matizar la jurisprudencia recaída en cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad en supuestos de entrada en domicilio para proceder a su desalojo, en el que residen menores de edad, en relación con la afectación de los derechos e intereses de los menores de edad que la decisión judicial comporta, y en particular, si tal ponderación ha de afectar al núcleo de la decisión del desalojo o sólo a los aspectos periféricos relativos a las condiciones concretas en que debe desarrollarse la actuación administrativa.

Analizando el auto del Juzgado, observamos que en éste no se realiza la debida ponderación de las circunstancias concurrentes, pues se limita a constatar que la Administración solicitante había tramitado regularmente la vía de ejecución forzosa, y expresa a lo largo de su fundamento que la recurrente no atendió voluntariamente al requerimiento de desalojo voluntario, añadiendo en diversos pasajes que la presencia de menores no debía ser "un escudo protector para enervar el desahucio" con invocación de aquellos que están en lista de espera para el acceso a una vivienda social y el principio de igualdad del artículo 14 CE. La única referencia a la situación de especial vulnerabilidad en las personas que ilegalmente ocupaban la vivienda en cuestión, los cuatro menores de edad, se resuelve acordando la notificación de la resolución de autorización de entrada para el desalojo a la Comisión de Tutela del Menor de la Consejería de Políticas Sociales y de Familia de la Comunidad de Madrid y al Ministerio Fiscal.

Es claro que en este caso el Juzgado obvió cualquier comprobación de la realidad y suficiencia de las medidas de protección y amparo a los menores por parte del órgano de la Comunidad de Madrid encargada de dicha tutela. Esa absoluta falta de previsión por parte de la Administración respecto de las medidas de protección de esos menores que obviamente se encontraban en situación de especial vulnerabilidad (y que iban a ser desalojados de su vivienda sin contar con otra alternativa a la de permanecer en la calle), determina que la solicitud de entrada en el domicilio adoptada por el Juzgado no pueda considerarse ajustada a la doctrina jurisprudencial sentada en nuestra STS de 23 de noviembre de 2017.

En este caso, no puede admitirse que la mera comunicación de la resolución que autoriza el desalojo a la Comunidad de Madrid y al Ministerio Fiscal sea suficiente para entender realizada la debida ponderación de las circunstancias, que incluye, sin duda, la comprobación de que como consecuencia de la orden de desalojo los menores no se sitúen en una situación de desamparo indeseable que se produciría si estos no contaran con algún lugar donde poder residir con dignidad. El desconocimiento de los intereses de los menores en estos supuestos en los que se ejecuta forzosamente a los progenitores por ocupación ilegal de la vivienda no puede conllevar *per se* a un desvalimiento de los menores, pues ello supondría que se vulneren sus derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de marzo, de Protección Jurídica del Menor. El reconocimiento de estos derechos de los menores no es meramente declarativa, antes bien, obliga a los órganos jurisdiccionales a procurar su efectividad, y a tal fin las Administraciones cuentan con órganos específicos dedicados a la atención y tutela de los menores, siendo así que lo que ha de procurar el órgano judicial es que como consecuencia del desalojo no se genere una situación de desamparo a los menores, para lo cual es preciso la constatación *ex ante* de una alternativa o solución conforme con los intereses de los menores. Y ello no resulta contrario al principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE, pues, siendo cierta la existencia de una lista de espera para el acceso a las viviendas sociales y la ocupación ilegal de la vivienda de autos, también es cierto que el desalojo forzoso es una medida que implica un potencial riesgo de desamparo de los menores, riesgo real y cierto de quienes se encuentran en esa singular y extraordinaria situación de vulnerabilidad que no puede ser ignorada por quien en definitiva autoriza la realización del desalojo.

Y en relación con la cuestión de interés casacional planteada, la Sala reitera el criterio de que, estando afectadas personas vulnerables en un desalojo de una vivienda ocupada ilegalmente, la autorización de entrada debe comprobar *ex ante* la adecuación y proporcionalidad de las medidas adoptadas por la Administración para la protección de dichas personas, sin cuestionar en cambio la procedencia del desalojo ya ventilada en el correspondiente procedimiento previo. El órgano judicial contencioso administrativo no es competente para determinar las concretas medidas a adoptar, pero sí debe comprobar antes de autorizar la entrada en un domicilio ocupado ilegalmente al objeto de proceder a su desalojo, que la Administración que lo ejecuta ha tenido en cuenta la protección de las personas vulnerables y que las medidas adoptadas son proporcionadas y suficientes, habida cuenta de las circunstancias que concurran en cada caso.

PROCEDIMIENTO. SOLICITUDES PRESENTADAS POR VIA  
TELEMÁTICA. OMISIÓN DE LA FIRMA. PLAZO DE SUBSANACIÓN.  
PROCEDENCIA. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 960 de 12 de julio de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo  
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 6947/2021*

*Ponente: José Luís Requero Ibáñez.*

Es cierto que la Ley 30/1992, temporalmente aplicable al caso aquí examinado, fue elaborada en un contexto histórico y cultural diferente, aún apegado a los modos tradicionales de comunicación. Sin embargo, la previsión de su art. 71 es similar, como queda dicho, a la recogida en el vigente art. 68 de la Ley 39/2015, por no mencionar que la interpretación de la antigua norma a hechos acaecidos en la segunda década de este siglo no puede por menos de hacerse teniendo en cuenta la realidad social de ese momento, tal como exige el art. 3 del Código Civil. En otras palabras, en ese momento la firma electrónica era legalmente firma a efectos de las solicitudes presentadas a la Administración, por lo que no había ya ninguna razón por la que no le fuese aplicable lo previsto en el art. 71 de la Ley 30/1992.

