

SOBRE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA EN TIEMPOS POSTCOVID. ENFOQUE PRÁCTICO

Rafael MOZO AMO

*Habilitado de Carácter Nacional, categoría superior. Vice Interventor del
Ayuntamiento de Valladolid.*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Características, requisitos y consecuencias de la contratación de emergencia.
3. Fiscalización e intervención previas en los contratos de emergencia.
4. Control financiero posterior en los contratos de emergencia.
5. Catálogo de buenas prácticas para la tramitación de los contratos de emergencia.
6. Conclusiones.

1. INTRODUCCION

Recientemente con motivo de la pandemia provocada por el COVID 19 se procedió a declarar el carácter de emergencia de todas las necesidades vinculadas a combatir la pandemia de tal manera que casi la totalidad la contratación llevado a cabo durante la pandemia se ha desenvuelto en el marco del procedimiento de emergencia, lo que ha supuesto pasar de un sistema de contratación en el que se garantizaba el libre acceso a las licitaciones a un sistema en que se podía contratar libremente con cualquier contratista y además todo ello con ausencia de los preceptivos controles jurídicos y financieros permitiéndose incluso no aplicar la regla del “servicio hecho” y proceder al pago al contratista antes de recibir el suministro. Y así, utilizando este procedimiento se han contratado obras, servicios o suministros de manera “directa”¹ suponiendo unos

¹ En los tres enlaces se puede ver las correspondientes resoluciones de contratación utilizando el art 120 de la LCSP de unas obras de aparcamiento de un hospital, o la contratación de unos servicios de vigilancia y seguridad también para un hospital o por último el suministro de 15 respiradores.
[resolucion tramitacion emergencia a obr 14696.pdf](#)
[resolucion prorroga vigilancia y seguridad heiz anonimizado.pdf](#)
[resolucion tramitacion emergencia 13.pdf](#)

gastos de muchos millones de euros que no han pasado por los correspondientes controles administrativos.

Desaparecida la situación de pandemia se ha procedido a realizar informes de auditoria (sobre todo por el Tribunal de Cuentas y los equivalentes órganos de control autonómicos) a la par que han ido apareciendo en los medios de comunicación noticias sobre fraudes, despilfarros...., hasta tal punto que se tiene la sensación de que la falta de control administrativo motivada por la emergencia ha servido para contratar obras, servicios o suministros de una calidad no contrastada, o a un precio que en un procedimiento de contratación “ordinario” hubiera sido sensiblemente inferior.

El art 120 de la LCSP establece ante una emergencia un régimen excepcional para poder contratar las prestaciones que sean imprescindibles para solventar las consecuencias provocadas por estas situaciones. Son estas situaciones las que justifican que no sea necesario observar los principios de la contratación pública consagrados en el art 1 de la LCSP (fundamentalmente el principio de libertad de acceso a las licitaciones) ya que como más adelante se verá el Ayuntamiento podrá contratar libremente lo necesario para remediar el acontecimiento producido sin sujetarse a los límites formales de la propia LCSP, siendo posible incluso contratar sin crédito presupuestario. No podemos evitar que ante un acontecimiento catastrófico sea necesario “ordenar” a un contratista realizar una serie de actuaciones para evitar un peligro grave, pero sí que debemos evitar que el sacrificio de los principios que rigen toda contratación pública suponga que se abra la puerta para el “todo vale” en cuanto a calidad, precio..., de las prestaciones realizadas.

La finalidad del presente trabajo es analizar desde un punto de vista práctico los supuestos en los que se puede utilizar el procedimiento de emergencia, los límites existentes, la tramitación administrativa que se ha de seguir con un análisis específico sobre los aspectos presupuestarios y de control, así como las situaciones particulares que se pueden dar, proponiéndose por último una serie de buenas prácticas que pretenden evitar que una calamidad pública se convierta en un fraude. Para la elaboración del presente trabajo se ha tenido en cuenta tanto resoluciones judiciales

como informes emitidos por los órganos consultivos y alguna resolución de los Tribunales Administrativos en materia contractual.

2. CARACTERISTICAS, REQUISITOS Y CONSECUENCIAS DE LA CONTRATACION DE EMERGENCIA.

La contratación de emergencia tiene unas características propias, tiene que cumplir una serie de requisitos procedimentales y formales, y por último por su propia naturaleza, en el momento en que se declara la emergencia se producen una serie de consecuencias.

En los presentes cuadros se hace una delimitación de cada uno de los aspectos de la contratación de emergencia:

- Cuadro nº 1.- Notas características de la contratación de emergencia.
- Cuadro nº 2.- Requisitos de la contratación de emergencia
- Cuadro nº 3.- Consecuencias de la declaración de emergencia de la contratación

Cuadro nº 1
NOTAS CARACTERISTICAS DE LA CONTRATACION DE EMERGENCIA
El concepto de tramitación de emergencia, a diferencia de la tramitación ordinaria y de urgencia, se considera como un régimen excepcional para unos supuestos tasados, que confiere facultades excepcionales. En consecuencia, esta tramitación excepcional debe utilizarse con un criterio restrictivo, cuando sea indispensable para hacer frente a un acontecimiento imprevisible para el órgano de contratación, que revista una extraordinaria gravedad y cuya solución no pueda lograrse mediante alguno de los restantes procedimientos previstos en la Ley (tramitación de urgencia o procedimiento negociado sin publicidad prevista en el art 168.b 1º). Avala el uso restrictivo de la emergencia el hecho de que la “tramitación de emergencia” no tiene cobertura en las Directivas europeas, siendo una herencia normativa residual de nuestro ordenamiento jurídico. La propia naturaleza del contrato de emergencia implica que no existen Pliegos (ni de cláusulas administrativas ni de prescripciones técnicas) por lo que mientras se está ejecutando el contrato existe un amplio margen de discrecionalidad para la realización de las prestaciones (tanto en el precio como en la calidad, como en el plazo...)

Limitación en cuanto a las actuaciones que se pueden contratar <i>“lo estrictamente indispensable”</i> o <i>“únicamente lo indispensable”</i>	Art 120.1 letra a en relación con el apartado 2 del citado art 120.
Limitación en cuanto al tiempo para el inicio de la prestación que no podrá ser superior a un mes desde que se adoptó el acuerdo por el que se aprecia la situación de emergencia.	120.1, letra c
Limitación en cuanto al tiempo que ha durar la ejecución de la prestación que no podrá superar el tiempo en que dure la emergencia, o dicho de otro modo aquello que no requiera una actuación de emergencia se contratará conforme a la tramitación ordinaria de la LCSP.	Art 120.2
Ejecutadas las actuaciones llevadas a cabo mediante el procedimiento de emergencia se observará lo previsto en la LCSP en cuanto al cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación.	Art 120.1 letra c
Respecto al crédito presupuestario, no es requisito necesario, puede existir o no, y en este último caso la única obligación es instar una modificación de crédito para dotar del crédito necesario.	Art 120.1 letra a
La contratación de emergencia no ampara a prescindir de otros procedimientos exigidos por la legislación vigente como la expropiación, o el resto de las autorizaciones exigidas por la normativa sectorial ² . <i>Extremadura, en absoluto autoriza a prescindir de un expediente expropiatorio (cuando el artículo 97 Ley 30/2007, de Contratos en el Sector</i>	Sentencia Audiencia Provincial de Cáceres en la que se condena por prevaricación al secretario general de la Consejería.

² Sentencia Audiencia Provincial de Cáceres en la que se condena por prevaricación al Secretario General de la Consejería. Consejo En estas circunstancias, y al socaire de la utilización de un contrato de emergencia que, en contra de lo que sostiene el Letrado de la Junta de Extremadura, en absoluto autoriza a prescindir de un expediente expropiatorio (cuando el artículo 97 Ley 30/2007, de Contratos en el Sector Público habla de "sin obligación de tramitar expediente administrativo" se está refiriendo exclusivamente al expediente de contratación regulado en dicha Ley, y no a otros expedientes o actuaciones administrativas que imperativamente exijan otras normas)....

Cuadro nº 2 REQUISITOS DE LA CONTRATACION DE EMERGENCIA	
<i>“Es decir, para que proceda la tramitación de emergencia es necesario:</i> i) <i>que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia;</i> ii) <i>que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia;</i> iii) <i>que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación y</i> iv) <i>que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación.</i> A los anteriores requisitos este Tribunal ha de añadir uno más: que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente”.	<i>Resolución 102/2017 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.</i> Recurso 1217-2016 (hacienda.gob.es)
Que se de alguno de los supuestos previstos en el art 120 de la LCSP: • Acontecimientos catastróficos. • Situaciones que supongan grave peligro. • Necesidades que afecten a la defensa nacional La doctrina considera que es necesario que concurren dos requisitos fundamentales para acudir a la tramitación de emergencia: imprevisibilidad del riesgo y grave e inminente peligro para la seguridad pública.	Art 120 LCSP
Que en el acuerdo del órgano de contratación se hagan constar los siguientes extremos: <i>-Justificación de la concurrencia de alguno de los supuestos que, taxativamente, establece el artículo 120.1: acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.</i>	Informe 3-2022 de 15 de septiembre de la Junta Central de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. JC_CLM_0003_2022.pdf

