

GOBIERNO LOCAL INTELIGENTE Y SOBERANO: UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE IA DE CÓDIGO ABIERTO EN LA PROVINCIA DE LUGO

Jose Antonio ARIAS LOMBARDEO

*Jefe de la Sección de Innovación y participación ciudadana. Diputación
Provincial de Lugo*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del
Curso Inteligencia artificial aplicable a las entidades locales (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Introducción
 - 1.1. Contexto actual: la inteligencia artificial en el sector público
 - 1.2. El desafío de las entidades locales: modernización, eficiencia y equidad territorial
 - 1.3. Objetivos y estructura del trabajo
2. Fundamentos para la implementación de IA en la administración local
 - 2.1. Potencial transformador de la IA: análisis de impacto y casos de uso
 - 2.2. Principios rectores para una adopción responsable
 - 2.3. La necesidad de una metodología de evaluación previa
3. Propuesta de un modelo de IA soberano para la provincia de Lugo
 - 3.1. Justificación estratégica de la apuesta por el código abierto y la ejecución local
 - 3.2. Arquitectura tecnológica: del prototipo funcional al servicio de producción
4. Plan de implementación, escalabilidad y sostenibilidad
 - 4.1. Fase 1: profesionalización y despliegue controlado en la Diputación
 - 4.2. Fase 2 y 3: hacia la automatización avanzada y la consolidación
 - 4.3. Modelo de escalabilidad provincial: plataforma centralizada como servicio (PaaS)
 - 4.4. Sostenibilidad del proyecto: enfoque energético y financiero
 - 4.5. Pilar transversal: la estrategia de gobernanza del dato
5. Conclusiones
 - 5.1. Resumen de los principales hallazgos y viabilidad de la propuesta
 - 5.2. Recomendaciones clave para una implementación exitosa
 - 5.3. Hoja de ruta: próximos pasos concretos para la implementación
 - 5.4. Visión final: hacia una administración local inteligente y responsable
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto actual: la inteligencia artificial en el sector público

La inteligencia artificial (IA) se ha consolidado como una de las tecnologías más disruptivas y transformadoras del siglo XXI, redefiniendo industrias, optimizando procesos y abriendo nuevas fronteras en la capacidad humana para resolver problemas complejos. Su vertiginoso avance, especialmente en el campo de los grandes modelos de lenguaje (LLM), ha trascendido el ámbito puramente técnico para convertirse en una herramienta con un impacto tangible y creciente en la operativa diaria de organizaciones de todo tipo. Esto incluye, de manera cada vez más significativa, a las administraciones públicas y, por ende, a las entidades locales. Los gobiernos locales a nivel mundial están explorando activamente las capacidades de la IA para abordar desafíos apremiantes, como las limitaciones presupuestarias y la escasez de personal, lo que subraya la importancia estratégica de esta tecnología en el sector público.

En el contexto específico de España, existe un marco nacional sólido que respalda el desarrollo y la expansión de la IA, en consonancia con las directrices y las iniciativas europeas. El Gobierno de España, en línea con este avance, ha aprobado el anteproyecto de ley para un uso ético, inclusivo y beneficioso de la inteligencia artificial. A nivel regional, la Xunta de Galicia también ha promulgado su propia legislación para regular y fomentar la IA, con un enfoque particular en su aplicación dentro del sector público.

Dentro de este panorama nacional y regional favorable, la Diputación Provincial de Lugo se encuentra en una posición estratégica para explorar e implementar soluciones de IA que puedan beneficiar tanto a la propia institución como a los diversos ayuntamientos que conforman la provincia. La Diputación desempeña un papel crucial en la asistencia a los municipios más pequeños en materia de administración electrónica, y esta función podría extenderse naturalmente a la facilitación de la adopción de la IA. El objetivo primordial de este proyecto es aprovechar la IA para

mejorar los servicios públicos y, potencialmente, reducir los costos operativos en toda la provincia.

1.2. El desafío de las entidades locales: modernización, eficiencia y equidad territorial

Las entidades locales, como administraciones más cercanas al ciudadano, se enfrentan a un proceso de cambio profundo y estructural. La ciudadanía demanda servicios públicos cada vez más ágiles, personalizados y proactivos. En este escenario, la modernización no es una opción, sino una necesidad.