La Sala reitera la doctrina sentada en la número 762/2021:

“El deber de dar un plazo de diez días para la subsanación de las solicitudes que hayan omitido la "firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio", en palabras del vigente art. 66.1.e) de la Ley 39/2015, está expresamente previsto por el art. 68 del mismo cuerpo legal . Y que la vigente legislación de procedimiento administrativo ha sido ya pensada para la llamada "Administración electrónica" resulta evidente de la simple lectura de la citada Ley 39/2015, para la que el modo tendencialmente normal de comunicación entre la Administración y los particulares es el electrónico. Así las cosas, sería sumamente difícil -por no decir imposible- argumentar que la previsión legal del carácter subsanable de la omisión de firma en las solicitudes no es aplicable a las solicitudes presentadas por vía electrónica. Ello vale igualmente para aquellas omisiones que, sin referirse a la firma electrónica propiamente dicha, afectan a la "acreditación de la autenticidad de la voluntad" del solicitante, como podría ser el paso final de validar lo formulado y enviado por vía electrónica.

Es cierto que la Ley 30/1992, temporalmente aplicable al caso aquí examinado, fue elaborada en un contexto histórico y cultural diferente, aún apegado a los modos tradicionales de comunicación. Sin embargo, la previsión de su art. 71 es similar, como queda dicho, a la recogida en el vigente art. 68 de la Ley 39/2015, por no mencionar que la interpretación de la antigua norma a hechos acaecidos en la segunda década de este siglo no puede por menos de hacerse teniendo en cuenta la realidad social de ese momento, tal como exige el art. 3 del Código Civil. En otras palabras, en ese momento

la firma electrónica era legalmente firma a efectos de las solicitudes presentadas a la Administración, por lo que no había ya ninguna razón por la que no le fuese aplicable lo previsto en el art. 71 de la Ley 30/1992.

Frente a ello, la Letrada de la Junta de Andalucía opone que el programa informático funcionó correctamente y que, si no se siguen todos los pasos del mismo, la Administración no puede tener noticia de las solicitudes defectuosas. De aquí, como se dijo más arriba, proviene su afirmación de que en el presente caso hay una absoluta falta de presentación de la solicitud

Pues bien, esta objeción no es convincente. La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo. Más aún: la Administración conoció -o pudo conocer- que la recurrente había pagado la tasa. A ello debe añadirse que, incluso aceptando a efectos puramente argumentativos que no sea técnicamente posible recibir automáticamente información sobre los pasos dados por todos aquéllos que han accedido al programa informático, la Administración debe, en todo caso, dar la posibilidad de subsanación cuando el interesado reacciona frente a su no inclusión en la lista de admitidos y acredita que sólo omitió el paso final, esto es, la firma electrónica y el registro de su solicitud.

La Letrada de la Junta de Andalucía formula otra objeción, que tampoco puede acogerse, a saber: que la recurrente habría podido presentar su solicitud mediante el sistema tradicional. Que hubiera una alternativa a la vía electrónica no justifica que en ésta dejen de aplicarse las garantías legales del procedimiento administrativo.

#### PERSONAL. SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS DE CARRERA. SISTEMA DE OPOSICIÓN: REGLA GENERAL INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1026 de 18 de julio de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 4284/2021*

*Ponente: José Luís Requero Ibáñez.*

El objeto de interés casacional consiste en determinar si para la selección de los funcionarios de carrera de la Administración Local, cabe optar indistintamente por el sistema de oposición o concurso-oposición o prevalece, como regla general, el de oposición tal y como prevé el artículo 2 del Real Decreto 896/1991, precepto que el Ayuntamiento recurrente considera derogado por la normativa posterior, cuya evolución expone. Su tesis es que al ser indistinto el sistema de oposición y de concurso-

oposición, la elección entre uno u otro dependerá de la naturaleza de la plaza y de la función que en la misma se desarrolla, lo que apreciará en cada caso la entidad local.

La Sala difiere de ese planteamiento por estas razones:

1º El artículo 91.2 de la LRBRL, como ya lo hacía desde antes el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, prevé como sistemas de selección el concurso, la oposición o el concurso-oposición libre, sistemas que relaciona sin establecer una especial preferencia entre sistemas.

2º El artículo 92.1 de la LRBRL en su redacción originaria, se limitaba a establecer un orden de prelación de fuentes y así determinaba que el régimen de los funcionarios de la Administración Local se regulaba, primero, por la propia LRBRL; en lo que no regulase, por la legislación estatal en materia de empleo público y en tercer lugar, por la autonómica.

3º Posteriormente, en 1986, se aprueba el TRRL en cuyo artículo 169.2.c) del TRRL prevé que "[e] l ingreso en la Subescala Administrativa se hará por oposición libre".

4º Esta normativa estatal tuvo cumplido desarrollado con el Real Decreto 896/1991, norma de carácter básico (cfr. disposición final. Primera) y que, como hemos visto, da prioridad a la oposición y el concurso-oposición la tendrá si resulta, como sistema, más adecuado según "la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar".