-Justificación de la imposibilidad de utilizar otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia. - Objeto del contrato. -Importe económico. -Empresa contratista (si se ha podido determinar en el momento de adoptar el acuerdo). -Actuaciones en concreto hay que realizar para satisfacer la necesidad que hay cubrir de manera inmediata	 (contratodeobras.com)
Que las prestaciones comiencen a ejecutarse en el plazo de un mes desde que se adopta el acuerdo y que finalicen cuando finalice la situación de emergencia. <i>De acuerdo con las consideraciones anteriores, y dando respuesta a la solicitante, en el presente supuesto, el plazo de inicio de un mes en el que, como máximo, deben ejecutarse las prestaciones necesarias para remediar el acontecimiento producido, y considerar cumplido el requisito temporal que prevé el artículo 120.1c) de la LCSP, deberá computarse a partir de la fecha del acuerdo en el que el órgano de contratación concrete las actuaciones a ejecutar, su importe, y la empresa que deberá llevarlas a cabo.</i>	Art 120-1 y 120-2 LCSP Informe 3-2022 de 15 de septiembre de la Junta Central de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. JC CLM 0003 2022.pdf (contratodeobras.com)
Descripción de las actuaciones a realizar, presupuesto estimado, plazo de ejecución suscrito por técnico municipal. <i>“...faculta al Alcalde para “contratar libremente” la ejecución de las obras sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en dicha Ley, ello no puede suponer el que se incumplan los requisitos esenciales del respectivo contrato, como son la determinación del precio, el objeto del mismo (precisando la obra concreta a realizar) e, incluso, su plazo de vigencia,.....”</i>	Sentencia TS de 20 de Enero de 1987 STS 188/1987 – ECLI:ES:TS:1987:188
Que el contratista tenga una mínima solvencia tanto técnica como económica	Tribunal de Cuentas, pg. 75 del informe³

³ [FISCALIZACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DESARROLLADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES EN RELACIÓN CON LAS INVERSIONES FINANCIADAS POR EL FONDO ESTATAL DE INVERSIÓN LOCAL CREADO POR REAL \(tcu.es\)](#)

Necesidad de publicar en el perfil del contratante la adjudicación del contrato	Art 151.1 LCSP
Necesidad de formalizar el contrato	Art 153.6 LCSP
Necesidad de acreditar la constitución de garantía definitiva	Informe 2/2000 de 8 de febrero de la JCCM
Necesidad de publicar en el perfil del contratante la formalización del contrato	Art 154 LCSP
Necesidad de dotar crédito en el caso de que no exista	Art 120.1 a LCSP
Necesidad de proceder a la comprobación material de la inversión	Art 20 del RD 424/2017

Cuadro nº 3 CONSECUENCIAS DE LA DECLARACION DE EMERGENCIA DE LA CONTRATACION	
No es necesario cumplir los requisitos formales de la LCSP	Art 120.1 LCSP
No es necesario contar con crédito adecuado y suficiente	Art 120.1 LCSP
Es posible la contratación verbal	Art 37 LCSP
Se podrá comenzar la ejecución del contrato, aunque el mismo no se haya formalizado	Art 153.6 LCSP
No será posible la interposición del recurso especial en materia de contratación.	Art 44.4 LCSP
No será necesario dejar que transcurran 20 días para la formalización de la subcontratación	Art 215.2 letra c LCSP

3. FISCALIZACIÓN PREVIA E INTERVENCIÓN PREVIA EN LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA.

Las comprobaciones habituales que se realizan en todo expediente de contratación son la existencia de crédito adecuado y suficiente y el órgano competente además de comprobar el resto de los requisitos que se establecen en el acuerdo del

“ 19.-La comprobación previa de los requisitos de aptitud de la empresa adjudicataria, tanto la capacidad de obrar, como la solvencia económica y financiera y profesional o técnica, permite cumplir la exigencia legal de que la empresa adjudicataria reúna estos requisitos, y reduce el riesgo de que el contratista no se encuentre finalmente en condiciones de ejecutar correctamente la prestación, con el consiguiente perjuicio para el interés público. “

Consejo de ministros⁴. La contratación de emergencia por su propia naturaleza y por establecerlo así el art 120-1 a, permite incluso contratar sin crédito, y una vez contratado habilitar el crédito. En el presente cuadro se concretan las actuaciones que tiene que realizar el órgano Interventor del Ayuntamiento en una contratación de emergencia conforme a los siguientes cuadros:

- Cuadro 4.- Fases del procedimiento de la ejecución del gasto en los contratos de emergencia (RC, ADO, p).
- Cuadro 5.- Aspectos objeto de control por la intervención en contratos de emergencia

Cuadro nº 4	
FASES DEL PROCEDIMIENTO DE LA EJECUCION DEL GASTO EN LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA (RC, ADO, P)	
El inicio del procedimiento del gasto es simultaneo a la declaración de emergencia por el órgano de contratación. Retención de créditos (documento RC)	
HIPOTEXIS 1 Existencia de crédito adecuado y suficiente: ☒ Si que existe crédito adecuado y suficiente. ☐ No existe crédito adecuado y suficiente.	La declaración de emergencia por parte del órgano de contratación ira acompañada del correspondiente documento contable RC
HIPOTEXIS 2 Existencia de crédito adecuado y suficiente: ☐ Si que existe crédito adecuado y suficiente. ☒ No existe crédito adecuado y suficiente.	La declaración de emergencia por parte del órgano de contratación contendrá un párrafo en el que se instará la correspondiente MC para que una vez habilitado el crédito, se expida documento contable RC.

⁴ [BOE-A-2018-10994 Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica 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.](#)

Fase de Reconocimiento de la obligación (Documento ADO)	
Una vez realizada la prestación a que se refiere el contrato de emergencia y presentada la correspondiente factura (y en el caso de las obras aprobada la certificación de obras) se proceda a la intervención del reconocimiento de la obligación.	Se seguirá será el procedimiento ordinario, en el que el reconocimiento de la obligación sobreviene tras verificar el respeto de la regla de “servicio hecho” ⁵ una vez que el acreedor de la Administración ha cumplido la prestación que constituía el objeto de la relación obligacional generándose el correspondiente documento contable AD cuando se conozca al contratista y posterior documento contable O, o documento contable ADO cuando se presente la factura.
Posibilidad de establecer el sistema de pago justificar.	En la administración del estado al momento de la declaración de emergencia se suele solicitar el correspondiente pago a justificar. En los Ayuntamientos no es lo habitual que se utilice este sistema de pago.

Cuadro nº 5		
ASPECTOS OBJETO DE CONTROL POR LA INTERVENCION EN CONTRATOS DE EMERGENCIA		
FUNCION INTERVENTORA		
En el acuerdo del consejo de ministros sobre aspectos a comprobar en el ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos no se contempla nada respecto a los contratos de emergencia		
FASE	ASPECTOS A COMPROBAR	
A	-----	
D	-----	
O	GENERALES PARA TODO TIPO DE EXPEDIENTES	
	Acreditación de la realización de la prestación	Art 18-RD 424
	Resultado favorable de la comprobación material de la	Art 19-RD 424

⁵ El Decreto-Ley 7/2020, solo aplicable durante el tiempo en que estuvo presente el COVID-19 permitía que “Cuando fuera imprescindible de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se lleve a cabo, podrán realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por el contratista, en la forma prevista en el apartado”

Una vez desaparecido el COVID hay que entender que esta posibilidad NO EXISTE EN LA ATUALIDAD.

inversión	
Que los documentos justificativos de la obligación (factura) se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias	Art 19-RD 424
ESPECIFICOS PARA LA TRAMITACION DE EMERGENCIA	
a.-Que existe acuerdo del órgano de contratación declarando la emergencia en el que consten los siguientes aspectos: -Justificación de la concurrencia de alguno de los supuestos que, taxativamente, establece el artículo 120.1: acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional. -Justificación de la imposibilidad de utilizar otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia. - Objeto del contrato. -Importe económico. -Empresa contratista (si se ha podido determinar en el momento de adoptar el acuerdo). -Actuaciones en concreto hay que realizar para satisfacer la necesidad que hay cubrir de manera inmediata. -Referencia a si existe crédito (documento contable y aplicación) y si no existe inicio de expediente de habilitación de crédito. -En el caso de que se decida que el pago se lleve a cabo mediante la modalidad de “pago a justificar”, designar a las personas que se van a hacer cargo de recibir el importe y se van a encargar del pago al contratista.	Art 120 LCSP Sentencia TS de 20 de enero de 1987
b.-Proyecto de obras (si se trata de un contrato de obras)	Art 174 RLCSP
c.-Comprobación de que las prestaciones comenzaron en el plazo de un mes desde que se adoptó el acuerdo	Art 120.1.c LCSP
d.-Comprobación de que se ha depositado la garantía definitiva o en su caso se ha eximido de manera justificada.	Informe 2/2000 de 8 de febrero de la JCCM 851_461_Inf22000(1).pdf

e.-Que se ha formalizado el contrato	Art 153.6 LCSP 851_461_Inf22000(1).pdf
f.-Comprobar que las prestaciones se han llevado a cabo conforme a los acuerdos llegados, si se trata de obras que se acompaña la correspondiente certificación de obras, si se trata de suministros que los mismos son adecuados para el uso, y si se trata de servicios que los mismos han sido prestados de manera efectiva y adecuada.	Art 18 y 19 del RD 424
f.-Publicación en el perfil del contratante de la adjudicación del contrato	Art 151.1 LCSP
g.-Necesidad de publicar en el perfil del contratante la formalización del contrato	Art 154 LCSP

4. CONTROL FINANCIERO POSTERIOR EN LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA

En el ámbito del control financiero en los términos que se regula en los art 29 y ss. del RD 424/2017, resulta procedente realizar una auditoría de cumplimiento sobre la contratación de emergencia llevada a cabo por parte del Ayuntamiento en el que se deberían de verificar el cumplimiento de los aspectos que más abajo se indican, elaborando las conclusiones y recomendaciones que resulten procedentes en función de los resultados obtenidos en la comprobación. En el presente cuadro nº 6 se señalan los aspectos que deberían ser objeto de comprobación en un informe de control financiero.