La IA se presenta como una aliada estratégica en este proceso, con herramientas para optimizar trámites, automatizar tareas y mejorar la toma de decisiones. Sin embargo, su adopción plantea un doble desafío: por un lado, la complejidad técnica y regulatoria; por otro, el riesgo de ampliar la brecha digital, dejando atrás a los municipios más pequeños. Es aquí donde las diputaciones provinciales desempeñan un papel crucial como catalizadoras de una transformación digital inclusiva y efectiva para todo el territorio.

1.3. Objetivos y estructura del trabajo

El objetivo de este trabajo es proponer un modelo estratégico para implementar la inteligencia artificial en la Diputación Provincial de Lugo, con énfasis en su viabilidad y escalabilidad a los ayuntamientos de la provincia.

Para ello, el trabajo se estructura en los siguientes epígrafes:

- **Fundamentos para la implementación de IA:** Se analizan el potencial de la IA en la administración local y los principios éticos y normativos que deben guiar su adopción.
- **Propuesta de un modelo de IA soberano:** Se define un modelo para la provincia de Lugo, justificando la apuesta por el código abierto y detallando la arquitectura tecnológica necesaria.

- **Plan de implementación, escalabilidad y sostenibilidad:** Se describen las fases del proyecto, desde los pilotos iniciales hasta la estrategia de traslación a los ayuntamientos.
- **Conclusiones:** Se resumen los hallazgos, se presentan las recomendaciones y se ofrece una visión final del proyecto.

En definitiva, este trabajo busca aportar una solución fundamentada y realista para que la Diputación de Lugo adopte la inteligencia artificial de una manera soberana, estratégica y centrada en generar valor real para la institución y los ciudadanos.

Es importante señalar que este trabajo constituye una versión resumida de la estrategia en la que se está trabajando para la implantación de la IA en la Diputación de Lugo, en la cual se define de forma exhaustiva, todos y cada uno de los elementos que marcarán la hoja de ruta de este proceso.

2. FUNDAMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE IA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para implementar la inteligencia artificial en una entidad local, es fundamental partir de un marco conceptual sólido que dimensione el potencial real de esta tecnología y establezca los principios rectores que deben guiar su adopción. Este capítulo analiza el impacto de la IA en la eficiencia del sector público, los pilares normativos y éticos de una implementación responsable y una metodología de análisis para guiar el proceso.

2.1. Potencial transformador de la IA: análisis de impacto y casos de uso

La inteligencia artificial, en su concepción más amplia, se refiere a la capacidad de las máquinas y los sistemas informáticos para simular procesos cognitivos humanos. Estos procesos incluyen el aprendizaje a partir de datos, el razonamiento lógico, la resolución de problemas, la comprensión del lenguaje natural, la percepción del entorno y la toma de decisiones. La evolución de la IA no es un fenómeno reciente; sus fundamentos teóricos se han desarrollado a lo largo de décadas. Sin embargo, en los

últimos años hemos asistido a un punto de inflexión, impulsado fundamentalmente por tres factores convergentes: el aumento exponencial de la capacidad computacional (gracias a hardware más potente como las GPU), la disponibilidad masiva de grandes volúmenes de datos (el combustible de los algoritmos de aprendizaje) y el perfeccionamiento de algoritmos sofisticados, en particular las redes neuronales profundas.

Dentro de este vasto campo, los grandes modelos de lenguaje (LLM) y otras formas de IA generativa –aquella capaz de crear nuevos contenidos textuales, visuales o auditivos a partir de 'prompts' o entradas del usuario– han emergido como una de las manifestaciones más impactantes y accesibles de la IA. Estos modelos, entrenados con ingentes cantidades de texto y código, han demostrado una asombrosa capacidad para comprender, generar, resumir y transformar el lenguaje humano de manera coherente y contextualmente relevante. Se han convertido en herramientas versátiles, indispensables en muchos casos, que están cambiando la forma en que trabajamos y creamos. Se utilizan para procesar texto, facilitar el aprendizaje, generar código informático, automatizar flujos de trabajo complejos y mucho más. Su capacidad para interactuar de forma conversacional ha democratizado el acceso a funcionalidades de IA que antes eran exclusivas de especialistas, como demuestra la rápida adopción de herramientas como ChatGPT, que en poco tiempo consiguió millones de usuarios semanales.