5º Con la normativa posterior nada cambia. El EBEP de 2007 de nuevo preveía - en lo que ahora interesa- como sistemas selectivos los de oposición y concurso-oposición sin dar prioridad a uno respecto del otro ( artículo 61.6). Lo que sí hizo fue derogar el artículo 92.1 de la LRBRL [cfr. disposición derogatoria única . e)] de forma que la selección de los funcionarios locales quedaba sujeta a sus reglas generales para el empleo público que, como vemos, en este punto, no difieren del artículo 91.2 de las LRBRL cuya vigencia se mantuvo.

6º En puridad, la situación no cambió cuando la Ley de Racionalización reinstaura el artículo 92 de la LRBRL, en el que la única novedad es que para el segundo puesto en el orden de prelación de fuentes, la antigua llamada a la "legislación del Estado", se concreta ya en el EBEP de 2007, luego tras esa reforma, la LRBRL sigue siendo la norma de primer grado. Y las previsiones del EBEP de 2007 se mantienen en el vigente de 2015.

3. A la misma conclusión se llega en el ámbito del empleo público gallego en general y de la Administración Local en particular. Así, el artículo 57.1 de la Ley gallega 2/2015 considera la oposición y el concurso-oposición, indistintamente, como los sistemas ordinarios a diferencia del siempre excepcional concurso, precepto aplicable al ámbito de la función pública local al haber derogado en este punto a la Ley

5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia [cfr. disposición derogatoria primera.1.e) de la Ley gallega 2/2015].

4. Hay que concluir que, con ese cuadro de normas estatales con rango de ley, en el ámbito del régimen local se mantiene la vigencia del artículo 2 del Real Decreto 896/1991, como norma de desarrollo, conforme a la cual se da preferencia a la oposición. Tal preferencia es la que la Administración del Estado establece para seleccionar a su propio funcionariado: en desarrollo de la Ley 30/1984, el artículo 4, segundo inciso, del Reglamento de Ingreso aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, fija la oposición como sistema selectivo prioritario.

Y, en lo que se refiere a la cuestión de interés casacional, declara que se mantiene la vigencia del artículo 2 del Real Decreto 896/1991 como norma especial aplicable a la selección de los funcionarios de carrera de la Administración Local, por lo que el sistema de oposición es el general y el concurso-oposición será el aplicable cuando así se justifique por ser más adecuado atendiendo a la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar.

#### TASAS MUNICIPALES. INSTALACIONES DEPORTIVAS DIFERENCIA EN FUNCIÓN DE EMPADRONAMIENTO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1064 de 20 de julio de 2023 la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación: 4638/2021

Ponente: Dimitry Berberoff.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si un ayuntamiento, en el marco de las competencias que emanan del principio de autonomía local, entre las que está la capacidad, en general, de determinación de su política tarifaria, y en el ámbito de su potestad para ofertar voluntariamente determinados servicios de prestación y recepción no obligatoria, puede establecer una diferenciación en el importe correspondiente a las tasas (en el presente caso gravando el uso de instalaciones deportivas) por razón de empadronamiento o, por el contrario, si la corporación municipal decide voluntariamente ofrecer dicho servicio, debe hacerlo en condiciones de igualdad para los usuarios, según resulta del artículo 150 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y, en general, prestarlo conforme al mismo régimen jurídico que resultaría de aplicación a ese servicio cuando es de prestación obligatoria, sin que pueda incorporar discriminaciones injustificadas para los empadronados en otros municipios.

Identifica como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación ( los artículos 14 y 140 de la Constitución española; el artículo 18.1 c) de

la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el concepto de vecino asociado a la inscripción en el padrón municipal del artículo 15 LBRL, y los artículos 30 y 31 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en relación con los artículos 149.1 y 150 del mismo texto legal.

Debe tenerse en consideración el siguiente marco normativo:

Artículo 8 LGT Reserva de ley tributaria.

"Se regularán en todo caso por ley:

d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales."

Art. 9.1 TRLRHL:

"No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales y que, no obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley."

Art. 12 TRLRH:

"La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa."

El establecimiento de bonificaciones o reducciones -en general, beneficios fiscales- por vía de reglamento es un tema polémico que el TS se ha pronunciado en diversas ocasiones, conformando una jurisprudencia, en cuyo seno, la interpretación que mantiene la Sala de instancia del principio de reserva de ley tiene difícil encaje.

Y se remite a los siguientes pronunciamientos:

1.- Con relación a las reducciones en las cuotas de IBI, el TS manifiesto en sentencia 979/2014, de 19 de mayo, , que, "...partiendo del respeto a la autonomía local y a la posibilidad legal de que los Ayuntamientos apliquen en las Ordenanzas fiscales beneficios potestativos, éstos se fijarán con respeto a las previsiones legales del TRLHL y de la Ley General Tributaria (arts. 9.1 y 12.2 TRLRHL), debiendo fijar las cuotas del IBI conforme a lo dispuesto legalmente (art. 15.2 TRLHL), lo que nos lleva a sentar que

las reducciones que se realicen en las cuotas impositivas deberán regirse por las determinaciones legales (art. 71 TRLHL)."