Cuadro nº 6 ASPECTOS A COMPROBAR EN AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO CONTRATACION DE EMERGENCIA Entidad: (Ayuntamiento, Sociedad mercantil.....) Ejercicio: 202x		
Sobre la existencia de un informe técnico previo suscrito por un técnico municipal. Se comprobará la existencia del citado informe en el que se describan las actuaciones a realizar, presupuesto estimado, así como	Sentencia TS 2 de Enero de 1987	☒

plazo estimado de ejecución.		
Sobre el acuerdo en el que se declara la emergencia por el órgano de contratación. Se comprobará que el acuerdo hace referencia a los siguientes aspectos: <i>-Justificación de la concurrencia de alguno de los supuestos que, taxativamente, establece el artículo 120.1: acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.</i> <i>-Justificación de la imposibilidad de utilizar otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia.</i> <i>- Objeto del contrato.</i> <i>-Importe económico.</i> <i>-Empresa contratista (si se ha podido determinar en el momento de adoptar el acuerdo).</i> <i>-Actuaciones en concreto hay que realizar para satisfacer la necesidad que hay cubrir de manera inmediata</i>	Informe 3-2022 de 15 de septiembre de la Junta Central de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	☒
Sobre la solvencia económica y técnica del contratista.	Informe Tribunal de Cuentas	☒
Sobre el comienzo de la ejecución de las prestaciones.	Art 120 LCSP	☒
Si se trata de un contrato de obras, que existe proyecto técnico	Art 174 RLCSP	☒
Sobre la publicación en el perfil del contratante de la adjudicación del contrato	Art 151.1 LCSP	☒
Sobre la garantía definitiva que garantice la buena ejecución del contrato.	Informe Tribunal de Cuentas	☒
Sobre la formalización del contrato.	Art 153.6 LCSP	☒
Sobre la publicación en el perfil del contratante de la formalización del contrato.	Art 154 LCSP	☒
Sobre la comprobación material de la inversión	Art 20 del RD 424	☒
Sobre la remisión del contrato al Tribunal de Cuentas.	Art 335 LCSP	☒

Sobre la gestión presupuestaria (dotación de crédito, intervención por el órgano de control,...)	Art 120.1 a y TRLRHL	☒
Sobre la acreditación de que únicamente se han contratado por emergencia única y exclusivamente lo necesario y que el resto de prestaciones para completar la actuación producida se han contratado con arreglo a los tramites ordinarios.	Art 120-2 LCSP	☒

5. CATALOGO DE BUENAS PRACTICAS PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA.

Como más arriba se ha indicado, el acontecimiento catastrófico que da lugar a la situación de emergencia no está en nuestras manos evitarlo, lo que sí que se tiene que evitar es que al amparo de la declaración de emergencia se produzcan fraudes o cualquier otra forma de desvío de los caudales públicos para la satisfacción de intereses particulares. Para ello se hace necesario establecer una serie de prácticas cuyo objetivo es evitar el fraude. Son varios los informes elaborados en los últimos años tanto por el Tribunal de Cuentas como por otros Órganos de Control Externo autonómicos que vienen a recoger una serie de recomendaciones para sean puestas en práctica en el momento de necesidad de acudir al art 120 de la LCSP por haberse producido una situación que suponga un grave peligro y haya que actuar con carácter emergencia.

1	Sobre la formación del expediente señala el Tribunal de Cuentas <i>“siempre que sea compatible con la atención a la emergencia que se trata de resolver, debería formarse un expediente en el que quede constancia de los documentos o antecedentes que resulten imprescindibles para avalar y constatar la existencia de las razones de emergencia y las necesidades a satisfacer que justifican el recurso a esta forma de tramitación excepcional”</i> ⁶
2	Sobre la formalización del contrato. <i>“debería procurarse la formalización del contrato en un documento escrito en el que se consignasen, de la forma más precisa y definida posible, las concretas prestaciones objeto del contrato, con la finalidad de garantizar, y en su caso poder exigir contractualmente, la adecuada satisfacción de las necesidades de</i>

⁶ [NR I1542.pdf \(tcu.es\)](#)

	<i>emergencia que se pretenden cubrir”.</i>
3	Sobre la comprobación previa de la solvencia técnica y económica del contratista elegido. “Los órganos de contratación, siempre que sea posible, deberían realizar una verificación de los requisitos básicos de capacidad y solvencia de los adjudicatarios, en relación con las concretas prestaciones objeto del contrato.”
4	Sobre la solicitud y obtención de ofertas de diferentes licitadores y/o referencias a precios habituales de mercado de los bienes y servicios objeto de contratación. “los órganos de contratación deberían solicitar y obtener ofertas de diferentes licitadores, y, en su caso, negociar los términos del contrato susceptibles de ello, así como proveerse, en los supuestos que ello resultase posible, de referencias de los precios habituales de mercado de los bienes y servicios objeto de contratación.”
5	Sobre la justificación de la emergencia⁷. “En todos los contratos que se tramiten por emergencia debería dejarse constancia de manera individual de las causas o motivos que justifican acudir a esta tramitación extraordinaria, justificando de manera escrupulosa que concurre el supuesto de hecho concreto exigido por la normativa. Asimismo, y como buena práctica de gestión, debería dejarse constancia de que la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la competencia, incluso en la modalidad urgente, no serían suficientes para atender la necesidad imprevista con carácter inmediato.”
6	Sobre la división de funciones entre el responsable de la declaración de emergencia y el órgano gestor. Es recomendable que la propuesta de resolución o acuerdo declarando la emergencia se eleve por un órgano distinto del que ha justificado la tramitación de emergencia.
7	Sobre la publicación del informe que justifica la emergencia.⁸ Se recomienda publicar los informes técnicos o memorias que avalan la concurrencia de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la LCSP, habilitantes para la tramitación de emergencia.
8	Sobre la valoración de la oportunidad de utilizar la tramitación de urgencia o el procedimiento negociado por imperiosa urgencia regulado en el art 168.b) LCSP. “En este sentido, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso y circunstancia ³⁰ , se recomienda valorar la oportunidad de optar por la tramitación con carácter de urgencia, conforme al artículo 119 de la LCSP, o incluso por la adjudicación mediante el procedimiento negociado por razón de imperiosa urgencia, dándose las circunstancias recogidas en el artículo 168.b) de la LCSP, puesto que ambas

⁷ [FISCALIZACIÓN DE LAS CONTRATACIONES DESARROLLADAS POR LAS ENTIDADES LOCALES EN RELACIÓN CON LAS INVERSIONES FINANCIADAS POR EL FONDO ESTATAL DE INVERSIÓN LOCAL CREADO POR REAL \(tcu.es\)](#)

⁸ [Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia \(hacienda.gob.es\)](#)

	<i>opciones, especialmente esta última, pueden proporcionar la agilidad necesaria en la tramitación sin que se vean mermados los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como el resto de garantías procedimentales y controles (como el sometimiento al recurso especial en materia de contratación) que consagra la LCSP”</i>
9	Aprobar una circular interna en la que se recojan los aspectos materiales y formales de los contratos de emergencia que se tramiten en el Ayuntamiento. ⁹

6. CONCLUSIONES

PRIMERA.-No es previsible que se repita de nuevo una crisis sanitaria a nivel mundial en la que resulte imprescindible saltar todos los límites para garantizar la salud de la población, pero sí que de manera puntual se haga necesario que la administración actúe de manera inmediata para solucionar situaciones que supongan grave peligro para la población, bien sea para la realización de obras, bien sea para la prestación de un servicio, o por último la necesidad apremiante de realizar un suministro de manera inmediata. Cualquier día a cualquier hora se produce el hundimiento de una calle como consecuencia de un temporal que hace necesario ejecutar de manera inmediata unas obras para evitar daños hacia las personas, o contratar el servicio de alojamiento de unos cuantos vecinos que se ha incendiado el bloque en que residían y necesitan habitación, o por último la necesidad de adquirir de forma inmediata unos productos para el agua de consumo de la población debido para combatir un virus que ha aparecido en el agua y que impide que se pueda consumir sin riesgo para la población.

SEGUNDA. -Presentada una situación de las más arriba descritas, el responsable de la tramitación de la emergencia debe actuar con sentido común, y al menos plantearse las siguientes cuestiones:

⁹ Sirva de ejemplo la dictada por parte del Ayuntamiento de Madrid y que se recoge en el presente enlace que si bien esta dictada en tiempos de COVID pero que se puede extender a los contratos de emergencia que se vayan a realizar después del COVID. [COMUNICACION TRAMITACION DE EMERGENCIA final.pdf \(madrid.es\)](#)

-¿Sería posible contratar las prestaciones que se necesitan por el procedimiento de urgencia o por el procedimiento negociado por imperiosa urgencia del art 168 de la LCSP?

-Si lo anterior no es posible, se deberán determinar las actuaciones que es necesario solucionar de manera inmediata, y las que no lo sean se deberán contratar por el resto de los procedimientos previstos en la LCSP.

-Se deberán describir con el detalle que ello sea posible las actuaciones que es necesario realizar, el plazo de ejecución, el importe, y todo lo que sea posible determinar.

-A la hora de seleccionar al contratista al que se le encargan la realización de las prestaciones se tendrá especial cuidado que tenga la solvencia económica y técnica para la realización de la prestación.

-Si ello fuera posible se consultará a otros empresarios, o se analizará el mercado para determinar el valor de las prestaciones.

TERCERA.-Siendo conscientes de que estamos en una situación en la que se ha sacrificado uno de los pilares fundamentales de la contratación cual es el de libertad de acceso de a las licitaciones, se tendrá que vigilar escrupulosamente tanto las obligaciones formales de la contratación de emergencia, como la ejecución de las prestaciones contratadas por parte del contratista, aplicando el catálogo de buenas prácticas más arriba señalado.



Obras de emergencia para reparar los daños producidos por el temporal de diciembre de 2014 en la playa de Los Locos (Suances, Cantabria).

ABREVIATURAS

LCSP: Ley 9/2017 de 8 de Noviembre de Contratos del Sector Publico.

JCCM: Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid

RD 424: Real Decreto 424/2017 de 28 de Abril por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Publico Local.

MC: Modificación de créditos.

RC: Retención de créditos.

ADO: Autorización, disposición o compromiso y reconocimiento de la obligación.

P: Ordenación pago.

Fase A: Autorización del gasto.

Fase D: Compromiso del gasto.

Fase O: Reconocimiento de la obligación

TS: Tribunal Supremo.

RLCSP: Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos del Sector Publico.

TRLRHL: Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo

BIBLIOGRAFIA

COSITAL NETWORK. Portal de control interno. [Proyecto Esperanto sobre actuaciones del órgano de control en la tramitación de emergencia.](#)

DÍEZ SASTRE, S., “Los ejes de la reforma y la nueva sistemática de la LCSP: El régimen jurídico aplicable”, Díez Sastre, S. (coord.), *La nueva Ley de Contratos del Sector Público: Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales*, 2.^a ed., A Coruña, Iuris Utilitas, 2018.

GIMENO FELIÚ, J.M., “La crisis sanitaria COVID-19. Reflexiones sobre su incidencia en la contratación pública y las soluciones adoptadas”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 11/2020.

GIMENO FELIÚ, J.M., *El control de la contratación pública (las normas comunitarias y su adaptación en España)*, Madrid, Editorial Civitas, 1995.

HEREDERO DEL CAMPO, CARLOS, “[El periplo accidentado de la contratación de emergencia](#)”. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 62/ 2021.

MOREU CARBONELL, E., “El expediente de contratación”, Gimeno Feliú, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Pamplona, Aranzadi, 2018.

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ¹

*Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA),
Profesora Permanente Laboral de la Universidad de Cádiz*

RESUMEN

En este artículo se realiza un análisis del papel que deben jugar las Entidades Locales en la futura nueva regulación de los Servicios Urbanos del Agua en Andalucía, regida hasta la fecha por una normativa con más de tres décadas de vigencia, siendo Andalucía la Comunidad Autónoma más grande y diversa de España, por lo que sigue existiendo a día de hoy una gran disparidad en los diferentes territorios andaluces entre los niveles de calidad y eficiencia, el grado de implantación de los servicios y el desarrollo de sus infraestructuras y la diversidad de precios del agua.

Por ello, y como lleva planteando ya varios años la Doctrina que se ha ocupado del asunto, se precisa la aprobación cuanto antes de una nueva regulación del ciclo urbano del agua en Andalucía (acaba de finalizar un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua de la Junta de Andalucía, por la que se establece el trámite de consulta pública –del 5 al 24 de diciembre de 2024- previa a la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía), no solo para actualizar y modernizar dicha normativa, ya obsoleta, sino sobre todo para lograr una mayor homogeneidad e integración de los servicios del ciclo en todos los territorios de Andalucía, ámbito en el que las Entidades Locales cumplen un papel esencial.

¹ Este artículo se ha elaborado en el marco del **Proyecto PID2021-124031NB-C41 financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE** y trae causa, en parte, de la Comunicación que bajo el título de "Propuestas para un nuevo régimen jurídico de los servicios urbanos del agua en Andalucía" ha presentado su autora y que ha sido aceptada para su presentación en el XIX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), previsto para finales de enero de 2025.

ABSTRACT

This article analyses the role that local authorities should play in the future new regulation of Urban Water Services in Andalusia, which has been governed to date by regulations that have been in force for more than three decades. Andalusia is the largest and most diverse Autonomous Community in Spain, and therefore there continues to be a great disparity in the different Andalusian territories between the levels of quality and efficiency, the degree of implementation of the services and the development of their infrastructures and the diversity of water prices. For this reason, and as we have been proposing for several years now, the approval of new regulations for the urban water cycle in Andalusia is required as soon as possible (a new prior public consultation process has just been completed, through the Resolution of the General Secretariat for Water of the Andalusian Government, which establishes the public consultation procedure - from December 5 to 24, 2024 - prior to the preparation of the draft decree that would approve the Regulations for the Comprehensive Urban Water Cycle in Andalusia), not only to update and modernize said regulations, which are already obsolete, but above all to achieve greater homogeneity and integration of the cycle services in all the territories of Andalusia, an area in which Local Entities play an essential role.

PALABRAS CLAVE

Entidades Locales. Servicios Urbanos del Agua en Andalucía, Ciclo Integral del Agua, Derecho Humano al Agua.

KEY WORDS

Local Entities. Urban Water Services in Andalusia, Comprehensive Water Cycle, Human Right to Water.

SUMARIO:

1. Concepto de Servicios Urbanos del Agua y estado de la cuestión en Andalucía.
2. Regulación actual de los servicios urbanos del agua, en España y en Andalucía.
3. El papel de las Entidades Locales en el seno de la nueva regulación propuesta para los servicios urbanos del agua en Andalucía.
4. Bibliografía recomendada.

1. CONCEPTO DE SERVICIOS URBANOS DEL AGUA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ANDALUCÍA.

Tal y como muy certeramente han afirmado, entre otros, ARANA GARCÍA, los Servicios Urbanos del Agua son una modalidad de los “servicios relacionados con el agua”, lo que incluye la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales que se vierten posteriormente en las aguas superficiales -a lo que debe añadirse la reutilización- (ex art. 40.bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el art. 2.38 de la Directiva Marco del Agua)².

Ahora bien, como ha señalado VILLAR ROJAS,³ lo que sean los servicios urbanos del agua tiene un significado distinto si se atiende a cuál sea la Administración competente para su prestación y, en particular, a cuáles sean los servicios de los que es responsable el Municipio, en tanto que lo urbano, lo relacionado con los núcleos de población, es materia esencialmente municipal (SSTC 40/1988 y 159/2001). En este caso –continúa argumentando este mismo autor- **los servicios urbanos del agua se identifican con aquellos cuya prestación es competencia municipal**, en concreto, el

² ARANA GARCÍA, E., “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas”, Libro Blanco de la Economía del Agua, 3ª ed., 2017, McGrawHill, págs. 309-328.

“abastecimiento domiciliario de agua potable” (ex arts. 26.1.a y 86.3 de la Ley de Bases de Régimen Local –LBRL-)”³.

Una vez acotado lo anterior, y centrándonos ya en el estado de la cuestión en Andalucía, hemos de partir del hecho de que en la Comunidad Autónoma de Andalucía, esto es, la Comunidad Autónoma más grande y diversa de España, la prestación de los Servicios Urbanos del Agua (esto es, el abastecimiento domiciliario de agua potable) está regulada por una normativa con más de tres décadas de vigencia.

En efecto, y pese a varios intentos de actualización que nunca han llegado a aprobarse definitivamente, aún sigue vigente el Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario del Agua en Andalucía⁴. Una norma que, en su momento fue completamente pionera en su tiempo y un verdadero ejemplo de regulación sectorial para otras muchas Comunidades Autónomas, pero que está obsoleta en muchos aspectos, y no solo por el tiempo transcurrido desde su aprobación, que ha provocado su obsolescencia en aspectos técnicos, tecnológicos y también jurídicos, sino también por regular sólo las fases más centrales y estrictamente municipales del ciclo urbano del agua (abastecimiento domiciliario y -con mayores carencias- el saneamiento) sin atender a las de ámbito más “supramunicipal” (aducción y depuración) ni mucho menos la visión “integral” del mismo.

Por ello, y consciente de esta necesidad regulatoria, la propia la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que acogió los principios y objetivos de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, también, la “Directiva Marco de Aguas”), remitió muchas de sus previsiones al desarrollo reglamentario en su Disposición Final 5ª.

En concreto, en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, los dos grandes aspectos en los que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 su desarrollo reglamentario (que aún a finales de 2024 no se ha aprobado, si bien es

³ VILLAR ROJAS, F. J., *Los servicios urbanos del agua y su gestión*, Ponencia principal de la 4ª Sesión del XIX Congreso de la AEPDA sobre “El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después”, 31 enero a 1 de febrero de 2025, Universidad de Lleida.

⁴ Modificado posteriormente por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

cierto que después de varios años de espera, incluidos dos procesos de consulta pública previos, la Consejería competente en la materia ha aprobado un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua por la que se establece el trámite de consulta pública –del 5 al 24 de diciembre de 2024- para la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía) son, en primer lugar, las cuestiones relativas a la gestión de las infraestructuras y las prestaciones que requieren los distintos servicios que integran el ciclo integral, lo que incluye la relación entre las entidades prestatarias y los usuarios, el régimen de sus respectivos derechos y obligaciones y las relaciones entre las entidades distribuidoras y suministradoras; así como los requerimientos técnicos de los distintos servicios e instalaciones, junto con los aspectos económico-financieros del contrato, que se traducen en la factura del agua.

Pues bien: a todos los factores anteriores y dificultades anteriores, hay que añadir algo que no es menos importante, dada la enorme complejidad de la realidad del consumo urbano de agua en Andalucía, que está marcada por importantes desequilibrios debidos a múltiples variables, entre las que destacan la fragmentación territorial de los modelos de gestión, su propia diversidad organizativa, o la irregular implantación de modelos de gestión supramunicipal que propicien mayores inversiones en infraestructuras, más agilidad en las prestaciones y la modernización de los servicios. Todos esos factores se traducen en diferencias en la calidad o el precio del agua, lo que repercute significativamente en la ciudadanía, creando desigualdades que deben ser corregidas por la normativa reguladora.

Por todo ello, es más que evidente que se precisa la aprobación cuanto antes de una nueva regulación del ciclo urbano del agua en Andalucía, para forjar unas nuevas bases jurídicas que propicien una mayor homogeneidad e integración de los diversos servicios del ciclo urbano del agua en los diferentes territorios de Andalucía, sin renunciar a los aspectos puntuales ligados a la mejora y uniformización de los modelos de prestación, de forma que se evite la disparidad entre los niveles de calidad y eficiencia, el grado de implantación de los servicios y el desarrollo de sus

infraestructuras y la diversidad de precios del agua actualmente existente en el territorio andaluz.

En el presente artículo, aportaremos algunas ideas y propuestas para reforzar el papel de las Entidades Locales en esa futura regulación a nivel andaluz, que por fin vuelve a iniciar su proceso de consulta pública, y que esperemos que se apruebe más pronto que tarde.

2. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA, EN ESPAÑA Y EN ANDALUCÍA.

Para poder realizar algunas propuestas de mejora de su regulación, es preciso partir de una descripción, siquiera sucinta, de la regulación actual de los servicios urbanos del agua, tanto a nivel general en toda España como ya más en concreto en Andalucía.