2.- Respecto del recargo del transporte en el Área Metropolitana de Barcelona, en la sentencia 310/2022, de 10 de marzo, se rechazó la posibilidad de que pueda delimitarse mediante una disposición administrativa de carácter general, siquiera transitoriamente, el ámbito de aplicación territorial del recargo sobre el IBI, excluyendo su exacción en una serie de municipios en los que no se presta el servicio de transporte público colectivo de superficie de forma análoga o asimilable a como se presta en el resto de los municipios.

Y, evidentemente, desde esta perspectiva, la vulneración de la reserva de ley es clara, cuando menos, en una triple dimensión, al afectar la disposición general impugnada a la delimitación del hecho imponible [ art 8.a) LGT], a la determinación de los obligados tributarios [ art 8.c) LGT] y, en definitiva, al establecimiento y modificación de los recargos [ art 8.e) LGT].

Ante este escenario, conviene recordar que las áreas metropolitanas gozan de la condición de Entidades Locales - art. 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

y que la Constitución establece en su artículo 133.2 que las Corporaciones locales pueden establecer y exigir tributos, no sólo de acuerdo con la Constitución misma, sino también de conformidad con lo dispuesto en las leyes, de lo que se deriva que, tal potestad no podrá hacerse valer en detrimento de la reserva de ley que rige en el ámbito tributario (arts. 31.3 y 133.1), de manera que el legislador no podrá limitarse, al adoptar las reglas a las que remite el art. 133.2 en su último inciso, a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodere a las Corporaciones Locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate (sentencia del Tribunal Constitucional 19/1987, de 17 de febrero,).

Las leyes a las que alude el art. 133.2 CE no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también leyes ordenadoras - siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios- de los tributos así calificados de "locales", porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece en su art. 31.3 (sentencias del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, de 19 de mayo).

En consecuencia, al tener que existir una previsión normativa de rango legal, no cabría avalar, del modo que hace la sentencia de instancia, que las ordenanzas fiscales pueden fijar, establecer y, a la postre, regular, la aplicación de un beneficio fiscal -como el que el Ayuntamiento de Bergara conforma sobre el criterio del empadronamiento- en la medida que no esté previsto en una disposición legal.



A mayor abundamiento, teniendo en consideración la necesidad de que la tasa respete el principio de equivalencia con relación al coste del servicio, una bonificación basada en el mero criterio -externo a la valoración cuantitativa- consistente en el empadronamiento en el municipio, también podría erosionar dicha regla estructural de la equivalencia.

Es cierto que el art.149 RSCL admite distinciones en el régimen tarifario, "[l]a cuantía de las tarifas de los servicios públicos de competencia municipal o provincial podrá ser igual, superior o inferior al coste del servicio, según aconsejaren las circunstancias sociales y económicas relevantes en orden a su prestación".

El precepto admite *tarifas* por un importe igual, superior o inferior al servicio si concurren, además de las económicas, *circunstancias sociales* relevantes en orden a su prestación, entre las cuales y a los efectos analizados, nadie ha justificado que se encuentre el empadronamiento.

Ahora bien, la primera precisión es que dicho precepto se refiere a las *tarifas*, no a las *tasas*, sin que quepa establecer una equiparación automática, dado que las tarifas tendrán la naturaleza de tasa, únicamente, en los servicios prestados directamente por la Corporación o indirectamente por concesión o por Consorcio con otros Entes públicos (apartado 1 del art. 155 RSCL) o, cualquiera que fuere la forma de prestación, las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueran de recepción obligatoria para los administrados (apartado 3 del art. 155 RSCL).

Además, como segunda precisión, más allá del parámetro de la equivalencia, si bien el fomento del deporte puede constituir una actividad susceptible de incentivarse por diversos mecanismos, no puede olvidarse que es el artículo 150 RSCL el que obliga a que la *tarifa* sea la misma para todas las personas que reciben la misma prestación y en iguales circunstancias (apartado 1), con la excepción de tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles (apartado 2), criterio que no es el aplicado por la ordenanza controvertida.

En efecto, conforme al artículo 150 RSCL:

"1. La tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias.

2. No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles."

A tenor del art. 44 TRLRH (precios públicos), cabe constatar que el legislador reconoce la posibilidad de establecerlos por un importe menor al coste real de la actividad sobre la base de determinadas razones (sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen). Y, sin perjuicio de lo que se acaba de expresar respecto de los arts. 149 y 155 RSCL, en el ámbito de las tasas, basadas en el principio de equivalencia, no hay que olvidar que el art. 24.4 TRLRH sólo permitiría la modulación de sus cuotas tributarias en atención a la capacidad económica de los

obligados (a lo que es ajeno el criterio del empadronamiento), como viene a sugerir la sentencia.

Sin embargo, la motivación económica se encuentra ausente en el presente recurso de casación, toda vez que el argumento que al respecto se ofrece -que las personas empadronadas contribuirían por una doble vía al sostenimiento del servicio (abono de las tasas y contribución mediante el pago de los impuestos municipales)- no puede ser acogido, ante la circunstancia de que los no empadronados también pueden estar sometidos a los tributos locales.

En consecuencia, responde la Sala a la cuestión casacional diciendo que un ayuntamiento no puede establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas.