Desde hace más de un siglo, en España, el legislador ha optado por regular los servicios urbanos del agua como servicios públicos, esto es, como servicios -entendidos en sentido técnico como obligación de dar o hacer técnica o material en favor de terceros, más allá del mero uso de un bien-, que se califican de públicos porque su prestación es competencia o responsabilidad de la Administración municipal, como se recogió en el vigente art. 25.2.c de la LBRL.

De hecho, el abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado son servicios públicos de acuerdo con lo previsto en el art. 25.2 en relación con art. 85.1 de la Ley de bases del Régimen Local, que señalan la prestación obligatoria de esos servicios públicos por todos los municipios, lo que los convierte en servicios públicos obligatorios o mínimos (art. 26.1.a LBRL).

Por tanto, a los servicios urbanos de agua les es de aplicación el régimen jurídico propio de los servicios públicos, que otorga a la Administración un conjunto de prerrogativas para garantizar la continuidad y regularidad de la prestación así como la igualdad en el acceso, con independencia de la mera capacidad económica de los usuarios.

Tradicionalmente, esa regulación se recoge en el denominado “reglamento del servicio” que debe concretar las prestaciones, las condiciones de acceso, en su caso, la aportación económica de los usuarios, entre otros aspectos básicos del servicio público; además de todo aquello que la legislación de contratos establece como condición para la contratación de la gestión de servicios públicos.

Centrándonos ya en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía hay que partir, como no podía ser de otra forma, de las previsiones que sobre esta materia se contienen en la norma suprema del Ordenamiento Jurídico en Andalucía, es decir, del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁵ (en adelante, también, el EAA).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su versión reformada en el año 2007⁶, incluye dentro del Título dedicado al medio ambiente un precepto que compele a todos los poderes públicos y Administraciones andaluzas a proteger el ciclo integral del agua, y a promover “*su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general*” (art. 197.3 EAA); añadiendo el art. 201 que “*1. Los poderes públicos de Andalucía promoverán políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección. 2. Dichas políticas se dirigirán, especialmente en el medio urbano, a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo*”; y señalando además entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el de “*la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante (...) la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución*” (art. 10.7º EAA).

Asimismo, la calidad del agua también es mencionada como uno de los principios rectores de la actividad de los poderes públicos andaluces (art. 37.20º). Junto a lo anterior, el Estatuto atribuye a la Junta de Andalucía competencias en la planificación, gestión y control del dominio público hidráulico y la dotación de

⁵ En su versión aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁶ Sobre estos contenidos del EAA de 2007, vid., in extenso, la obra colectiva de BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., y RUIZ ROBLEDO, A, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.

infraestructuras destinadas a la garantía del suministro, el ahorro y el uso eficiente del agua (art. 50 y 57.3 EEA); sin perjuicio, claro está, de las importantes competencias que en relación al ciclo integral del agua de uso urbano atribuye a las entidades locales la legislación, tanto la básica como la de desarrollo, contenida en esencia en la Ley 5/2010 de autonomía local de Andalucía, que atribuye a los Municipios andaluces competencias de ordenación, gestión, prestación y control de los distintos servicios que integran el ciclo urbano del agua (art. 9.4).

Por su parte, el art. 51.1 del Estatuto declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, entre otros aspectos, sobre: “c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua”. Por su parte, el apdo. 2º del art. 51 añade que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal”.

Todas estas competencias fueron ordenadas en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, y la gestión de los recursos hídricos en general, por la antes citada Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía que, en el marco de las disposiciones básicas estatales sobre régimen local (Ley de Bases del Régimen Local⁷) y aguas (Texto Refundido de la Ley de Aguas⁸), atribuye a la Administración autonómica importantes competencias en orden a la regulación de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral y de organización del modelo de gestión, y hasta de prestación misma de las fases supramunicipales de ciclo cuando “falla” el modelo asociativo o

⁷ Ley 7/1985. De 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁸ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

consorciado entre los entes locales. Desde este punto de vista, queda claro que la Ley de Aguas tuvo muy en cuenta el papel que el propio Estatuto de Autonomía otorga en esta materia a los entes locales; y, en particular a los Ayuntamientos, a quienes se les atribuyen competencias sobre la “Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: (...) abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales” (art. 90.1.d).

Finalmente, este marco competencial debe ser completado, como no puede ser de otra forma, con las disposiciones de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, aprobada tan solo mes y medio antes que la Ley de Aguas, que además de conferir a los Ayuntamientos competencias sobre “*el control sanitario oficial de la calidad del agua de consumo humano*” (art. 9.13.h), atribuye a los municipios andaluces, como competencia propia, (art. 9.4), la “Ordenación, gestión, prestación y control” en todas las fases que componen el ciclo urbano del agua (art. 9.4), sin diferenciar si dichas competencias exceden o pueden exceder el término municipal y desarrollarse total parcialmente a escala supramunicipal.

En este sentido, es claro que la Ley de Autonomía Local andaluza va mucho más allá que la Ley de Bases de Régimen Local en la atribución de competencias sobre los servicios del ciclo integral a los municipios⁹, pues ésta limita la competencia en este ámbito a la prestación de los servicios de “suministro de agua”, el “alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales” (art. 25.1). Junto a ello, el art. 26 prevé que el suministro “domiciliario de agua potable y el alcantarillado” son, además, de prestación obligatoria en todos los municipios (por sí mismos o asociados), declarándose a tal efecto la reserva del servicio público de “abastecimiento y depuración de aguas” (art. 86).

⁹ Sobre la importancia de las administraciones locales en la prestación de los servicios urbanos del agua, *vid.*, ESTEVE PARDO, J., [El municipio como garante de los servicios urbanos del agua](#), en la obra colectiva [El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua](#): hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua, ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020, págs. 25 a 47.

3. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL SENO DE LA NUEVA REGULACIÓN PROPUESTA PARA LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA.

Si nos centramos exclusivamente en el ámbito de la prestación de los servicios urbanos del agua en Andalucía (dejando, por tanto, el modelo de gestión, esto es, el desarrollo reglamentario del ejercicio de las competencias de organización y las relaciones interadministrativa¹⁰) en nuestra opinión, la nueva norma deberá regular, al menos, cuatro grandes bloques de cuestiones, que son las siguientes:

- a) El régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios, que debe conformar la parte más dogmática y novedosa de la nueva regulación;
- b) El ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”, y que dada su complejidad en el territorio andaluz (al que hemos hecho referencia con anterioridad), deberá ser la parte más extensa y prolija de la nueva regulación;
- c) Los aspectos económico-financieros de la gestión del ciclo y,
- d) El régimen disciplinario o sancionador, con sus correspondientes infracciones y sanciones.

Veamos cada uno de estos bloques, siquiera de forma somera, incluyendo las cuestiones que entendemos que deben ser objeto de la pretendida nueva regulación, y donde el papel de las Entidades Locales debe ser predominante:

A) BLOQUE 1: régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios.

La primera cuestión a regular debe ser todo el bloque de los derechos y obligaciones de los intervinientes en el ciclo. Así, junto a la tradicional regulación de los que nacen de la relación contractual entre los usuarios de los distintos servicios del

¹⁰ Sobre este asunto, nos remitimos de forma amplia a la obra conjunta de ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Tirant lo Blanch, 2020.

ciclo integral y las entidades gestoras de los mismos, se deberán abordar cuestiones más novedosas y relevantes, como son las relaciones entre las entidades suministradoras y distribuidoras; el régimen de fraudes, incidencias y reclamaciones; el régimen de la información ambiental y la relativa al ciclo urbano del agua y sus infraestructuras que ha de suministrarse, así como la participación ciudadana.

Y un apartado especial merece uno de los aspectos que debe regular cuanto antes la nueva normativa, como es el ejercicio del llamado **“Derecho Humano al Agua”**, incluido en la Ley de Aguas Andaluza (que ya en su exposición de motivos en el año 2010 señalaba como uno de sus objetivos últimos, el de “garantizar a la población un suministro adecuado de agua en condiciones, además, de calidad”) en virtud de la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía¹¹, que hacía una remisión expresa a su desarrollo de carácter reglamentario, cosa que aún no se ha producido.

Como es sabido, el Derecho Humano al Agua, como el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento, fue reconocido de forma expresa por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010, mediante su Resolución A/RES/64/292, y según la Organización Mundial de Salud este Derecho consiste en “la garantía de una dotación mínima de entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas”¹².

¹¹ En concreto, señala la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de medidas frente al cambio climático en Andalucía, que “Se introduce una nueva Disposición adicional decimosexta a la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, con la siguiente redacción: Los principios de utilización solidaria del agua, de igualdad de trato y de protección de la salud de los usuarios contemplados en el artículo 5 de esta Ley, unidos a la finalidad de atender las necesidades básicas de consumo doméstico a un precio asequible a la que se refiere el artículo 111 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, amparan la garantía y protección del derecho humano al agua, entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como el saneamiento. Las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como mínimo vital, serán objeto de desarrollo reglamentario en la disposición administrativa de carácter general que contemple las relaciones entre las entidades que prestan los distintos servicios que componen el ciclo integral del agua de uso urbano y los usuarios de los mismos. Las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión social que acrediten dicha condición ante la Administración responsable de los servicios del ciclo integral podrán ser objeto de bonificación al suministro mínimo vital de agua y al saneamiento básico, en los términos en que reglamentariamente se determinen”.

¹² Para más información sobre este Derecho, *vid.*, in extenso, LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano. *Relaciones Internacionales*, Núm. 45, 2000, págs. 305 a 326.

Así pues, la regulación en Andalucía de ese Derecho como garantía de un suministro y un saneamiento básico de carácter universal y a un precio asequible e igualitario, precisa definir un tramo o bloque básico de prestación -y de tarificación- que presenta retos importantes para el gestor del servicio, pues a día de hoy la realidad de la gestión en la mayoría de localidades andaluzas está lejos de permitir conocer los parámetros que sirven para definir el Derecho Humano al Agua en lo relativo, por ejemplo, a la individualización del consumo persona/día o al número de componentes de la unidad familiar, para lo que la nueva normativa deberá plantear alternativas factibles en caso de que no pueda afinarse dicho consumo.