**PERSONAS CON DISCAPACIDAD. TARJETAS DE APARCAMIENTO. USO  
POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONCEPTO JURÍDICO  
INDETERMINADO. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 1073 de 20 de julio de 2023 la Sección 4ª de la Sala de lo  
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación: 1144/2022*

*Ponente: María del Pilar Teso Gamella.*

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si, el mandato a los ayuntamientos impuesto por el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, para garantizar el derecho de estos titulares a la reserva de plaza de aparcamiento recogido en el art 7.1.a) de la citada norma:

- Se configura como una potestad discrecional, sin perjuicio del respeto a los límites consustanciales a su naturaleza, o

- Se entiende como un concepto jurídico indeterminado a concretar por el ayuntamiento en el proceso aplicativo de la norma y que solo admite una solución legal (las que respeten unas notas de personalidad e individualidad determinantes respecto a la persona solicitante). "

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 2, 5 y 7.1.a), del Real Decreto 1056/2014,

de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad que, por esta causa, ven reducida su movilidad, ostentan los mismos derechos que los demás ciudadanos conforme a nuestro ordenamiento jurídico. De manera que para hacer efectivos sus derechos, principalmente el derecho a la igualdad, han de eliminarse, por las Administraciones Públicas, todos los obstáculos y barreras propios de la falta de movilidad. La acción de las Administraciones debe promover "las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo" en todos los ámbitos de la vida, según establece el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Del mismo modo, las Administraciones Públicas también protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio, así como de participación en los asuntos públicos. Al tiempo, el artículo 30 establece como medidas de acción positiva que los ayuntamientos adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a personas con problemas graves de movilidad, por razón de su discapacidad.

El artículo 49 de la CE ordena a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran las personas con discapacidad, y los amparen especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos. En este sentido, el artículo 9.2 de la CE atribuye a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La cercanía al domicilio es esencial para que la reserva de la plaza cumpla con su función al servicio de la integración social y de la igualdad de las personas con movilidad reducida como consecuencia de su discapacidad. De modo que sus derechos se resienten cuando se cambia tal ubicación, se lleva a un lugar que está 50 metros más lejos, tratándose de una persona próxima a cumplir 90 años, que al dictarse el acto administrativo estaría sobre los 85 años, y con una minusvalía del sesenta y cinco por ciento, que, además, según señala la sentencia del Juzgado, el nuevo emplazamiento de la plaza se hace a un lugar más peligroso, por encontrarse en la salida de un estacionamiento privado.

La decisión administrativa, por tanto, ha de tener en cuenta la proximidad y la facilidad de acceso de la reserva de plaza respecto del domicilio, de manera que su denegación únicamente podría hacerse ante la concurrencia de poderosas razones de interés general debidamente justificadas. Pero nunca primando la mera conveniencia de

algún vecino que alega esgrimir el beneficio de todos. No puede abordarse el tratamiento de la ubicación cercana al domicilio como si se tratara de una mera comodidad de la persona con movilidad reducida por discapacidad. Se trata, insistimos, de remover los obstáculos que impiden que la libertad y la igualdad de estas personas sean reales y efectivas, favoreciendo su integración social.

El propio Real Decreto de 2014 establece una serie de limitaciones al emplazamiento de la plaza reservada a persona con discapacidad, pues el artículo 7.2 señala que la posesión de la tarjeta de estacionamiento en ningún caso supondrá autorización para estacionar en zonas peatonales, en pasos peatonales, en los lugares y supuestos en que esté prohibido parar, lugares que obstruyan vados o salidas de emergencia, zonas acotadas por razones de seguridad pública y espacios que reduzcan carriles de circulación.

De manera que la decisión municipal sobre la concreta localización de la reserva de plaza de estacionamiento ha de tomar en consideración la cercanía al domicilio, siempre que no se aprecien situaciones que puedan incluirse entre las prohibiciones que establece el artículo 7.2 del Real Decreto de 2014.

No hay, en definitiva, un interés general de las personas con movilidad reducida y un interés general de los demás. No se oponen, sino que se complementan. El interés es general porque es el interés de todos los vecinos, en el que se incluye el de aquellos que son vulnerables debido a sus graves limitaciones motoras, y precisan, además del reconocimiento de sus derechos, de esa decidida acción de los poderes públicos tendente a hacerlos efectivos, evitando desigualdades que conduzcan a crear o mantener zonas de exclusión.

Y responde a la cuestión casacional diciendo que, ante una decisión discrecional, por cuya virtud el Ayuntamiento pueda elegir entre diversas opciones igualmente válidas, sino que nos encontramos ante el examen del cumplimiento del supuesto de hecho previsto en la norma, con la consiguiente descripción de sus exclusiones, a cuya concurrencia se anuda la consecuencia jurídica de la concreta localización de la reserva de aparcamiento. Se emplean, por tanto, conceptos jurídicos indeterminados que han de ser interpretados, junto al interés general que resulta consustancial en cualquier decisión administrativa, en el caso concreto, atendidas las circunstancias que se han señalado.

## CONVOCATORIAS

Diputación de Granada. **Convocatoria de la VI edición de Premios CEMCI**, en su doble modalidad: A) “Prácticas Municipales Exitosas. B) “Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local”. El plazo de presentación de solicitudes y trabajos comienza con la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada y finalizará el 31 de marzo de 2024. [BOP Granada núm. 86 de 10 de mayo de 2023](#).