Además, y tal y como se señala en la Disposición Adicional 16ª de la Ley de Aguas de Andalucía, introducida por la Disposición Final 4ª de la Ley de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, junto a la regulación de un Derecho Humano al Agua de estas características, se deberá abordar la regulación, como cosa distinta del Derecho Humano al Agua, de las situaciones de vulnerabilidad social, a las que se deberá dar un tratamiento unitario para todo el territorio andaluz, de forma que se estandaricen algunas fórmulas exitosas que a título particular vienen aplicando algunas entidades suministradoras en la comunidad autónoma andaluza, ya que en estos supuestos, deberán ser los servicios sociales municipales los que dispongan de un procedimiento para identificar las situaciones de necesidad.

Y por último, dentro de este gran bloque, debería tener cabida en la nueva regulación una serie de parámetros y estándares de calidad homogéneos en materia de transparencia y participación, cuestiones altamente demandadas tanto por las organizaciones de consumidores y usuarios como por el Defensor del Pueblo Andaluz, que han venido reivindicando en los últimos años la necesidad de dotar a la gestión urbana del agua de mayores cotas de participación y transparencia. Buena parte de esas demandas podrían canalizarse a través de la creación y regulación de un Observatorio del Agua en Andalucía.

B) BLOQUE 2: regulación del ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”.

En nuestra opinión, este bloque o apartado debería incluir la regulación de aspectos como la introducción de las comunicaciones electrónicas, la simplificación de trámites, el cómputo del consumo y el flujo del agua en las distintas fases del ciclo, la actualización del régimen metrológico y de verificación de contadores, los requerimientos técnicos para orientar el funcionamiento de los servicios al objetivo último de su individualización en razón de su utilización real y efectiva, la clarificación de las responsabilidades respectivas entre los usuarios y las entidades prestadoras, la traslación de los criterios de sostenibilidad, eficiencia y calidad a todas las fases del ciclo, la regulación del contrato, etc., permitirán dotar a la Comunidad Autónoma de una norma actualizada y moderna que pueda ser también referencial para otras Administraciones como en su día lo fue el Reglamento andaluz de Suministro. En este sentido, será esencial trazar con claridad -y no traspasar- la línea divisoria de las competencias de las Diputaciones y Municipios en la materia, pero sin abandonar la pretensión homogeneizadora que legitiman las competencias autonómicas en orden a regular un mínimo común denominador normativo que impida divergencias no justificadas en el alcance, la calidad y hasta el precio de los servicios del ciclo integral.

C) BLOQUE 3: aspectos económico-financieros.

Siendo los Servicios Urbanos del Agua servicios públicos, su viabilidad (regularidad, disponibilidad, calidad de la prestación) imponen la necesaria regulación de un régimen de financiación de los gestores de los mismos (sean públicos o privados) basado en la cobertura de sus costes y la recuperación de las inversiones que realicen, incluyendo cuando proceda un margen razonable de beneficio industrial, algo que nada tiene que ver con el traspaso del riesgo operacional a los concesionarios de servicios.

De ahí que entendamos que en la nueva regulación de la parte económico-financiera (centrada en la regulación de los elementos generales de las tasas y tarifas¹³

¹³ Sobre este tema, *vid., in extenso*, el trabajo de VILLAR ROJAS, F. J., “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, Revista Derecho PUCP, núm. 76, 2016.

sobre el abastecimiento, saneamiento y depuración, debería sentar las bases para asentar los elementos comunes del régimen económico del agua en toda Andalucía, de forma que (siempre desde el respeto al principio de autonomía local) se refuerce la seguridad jurídica de entidades prestadoras y de los propios usuarios, y siempre bajo el prisma de la prestación del servicio y no como una actividad meramente de carácter mercantil¹⁴.

En ese contexto, la nueva normativa, manteniendo la misma regulación en aspectos troncales como los criterios y estructuras tarifarias, debería incorporar importantes avances en cuestiones como el carácter finalista de los ingresos, de forma que la recaudación que se obtenga de la aplicación de las tarifas solo pueda dedicarse a la explotación, mantenimiento o mejora de los servicios del ciclo integral.

Además, deberán darse los pasos para avanzar en una importante simplificación de la factura del agua en Andalucía, para que sea suficientemente clara para los usuarios, debiendo contener desglosado cada concepto del servicio y sin que induzca a dudas sobre la naturaleza de los elementos facturados. Y en este ámbito serán fundamentales las medidas que se incluyan en aras de favorecer la máxima transparencia del régimen tarifario, potenciándose la obligación de suministro de información por parte de las entidades prestadoras del servicio para conseguir un mayor grado de conocimiento por parte de la ciudadanía del coste del agua. Y tan importante como lo anterior es que se apueste por una facturación de los consumos reales del modo más individualizado posible, sin perjuicio de establecer un sistema tramos o bloques de tarificación progresiva que penalice los consumos excesivos y bonifique el ahorro y el consumo más eficiente. Ello, unido al impulso de la mejora de los instrumentos de medición, redundará en mayor concienciación y ahorro ambientales.

Por otra parte, y vinculado al Derecho Humano al Agua, se deberán incluir los principios que inspiren la regulación de las deducciones o exenciones de la tarifa, especialmente en el caso de situaciones de especial vulnerabilidad social. Todo ello, partiendo del principio de recuperación de costes sociales y medioambientales, de

¹⁴ BABIANO, L., [Agua urbana](#): mercantilización y resistencia social en España, *Revista Agua y territorio* N.º. 6, 2015, págs. 133 a 141.

gestión y del recurso, consagrado en la Directiva Marco de Aguas, y sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Directiva en relación con las excepciones a la recuperación íntegra de tales costes¹⁵.

D) BLOQUE 4: régimen disciplinario o sancionador.

Por último, y como cierre del sistema, la nueva regulación deberá abordar el desarrollo de la Ley de Aguas de Andalucía en materia de infracciones y sanciones en el ciclo integral del agua de uso urbano, detallando los tipos infractores y las sanciones que son referibles al ciclo en razón de incumplimientos e ilícitos imputables, tanto a las entidades prestadoras como a los usuarios.

Sólo con un régimen disciplinario o sancionador potente se podrá garantizar la efectiva prestación de un servicio público tan importante como éste.

4. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA.

ARANA GARCÍA, E., *Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas*, Libro Blanco de la Economía del Agua, 3ª ed., McGrawHill, 2017.

ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., [*El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*](#), Tirant lo Blanch, 2020.

BABIANO, L., “[Agua urbana](#): mercantilización y resistencia social en España”, *Revista Agua y territorio*, núm. 6, 2015, págs. 133 a 141.

BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., Y RUIZ ROBLEDO, A, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.

¹⁵ Así, entre otros principios, la política tarifaria se deberá basar en la recuperación de costes en todas las fases del ciclo integral, la autosuficiencia o equilibrio económico-financiero en la prestación del servicio, la progresividad o de aplicación de estructuras tarifarias incentivadoras, para los diferentes usos, de la utilización eficaz del agua y dirigidas a la consecución de los objetivos medioambientales, el fomento de nuevas tecnologías, la solidaridad o la transparencia.

ESTEVE PARDO, J., “[El municipio como garante de los servicios urbanos del agua](#)”, en la obra colectiva [El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua](#), en ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020.

LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., “El Derecho Humano al Agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano”. *Relaciones Internacionales*, núm. 45, 2000.

VILLAR ROJAS, F. J., “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, *Revista Derecho PUCP*, núm. 76, 2016.

- “Los servicios urbanos del agua y su gestión”, Ponencia principal de la 4ª Sesión del XIX Congreso de la AEPDA sobre *El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después*, 31 enero a 1 de febrero de 2025, Universidad de Lleida.

CLAVES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA: CÓMO ARMAR UN DISCURSO POTENTE, PERSUASIVO E INCLUSIVO

Lucía QUIROGA

Periodista, comunicadora y experta en comunicación política e institucional

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Comunicación política: definiciones y fundamentos.
3. Dos conceptos clave: *framing* y *agenda setting*.
4. Los diez pasos de la construcción del discurso.
5. Cómo preparar una intervención pública para diferentes formatos: debates, mesas redondas, asambleas y medios de comunicación.
6. Liderazgo: capital político y marca personal.
7. Comunicación en igualdad.
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La capacidad de armar un discurso político consistente, ya sea elaborado o improvisado, es una habilidad necesaria para cualquier persona que ostente un cargo público o político –y, en general, para cualquier profesional–. Saber adaptar ese discurso al perfil propio y al contexto en que se va a producir marca la diferencia para conseguir objetivos concretos, como ganar un debate, una mesa redonda o una asamblea, o bien instalar titulares a través de un medio de comunicación.

En el ámbito de la comunicación política, la importancia del discurso trasciende la transmisión de ideas; se trata de construir significados que conecten con las audiencias, movilicen voluntades y refuercen el liderazgo de las personas que lo ejercen. La construcción de mensajes estratégicos y su adecuada planificación suponen una de las tareas más complejas en el ejercicio de representación pública.

Este artículo explora los principales elementos teóricos y prácticos para la elaboración de un discurso político efectivo, partiendo de los principios básicos de la comunicación política –como *framing* y *agenda setting*–. Propone una metodología básica para elaborar esos discursos, con las distintas fases de trabajo, y recoge una serie de recomendaciones para adaptarlos a los diferentes formatos –debates, mesas redondas y medios de comunicación–. También analiza algunos de los pasos previos a la construcción del discurso, como la creación de portavocías a través del liderazgo, así como algunos conceptos básicos de la construcción de marca personal. Por último, se incluye un apartado para saber incluir la perspectiva inclusiva en los discursos.