Resolución de 15 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Atención Sociosanitaria, Salud Mental y Adicciones, sobre modificación de la Resolución de 20 de octubre de 2021, por la que se convoca la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas al **fomento de empleo de personas con problemas de drogodependencias** o afectadas por otras adicciones en proceso de incorporación social, Programa Arquímedes. [BOJA núm. 182 de 21 de septiembre de 2023](#)

Orden de 19 de septiembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para la adquisición de equipamiento para la prestación de los servicios públicos de **comunicación audiovisual radiofónica de ámbito local**. [BOJA núm. 184 de 25 de septiembre de 2023](#)

Resolución de 19 de septiembre de 2023, de la Dirección Gerencia de la Agencia Digital de Andalucía, por la que se conceden subvenciones al amparo de la Orden de 11 de enero de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a proporcionar **conectividad de redes de banda ancha de muy alta velocidad en zonas industriales**, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (financiado por la Unión Europea Next Generation EU). [BOJA núm. 186 de 27 de septiembre de 2023](#)

Orden de 19 de septiembre de 2023, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de las ayudas Olympus, en el ámbito del **deporte de rendimiento**. [BOJA núm. 189 de 2 de octubre de 2023](#)

Orden de 4 de octubre de 2023, por la que se convocan para el período 2023-2024 las ayudas dirigidas a la transferencia de conocimientos e información a agricultores y ganaderos a través de la celebración de jornadas técnicas de amplia difusión, previstas en la Orden de 4 de mayo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la transferencia de conocimientos e información a agricultores y ganaderos, en el marco del **Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020** (submedida 1.2). [BOJA núm. 199 de 17 de octubre de 2023](#)

Orden de 10 de octubre de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se modifica la Orden de 9 de diciembre de 2020, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por el Instituto Andaluz de la Mujer, en régimen de concurrencia competitiva, a asociaciones y federaciones de mujeres para la

realización de proyectos que fomenten la **participación social de las mujeres, la promoción de la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres**. [BOJA núm. 198 de 16 de octubre de 2023](#)

Orden de 13 de octubre de 2023, por la que se realiza la convocatoria para la concesión de los **Premios «Andalucía de la Tauromaquia» 2023**. [BOJA núm. 201 de 19 de octubre de 2023](#)

Resolución de 13 de octubre de 2023, de la Viceconsejería, por la que se efectúa la convocatoria pública de la **XVII Edición de los Premios de Andalucía de Agricultura y Pesca**. [BOJA núm. 201 de 19 de octubre de 2023](#)

Orden de 13 de octubre de 2023, por la que se convocan para el año 2023 las subvenciones de la línea 1 previstas en la Orden de 19 de septiembre de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la **marca Parque Natural de Andalucía**, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad. [BOJA núm. 211 de 3 de noviembre de 2023](#).

Orden de 16 de octubre de 2023, por la que se efectúa convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para la **mejora de la accesibilidad en viviendas y edificios de tipología residencial colectiva**, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. [BOJA núm. 204 de 24 de octubre de 2023](#)

Orden de 25 de octubre de 2023, por la que se modifica la Orden de 5 de julio de 2011, conjunta de las Consejerías de Educación y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de la **Beca 6000**, dirigida a facilitar la permanencia en el Sistema Educativo del alumnado de Bachillerato y de Ciclos Formativos de Grado Medio de Formación Profesional Inicial. [BOJA núm. 209 de 31 de octubre de 2023](#)

Orden de 25 de octubre de 2023, por la que se convocan subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, en materia de **salud y consumo** para 2023. [BOJA núm. 209 de 31 de octubre de 2023](#)

Orden de 26 de octubre de 2023, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva para la promoción, la comercialización y la transformación de los productos pesqueros y acuícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo del **Programa para España del Fondo Europeo Marítimo**, de Pesca y de Acuicultura 2021-2027. [BOJA núm. 210 de 2 de noviembre de 2023](#).

Orden de 26 de octubre de 2023, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva de la Junta de Andalucía a la suscripción de seguros agrarios **del Plan de Seguros Agrarios Combinados**, aplicadas a través de descuento en el momento de la contratación. [BOJA núm. 212 de 6 de noviembre de 2023](#).

Resolución de 27 de octubre de 2023, de la Secretaría General del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley 7/2023, de 10 de octubre, por el que se modifica el Decreto-ley 6/2023, de 11 de julio, por el que se establecen

las bases reguladoras y se convocan **subvenciones para compensar el sobrecoste energético** de gas natural y/o electricidad a pymes y personas trabajadoras autónomas especialmente afectadas por el excepcional incremento de los precios del gas natural y la electricidad provocados por el impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, y se modifica el Decreto 301/2009, de 14 de julio, por el que se regula el calendario y la jornada escolar en los centros docentes, a excepción de los universitarios. [BOJA núm. 213 de 7 de noviembre de 2023.](#)

Resolución de 27 de octubre de 2023, de la Gerencia de la Fundación Pública Andaluza para la **Integración Social de Personas con Enfermedad Mental** (FAISEM), por la que se convoca una subvención en régimen de concurrencia no competitiva. [BOJA núm. 213 de 7 de noviembre de 2023.](#)

Orden de 30 de octubre de 2023, por la que se modifica la Orden de 28 de julio de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de los **planes de formación del personal al servicio de la Administración Local de Andalucía**, en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas (BOJA de 6 de noviembre de 2023). Texto completo. [BOJA núm. 212 de 6 de noviembre de 2023.](#)

Resolución de 31 de octubre de 2023, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se efectúa la convocatoria para el ejercicio 2023, de las subvenciones reguladas en la Orden de 29 de septiembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia no competitiva, del **Programa de Proyectos Integrales para la Inserción Laboral**. [BOJA núm. 213 de 7 de noviembre de 2023.](#)

Orden de 2 de noviembre de 2023, por la que se modifica la convocatoria para el año 2022 efectuada en la Orden de 27 de diciembre de 2022, 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?. [BOJA núm. 213 de 7 de noviembre de 2023.](#)

Orden de 2 de noviembre de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se amplía el plazo para la presentación de solicitudes establecido en la Orden de 17 de julio de 2023, por la que se regula y convoca el **XXII Certamen Literario Escolar Andaluz en materia de Voluntariado: Solidaridad en Letras**. [BOJA núm. 214 de 8 de noviembre de 2023.](#)

Orden de 3 de noviembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de **Formación Profesional para el Empleo** en las modalidades de formación de oferta dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas y a personas trabajadoras ocupadas. [BOJA núm. 214 de 8 de noviembre de 2023.](#)

# **Ahora en el CEMCI**

**Revista digital CEMCI**

**Número 59/2023**





## AHORA EN EL CEMCI



### PLAN GENERAL DE ACCIÓN



Disponible para su consulta las actividades que se llevarán a cabo en el desarrollo del [Plan General de Acción 2023](#). Próximamente estará disponible el Plan General de Acción para el año 2024.



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.

Celebradas las [Comisiones de Valoración](#) del Trabajo Fin de Máster, de las distintas especialidades del Máster en Dirección Pública Local, convocatoria 2022.

Enhorabuena a todos los alumnos que después de tanto esfuerzo y sacrificio han obtenido su Máster!!



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:

- [WEBINARIO LOCAL.](#)
  - [Compra pública de innovación.](#) Formación virtual. 1 de diciembre de 2023
  - [Inversión de excedentes de Tesorería en las entidades locales.](#) Formación virtual. 11 de diciembre de 2023
- [CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN.](#)
  - [Capacitación para miembros de órganos técnicos de selección \(II edición\).](#) Formación virtual. Del 15 de noviembre al 12 de diciembre de 2023
- [CURSOS MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES.](#)
  - [Las funciones reservadas de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: la Secretaría General \(II edición\).](#) Formación virtual. Del 14 al 28 de noviembre de 2023
- [LA FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES.](#)
  - [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(XI edición\).](#) Formación virtual. Del 16 de noviembre al 13 de diciembre de 2023



Investigación

Publicado el extracto de la convocatoria de la VI edición de [Premios CEMCI](#), en su doble modalidad: A) “Prácticas Municipales Exitosas. B) “Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local”.



El **plazo** de presentación de solicitudes y trabajos comienza con la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada y finalizará el **31 de marzo de 2024**.



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.

**GOBIERNO  
LOCAL  
ABIERTO Y  
TRANSPARENTE**

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o [Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

[Buenas prácticas.](#)

[Información de actualidad.](#)

[Legislación.](#)

[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](mailto:cemci@cemci.org).

---

## 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.

Centro de  
Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [publicaciones](#), disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#). Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con [publicaciones@cemci.org](mailto:publicaciones@cemci.org).



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

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 Oficina Municipal de Tributos de Calviá (Islas Baleares), el Ayuntamiento de La Carolina (Jaén) o la Empresa Tecnológica Municipal El Puerto de Santa María Global (Cádiz).

---

## REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines [www.cemci.org](http://www.cemci.org)

Síguenos a través de los medios sociales



## ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



### TESORERÍA Y RECAUDACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES. José Manuel Farfán Pérez.

Colección: Temas de Administración Local, 118.

ISBN-13: 978-84-16219-58-2.

### Resumen

En esta obra se presenta un trabajo descriptivo de las funciones esenciales de la Tesorería de las Entidades Locales en su doble versión, tanto función de Tesorería como función de Recaudación.

La función de Tesorería comprende el conjunto de actividades conducentes a la realización de cobros y pagos, incluyendo también la rentabilización de los excedentes de fondos así como la minimización de los costes.

Por otro lado, la Recaudación que alude tanto al órgano responsable de llevarla a cabo, como al procedimiento de cobro de los tributos e ingresos de derecho público, procedimiento éste que debe estructurarse sobre los principios de eficacia y seguridad jurídica del obligado.

### Sumario

Introducción

PRIMERA PARTE. Tesorería

CAPÍTULO 1. Funciones de la Tesorería. El nuevo Reglamento de FHN

CAPÍTULO 2. Gestión del disponible. Cobros y pagos.

CAPÍTULO 3. Sostenibilidad financiera y planificación

CAPÍTULO 4. Otras funciones de Tesorería. Dirección financiera. Gestión de avales.

Función fiscal

CAPÍTULO 5. Gestión de pagos: eficiencia y seguridad

SEGUNDA PARTE. Recaudación

CAPÍTULO 6. Función de recaudación. Períodos. Medios de cobros

CAPÍTULO 7. Procedimiento de embargo





**LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIO: APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL.**

Miguel Ángel Valenzuela Villarrubia.

Colección: Manuales prácticos, 2.

ISBN-13: 978-84-16219-59-1.