Aunque no existen fórmulas mágicas cuando hablamos de comunicación política estratégica, sí que hay una serie de recomendaciones que podemos seguir antes, durante y después de la preparación de un discurso público que aumentan sus posibilidades de generar un impacto positivo en las personas que lo reciben.

2. COMUNICACIÓN POLÍTICA: DEFINICIONES Y FUNDAMENTOS

La comunicación política se define como el intercambio de mensajes entre actores políticos, ciudadanía y medios de comunicación para influir en la opinión pública y orientar el debate colectivo. Según JANOWITZ (1956), la comunicación política “es uno de los tres procesos (junto con el del liderazgo y las estructuras grupales) de intervención por medio del cual se movilizan y transmiten las influencias políticas entre unas instituciones gubernamentales formales y el ciudadano o votante”.

Este marco teórico subraya la interacción constante entre los emisores y los receptores, quienes construyen un significado compartido sobre los temas clave del debate público. A lo largo de los últimos años se ha ido consolidando el término *ComPol* como simplificación de comunicación política, y es el que suele usarse actualmente.

3. DOS CONCEPTOS CLAVE: *FRAMING* Y *AGENDA SETTING*

Existen una serie de términos teóricos fundamentales que hay que conocer antes de lanzarse a la tarea de construir un discurso político: *framing*, *agenda setting*, *storytelling* o *branding* son algunos de los anglicismos que utilizaremos para referirnos a ellos. No en todos los casos existe una correspondencia exacta al español, por lo que trataremos de definirlos de manera que puedan comprenderse bien.

El concepto de *framing*, desarrollado entre otros autores por George LAKOFF, desempeña un papel central en la construcción de los discursos. El *framing*, encuadre o enmarcado –en sus traducciones al español, aunque no son 100% equivalentes– es una foto fija, una imagen mental que tienen los receptores de los mensajes antes incluso de recibirlos.

Más que un simple mensaje, el marco o *frame* define la percepción de los valores e ideas en la ciudadanía, facilitando que ciertos temas se asocien con narrativas específicas. Por ejemplo, el título de uno de los libros más célebres de Lakoff, *No pienses en un elefante*, demuestra cómo un marco puede condicionar el pensamiento: al invitar a no pensar en un elefante, inevitablemente la imagen del animal se forma en nuestra mente.

El establecimiento de temas de agenda o *agenda setting* señala cómo los medios y las instituciones determinan qué temas son prioritarios en la discusión pública. Este enfoque resalta la relevancia de decidir no solo sobre qué se habla, sino también cómo se estructura esa discusión para favorecer una estrategia política. Inicialmente se estudió la capacidad de configurar la agenda como exclusiva de periodistas y medios de comunicación, pero ahora se sabe que las instituciones, representantes públicos y otros actores de relevancia –*influencers*, *stakeholders*– también pueden decidir de qué se habla y en qué términos.

4. LOS DIEZ PASOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO

El proceso a través del que podemos llegar a construir un discurso político comprende 10 etapas o fases –que pueden variar en función del contexto y las necesidades específicas–:

1. Análisis de coyuntura

El diseño de un discurso político comienza con un profundo análisis de contexto o coyuntura. Este paso previo implica conocer el entorno político, social, cultural y comunicativo para adaptar la estrategia a las particularidades de la audiencia y los objetivos políticos.

2. Definición del emisor

Antes de transmitir un mensaje, es fundamental construir una identidad coherente del emisor. Es lo que se conoce como el lugar de enunciación: definir bien quién soy y qué quiero conseguir antes incluso de empezar a emitir mensajes. En la sociedad actual, marcada por el *branding* y la imagen, la gente percibe no solo el contenido del mensaje, sino también quién lo dice. Una disonancia entre la identidad del emisor y el mensaje puede generar desconfianza y reducir la eficacia del discurso.

3. Framing y elección de temas clave

Los significados de las palabras son disputados en el ámbito político, y el *framing* permite que un actor defina conceptos en su favor. Elegir los temas clave y enmarcarlos de forma que refuercen los objetivos del proyecto político es una de las tareas más estratégicas del discurso. Para eso es fundamental el primer paso de la construcción del discurso: un conocimiento profundo del contexto y la coyuntura política y social del entorno en que se produzca el discurso –local, autonómico, estatal o internacional–.

4. Jerarquización de ideas y construcción de mensajes

La técnica periodística de las 6W (qué, quién, cuándo, dónde, por qué y cómo) es útil para jerarquizar las ideas en un discurso. Este enfoque permite organizar el contenido de manera clara y persuasiva, asegurando que las ideas principales se refuercen con datos concretos y ejemplos. Una buena apertura de la intervención y un cierre potente suelen marcar la diferencia en un discurso eficaz.

5. Construcción de una narrativa

Más allá de los datos y hechos, un buen discurso político debe contar una historia. Y para ello debe seguir, en líneas generales, la estructura narrativa clásica, incluyendo un planteamiento, un nudo y un desenlace. Contar quiénes somos, en qué podemos ayudar a nuestra audiencia resolviendo sus problemas y cómo lo haremos. Las técnicas de *storytelling* permiten dotar al mensaje de una dimensión emocional, generando empatía y compromiso con el público. Esta narrativa debe estar alineada con los valores y objetivos del proyecto político global.

6. Concentración, esquemas y estudio

Una recomendación básica a la hora de sentarnos a escribir, para superar el miedo a la hoja en blanco, consiste en buscar momentos de máxima concentración: para algunas personas puede ser la primera hora de la mañana, o por la noche, o durante un viaje; la clave es liberarse de interrupciones y molestias –desactivar notificaciones del móvil, bloquearse la agenda durante ese tiempo– para buscar un rato en el que poder dedicarse exclusivamente a esta tarea. Una buena forma de empezar es construir esquemas con las ideas clave que queremos transmitir, y a partir de ahí desarrollarlas. Una vez construido el discurso, hay que estudiárselo a fondo y ensayarlo, a poder ser grabándolo para pulir posibles fallos.

7. Adecuación a la audiencia

Conocer a quién va dirigido el discurso es clave para garantizar su efectividad. Factores como la edad, el nivel educativo, los intereses y las preocupaciones del público determinan el lenguaje, el tono y los ejemplos utilizados. La personalización es una herramienta poderosa para conectar emocionalmente con la audiencia. Además, a la hora de pronunciar el discurso, podemos fijarnos en alguien del público que nos ofrezca confianza, o pensar que se lo estamos contando a alguna persona cercana. De esa manera estaremos más relajados y concentrados.

8. Control del formato y el entorno

Como veremos en el siguiente epígrafe, no es lo mismo hablar en un medio de comunicación escrito o audiovisual que en un debate o en una asamblea. Es fundamental conocer el formato en el que pronunciaremos un discurso para poder adaptar los mensajes y evitar sorpresas de última hora. Saber cómo es la sala, quiénes son nuestros interlocutores –si los hay–, conocer a la audiencia, qué elementos tendremos disponibles –sillas, atriles, mesa, proyector, micros, etc.– son aspectos clave cuyo control nos dará además un punto extra de seguridad. También puede resultar útil tener elementos de apoyo que nos ayuden a mantener la calma, como un bolígrafo, un guion con esquema de ideas o una tablet.

9. La comunicación no verbal

El lenguaje no verbal, que incluye gestos, tono de voz y posturas corporales, representa más del 50% de la comunicación, según diversos estudios. En un discurso político, la coherencia entre lo verbal y lo no verbal es esencial para consolidar la credibilidad del emisor. Elementos como la tonalidad, el ritmo del habla y la mirada deben respaldar el mensaje para generar confianza y conexión emocional con la audiencia. La postura, la gesticulación y el contacto visual deben alinearse con el mensaje verbal para mantener la atención y proyectar confianza.

Un aspecto clave es la vestimenta y la elección de colores, que refuerzan los valores que el emisor quiere transmitir. Por ejemplo, el blanco suele asociarse con pureza e inocencia, mientras que el negro transmite sobriedad. Estas decisiones forman parte de la estrategia de comunicación integral.

10. Seguimiento

Una vez pronunciado el discurso, debemos hacer una evaluación de su impacto: qué tal ha funcionado, si las ideas han calado entre el público y, si existe una grabación, visualizarla. Este seguimiento nos dará algunas pistas clave para saber si el discurso ha cumplido con sus objetivos, y nos permitirá adaptar la estrategia las veces que sea necesario para pulir errores y afinar bien la consecución de los objetivos estratégicos.

5. CÓMO PREPARAR UNA INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA DIFERENTES FORMATOS: DEBATES, MESAS REDONDAS, ASAMBLEAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Hablar en público es una habilidad que requiere práctica y conocimiento. Más allá de las consideraciones generales anteriores, existen una serie de características específicas a tener en cuenta a la hora de encarar los formatos más habituales en los que se puede dar un discurso político: debates, mesas redondas, asambleas y medios de comunicación. Los principios de la comunicación política estratégica pueden aplicarse en diversos contextos, adaptándose a las particularidades de cada uno para maximizar la efectividad del mensaje.

1. Debates

Los debates son espacios de confrontación de ideas donde la preparación, la claridad y la capacidad de respuesta rápida son esenciales. La estrategia de *framing* es especialmente importante en los debates, ya que permite enmarcar los argumentos de manera que favorezcan la posición del orador y desarmen los puntos de vista opuestos. Además, el uso de datos concretos y

ejemplos relevantes puede fortalecer la posición de la persona que defiende un determinado discurso.

La gestión del lenguaje no verbal es crucial en un debate. Las posturas firmes, el contacto visual directo y una entonación segura proyectan confianza y seguridad. También es importante evitar gestos que puedan ser percibidos como agresivos o defensivos, ya que estos pueden poner en duda la credibilidad de la portavocía.