### Resumen

En esta obra se repasan los antecedentes doctrinales y jurisprudenciales en materia de tasas y tarifas que han dado lugar a la regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario por la Ley de Contratos del Sector Público.

Se analizan las características de las diferentes prestaciones patrimoniales, así como los servicios públicos locales susceptibles de cobro, para finalizar con una exposición sobre el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y las diferentes casuísticas con las que se pueden encontrar las administraciones locales a la hora de su regulación.

### Sumario

Abreviaturas

Introducción

I. Antecedentes de las PPCPNT: La evolución legislativa y jurisprudencial

II. Regulación de las PPCPNT

III. Análisis de las principales características de las PPCPNT

IV. Servicios locales más comunes en los que puede plantearse el cobro de PPCPNT

V. Establecimiento de las PPCPNT: Respuestas a preguntas frecuentes y dudas comunes

IV. Conclusiones

Bibliografía

## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ BUJÁN, M<sup>a</sup> VICTORIA

“Inteligencia artificial y medidas cautelares en el proceso penal: Tutela judicial efectiva y autodeterminación informativa en potencial riesgo”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 127/2023, pp. 177-207.

BORREGO ORTIZ, MÓNICA

“Reflexiones sobre el uso de WhatsApp en las relaciones laborales a la luz de las resoluciones de la AEPD”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2023, pp. 81-88.

CANO CAMPOS, TOMÁS

“Los costes excepcionales de ejecución de los contratos públicos: entre el ius variandi y el riesgo imprevisible”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 19/2023, pp. 100-124.

CANTOS SALAH, SALMA y VIDAL VERA, RICARDO

“Evaluación ambiental de proyectos de obras sujetos a licencia urbanística municipal basada en planes no evaluados ambientalmente”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 49/2022, pp. 93-112.

CARBONELL PORRAS, ELOÍSA

“Las competencias locales diez años después de la LRSAL”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 19/2023, pp. 8-28.

CASTELLANO ÁVILA, BORJA MANUEL

“Liderazgo y motivación de las secretarías-intervenciones en entidades locales de escasa población”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 56/2022, pp. 1-17.

DELGADO DEL RINCÓN, LUIS E.

“El derecho a la prestación social del ingreso mínimo vital: algunas consideraciones sobre sus elementos y problemas competenciales”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 116/2023, pp. 47-76.

GARCÍA URETA, AGUSTÍN

“Derogación de reglamento, pérdida de objeto del recurso y tutela judicial. Comentario al asunto C-289/21, IG, STJUE (sala quinta) de 24-11-22”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 125/2023, pp. 241-260.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE

“A vueltas con los intereses legítimos: formación y sentido actual”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 220/2023, pp. 147-180.

GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> ÁNGELES

“Desarrollo sostenible del territorio y mundo rural. La incidencia de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 114/2022, pp. 125-156.

GONZÁLEZ SANFIEL, ANDRÉS MANUEL

“Una nueva vida para los estudios de detalle (a propósito de su regulación en Canarias)”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 260/2023, pp. 31-68.

GUERRERO MUÑOZ, MARÍA DOLORES

“Utilización de símbolos religiosos en el espacio público”, en: *Revista digital CEMCI*, nº 57/2023, pp. 1-31.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, HILARIO M.

“Circulares e instrucciones Interpretativas de las Normas Urbanísticas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7/2023, pp. 96-98.

LOZANO LIAÑO, JOAQUÍN

“Aproximación a los incentivos para la circularización de la economía incorporados en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 1/2023, pp. 1-5.

MIGUEL ASENSIO, PEDRO A. DE

“Derecho al olvido: precisiones en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre su ejercicio y alcance: Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 2022, as. C-460/20: Google (Déréférencement d’un contenu prétendument inexact)”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 110/2023, pp. 1-5.

MONTOYA MARTÍN, ENCARNACIÓN

“Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 19/2023, pp. 20-58.

NOVOA JUIZ, FRANCISCO JAVIER

“Prelación de fuentes: reflexión sobre la relación del ROF y los reglamentos orgánicos municipales a raíz de la STS 756/2022 de 15 de junio: principio de unidad de acto de las sesiones plenarias. Referencia a la Ley 5/97 de 22 de Julio Reguladora de la Administración Local de Galicia”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2023, pp. 95-105.

POVEDA ALONSO, DAVID

“La innovación en las entidades locales. Especial referencia al Ayuntamiento de Fuenlabrada: “burbujas innovadoras”, “innovafuenla” y “la fábrica de innovación””, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 5/2023, pp. 79-86.

RIPOL CARULLA, SANTIAGO

“«Los derechos fundamentales, parte del modo de vida europeo». A propósito de la doctrina sobre los derechos fundamentales de la Unión Europea en el 70 aniversario del Tribunal de Justicia”, en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 74/2023, pp. 11-28.

SOS BRAVO, VICENT

“Subvenciones municipales (IV): modelo de bases para el otorgamiento de subvenciones con carácter ordinario y en régimen de concurrencia competitiva”, en: *La Administración Práctica*, nº 1/2023, pp. 201-216.

VILLAVERDE GÓMEZ, M<sup>a</sup> BEGOÑA

“Comentario de Jurisprudencia contable. Cuestiones en torno al amparo normativo del abono de retribuciones laborales o indemnizaciones por razón de servicio”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 198/2023, pp. 253-272.

## 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*