2. Mesas redondas y/o asambleas

Las mesas redondas se caracterizan por ser diálogos más participativos que los debates, lo que permite a los participantes mostrar una faceta más reflexiva y analítica. Comparten características con las asambleas. En ambos formatos, la capacidad de escuchar y responder adecuadamente es tan importante como la presentación de los propios argumentos. La estrategia de comunicación debe vincular los temas discutidos con marcos conceptuales que fortalezcan la imagen del emisor y promuevan un entendimiento compartido entre los participantes. La escucha activa, aquella que tiene en cuenta lo que están diciendo los demás, es la actitud más recomendable.

En este contexto, la comunicación no verbal juega un papel de apoyo; gestos que demuestran apertura, como sonrisas leves, asentimientos y tomar notas, ayudan a construir una imagen de accesibilidad y cooperación. Además, la elección de un lenguaje inclusivo y la atención al tono de voz contribuyen a fomentar un ambiente de respeto y diálogo constructivo. También hay que fomentar la capacidad de adaptar el discurso a diferentes perfiles dentro del público. La jerarquización de ideas y la claridad en la presentación del mensaje permiten que todos los asistentes comprendan los puntos principales sin perderse en detalles técnicos o excesivamente especializados.

3. Medios de comunicación

Las apariciones en medios de comunicación, ya sean entrevistas, debates televisivos o declaraciones públicas, exigen un nivel elevado de preparación

y adaptabilidad. En estos contextos, los mensajes deben estar perfectamente estructurados y condensados para ser transmitidos en fragmentos cortos que mantengan la atención del público y se adapten a los formatos de los medios. La capacidad de colocar “titulares” o mensajes clave en las intervenciones es fundamental para garantizar que la audiencia retenga la esencia del discurso.

Para preparar bien las apariciones en medios hay que tener en cuenta las características de cada formato: no es lo mismo una entrevista grabada o en directo, ni es igual prepararse para un medio audiovisual que para un formato escrito. Además, es esencial conocer al periodista y la línea editorial del medio para anticipar preguntas y preparar respuestas que alineen el mensaje del emisor con los intereses de la audiencia.

La elección de la portavocía también es crítica en apariciones mediáticas. Quien represente a la institución o proyecto debe estar preparado no solo en términos de contenido, sino también en cuanto a imagen y capacidad de improvisación. La interacción con periodistas y otros participantes implica una comprensión clara de las técnicas de *framing* y el uso de ejemplos que refuercen el punto de vista propio. Y también implica asumir una serie de riesgos y responsabilidades derivadas de la exposición mediática.

6. LIDERAZGO: CAPITAL POLÍTICO Y MARCA PERSONAL

La construcción de discursos políticos está directamente relacionada con la cuestión del liderazgo. Un asunto clave a la hora de pronunciar un discurso es haber construido previamente un buen liderazgo del proyecto; reunir el capital político y social necesarios para poder ser la cara visible y saber desde qué lugar de enunciación se va a hacer.

Existen diferentes maneras de ejercer este mando, y las nuevas tendencias en liderazgo están trayendo nuevos modelos que proponen relaciones más sólidas y positivas. Aunque no nos vamos a detener en este artículo a analizar los tipos de

liderazgo –esto daría para otra pieza–, sí cabe destacar que los diferentes tipos de discurso tienen que responder al tipo de liderazgo que se ejerce.

La mayoría de estudios actuales apuntan hacia el liderazgo sólido como el más recomendable. Se trata de una forma de ejercer la responsabilidad que combina características del resto de tipologías, y que entiende que hay que incorporar diferentes registros para distintas situaciones. Es aquel que se ejerce desde el compromiso con la función que se le ha encomendado: entiende la responsabilidad en la coordinación de equipos y la ejerce con las personas a su cargo. Asume su rol predominante pero también su responsabilidad en el seguimiento de las tareas de su equipo para que todo funcione bien. Por eso, combina herramientas propias de los liderazgos positivos, como la confianza y el respeto, con la firmeza y la solidez en el ejercicio de sus deberes.

Un discurso coherente con este tipo de liderazgo es el que incluye ideas fuerza capaces de generar un recuerdo en la audiencia, estructuradas de manera que se presenten de forma ordenada y coherente. Es aquel que se pronuncia con seguridad, pero no con superioridad ni de manera coercitiva, sino con solvencia y convicción.

Y es aquí donde entra en juego otro concepto clave en la comunicación política: la construcción de marca personal, que no es otra cosa que sintetizar todos los objetivos y valores de un proyecto político o institucional en una única persona, que en este caso sería un representante público. De ahí que su discurso deba contener esos objetivos y valores propios de su marca personal, para dotarlos de coherencia y de contenido.

7. COMUNICACIÓN EN IGUALDAD

La comunicación tiene un papel central en la construcción de realidades y la transmisión de mensajes que alcanzan a audiencias diversas, lo que exige compromisos éticos claros e irrenunciables. Y los discursos políticos son una pata clave de la comunicación estratégica.

Como hemos visto hasta ahora, un discurso político no opera de manera aislada, sino que debería formar parte de un plan de comunicación integral que incluye objetivos, herramientas y evaluación de impacto. Todos los discursos que se emitan

deben tener coherencia con ese plan estratégico de comunicación, remando hacia los mismos objetivos y adecuándose a cada uno de los contextos comunicativos.

Uno de los compromisos más importantes de la comunicación estratégica es el de la inclusión: cualquier plan de comunicación que se precie debe incluir ya la perspectiva de género (aunque no solo). Este enfoque reconoce a las mujeres en toda su diversidad y aboga por un modelo comunicativo que no solo las incluya, sino que también refleje las intersecciones de otros factores sociales, culturales y económicos.

El discurso inclusivo debe ir más allá de la perspectiva de género para adoptar un enfoque interseccional. Esto implica comprender que características como género, orientación sexual, etnicidad, racialización, condición económica, nivel educativo, edad o discapacidad, entre otras, generan experiencias de opresión y privilegio únicas. Este marco interseccional estudia cómo estas características interactúan, ubicando a algunas personas en el centro del sistema de poder y relegando a otras a los márgenes.

La comunicación y los discursos políticos deben reflejar la diversidad de las audiencias e integrar las perspectivas LGTBIAQ+, de personas con discapacidad, de minorías étnicas y raciales, y de la infancia, entre otras. El objetivo es emplear un lenguaje respetuoso que evite estereotipos y represente a todas las personas con dignidad y precisión, reconociendo el impacto de sistemas históricos como el patriarcado, el colonialismo y el capitalismo en la exclusión y marginación de determinadas personas.

Según Macarena Baena y Laura de Grado en su *Guía de comunicación feminista* (2023), la comunicación inclusiva no es solo un ideal ético, sino una cuestión de derechos humanos. Las personas que ostentan cargos públicos tienen la responsabilidad de cumplir con estos principios en todas sus áreas y estrategias, no como un añadido circunstancial, sino como un compromiso estructural.

Existen una serie de recomendaciones básicas para promover la igualdad en los mensajes, en los discursos y en la estrategia comunicativa:

1. Integración de la perspectiva de género e inclusiva en los planes estratégicos

Esto implica que la construcción de mensajes, la selección de equipos técnicos y la elección de portavocías se realicen con criterios que reflejen la diversidad social. Debe reflejarse la pluralidad social, integrando no solo a mujeres, sino también a personas racializadas, con discapacidades o del colectivo LGTBIAQ+.

2. Uso de un lenguaje inclusivo y no sexista

Evitar el uso exclusivo del masculino genérico o de formas lingüísticas que excluyan a ciertos colectivos. Alternativas como términos neutros (*la infancia, el alumnado*), pronombres sin marca de género (*quienes participan*) o la eliminación de artículos pueden promover una comunicación más inclusiva.

3. Denuncia de la violencia estructural

Reconocer y visibilizar dinámicas históricas de opresión, como la violencia machista o el racismo, debe ser un componente esencial de las estrategias comunicativas. En contextos de crisis, como asesinatos por violencia de género, la elección cuidadosa del lenguaje es crucial para evitar la revictimización.

4. Evitar estereotipos

Las estrategias comunicativas deben desafiar ideas preconcebidas sobre determinados colectivos, esforzándose por representar a las personas más allá de los prejuicios o simplificaciones.

5. Poner a las personas en el centro

Los mensajes deben priorizar el respeto por la individualidad y complejidad de cada persona. Esto incluye evitar términos deshumanizantes como “personas ilegales” y adoptar expresiones que reconozcan a las personas por encima de sus circunstancias específicas.

Siguiendo estas estrategias, la comunicación política y los discursos en los que se materialice pueden convertirse en una herramienta para promover la justicia social y generar imaginarios colectivos más equitativos. Al construir discursos inclusivos, se contribuye al avance político y social, logrando una representación más justa y significativa para todos los sectores de la población.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN DE DIRECTIVOS DE LA COMUNICACIÓN, DIRCOM (2010). *El Decálogo dircom: 10 preguntas y 10 respuestas sobre la función de Dirección de Comunicación* <https://www.dircom.org/wp-content/uploads/2021/03/decalogo-dircom.pdf>
- BAENA, Macarena y DE GRADO, Laura. (2023). *Guía de comunicación feminista*. Movimiento por la Paz (Madrid)
- BAEZA, Eduardo (2012). *Cómo crear una campaña electoral de éxito*. Umelia (Madrid)
- EULAU, Heinz; ELDESVELD, Samuel; JANOWITZ, Morris (1956). *Political Behavior: A Reader in Theory and Research*. Free Press
- LAKOFF, George (2017). *No pienses en un elefante*. Ediciones Península (Madrid).
- LINARES, Ismael (2017). *Cómo hablar en público*. Planeta (Madrid).
- MAAREK, Philippe (2009). *Marketing político y comunicación*. Paidós (Buenos Aires).
- MATILLA, Kathy (2017). *Cómo hacer un plan estratégico de comunicación*. DIRCOM y UOC (Barcelona)
- MORELLI, Silvina (2020). *Comunicación política hoy*. Ugerman (Madrid)
- REY MORATÓ, Javier (2008). *Comunicación política, internet y campañas electorales*. Tecnos (Madrid)
- SADOWSKY, John y ROCHE, Loick (2014). *Las siete reglas del storytelling*. Granica (Buenos Aires)