La importancia estratégica global de la IA es innegable. Organizaciones y gobiernos a nivel mundial reconocen su potencial para impulsar la innovación, mejorar la competitividad económica y abordar grandes desafíos sociales. En este contexto, la administración pública no es una excepción. La IA ofrece un enorme potencial para mejorar la prestación de servicios públicos al tiempo que aborda retos especialmente urgentes, como la reducción de la carga burocrática o la mejora de las interacciones con los ciudadanos. Muchos estudios recientes cuantifican este potencial:

- Un informe de EsadeEcPol (mayo, 2025) estima que, para el 67% de los trabajadores de la Administración Pública española (más de 960.000 personas), la IA generativa podría mejorar entre el 10% y la mitad de sus tareas, lo que hace factible su integración en los procesos diarios. Más

aún, se proyecta que una adopción generalizada de la IA generativa podría incrementar la productividad por trabajador en la Administración Pública hasta un 9% más alta en un período de 10 años, generando para entonces aproximadamente 7.000 millones de euros anuales de valor añadido bruto adicional en España.

- De forma similar, un estudio del Alan Turing Institute (junio, 2025) sobre el sector público en Gran Bretaña concluyó que aproximadamente el 41% del tiempo laboral del sector público se dedica a actividades que podrían ser apoyadas por el uso de IA generativa. Este porcentaje varía según el sector, alcanzando un 49% en educación y siendo de un 33% en sanidad, y es mayor para trabajadores que no están en primera línea (47%) en comparación con los de primera línea (38%). El informe destaca que tareas comunes como la gestión de correos electrónicos, que ocupan de media 30 minutos diarios por trabajador, podrían ver reducido este tiempo en más de un 70% gracias a la IA, y el tiempo dedicado a crear o actualizar registros podría disminuir casi en su totalidad. Tareas como la preparación de lecciones en educación (100 minutos/día) podrían reducirse hasta en un 75%.
- Experimentos prácticos, como el realizado por el Government Digital Service (GDS) del Reino Unido con Microsoft 365 Copilot (junio, 2025) involucrando a 20.000 empleados públicos, ofrecen una validación tangible de estos potenciales. Los participantes en este ensayo reportaron un ahorro de tiempo promedio de 26 minutos al día, lo que equivaldría a 13 días laborales al año por usuario. Más del 70% de los usuarios coincidieron en que Copilot redujo el tiempo de búsqueda de información y tareas mundanas, permitiéndoles dedicar más tiempo a actividades estratégicas. Es significativo que el 82% de los usuarios expresara que no querría volver a trabajar sin esta herramienta, y el 63% considerara que su productividad disminuiría sin ella.

Estas ganancias de eficiencia son especialmente valiosas en el contexto actual de demandas y necesidades en aumento para el sector público. En particular, la aplicabilidad de la IA en las entidades locales es especialmente transversal y prometedora. A nivel interno (back-office), puede transformar la gestión mediante la automatización de tareas administrativas repetitivas –un área donde el informe del Alan Turing Institute identifica un alto potencial de exposición a la IA para actividades como la organización de reuniones o la gestión de formularios y bases de datos–, la optimización de la gestión documental (clasificación, búsqueda inteligente), el análisis de grandes volúmenes de datos para una planificación más informada (urbanismo, servicios sociales, gestión de recursos) y la mejora de la eficiencia operativa. De cara a la ciudadanía (front-office), la IA puede potenciar la interacción a través de asistentes virtuales (chatbots) capaces de resolver consultas frecuentes 24/7, la generación de contenido personalizado para campañas informativas o la prestación de servicios más predictivos y adaptados a las necesidades individuales. El informe de Esade también identifica cinco frentes prometedores donde la IA puede aportar valor significativo: la reducción de la carga burocrática y administrativa, la mejora de las interacciones entre los ciudadanos y la Administración, la reducción de trabas en la contratación pública, el apoyo a las decisiones de concesión, seguimiento y control (especialmente en subvenciones), y la aportación de datos y evidencias al proceso de elaboración de políticas.

Además, el horizonte de la IA no se detiene aquí. El Joint Research Centre (JRC) de la Comisión Europea, en su informe "Generative AI Outlook Report" (2025), ya identifica las siguientes tendencias tecnológicas emergentes: la "IA Agéntica", sistemas que actúan de forma autónoma para planificar y ejecutar tareas complejas, y la "IA Multimodal", capaz de comprender y generar contenido combinando texto, imágenes, audio y otros tipos de datos. Este proyecto, si bien se centra en capacidades actuales, sienta las bases para poder explorar estas futuras evoluciones de la IA en la administración local.

2.2. Principios rectores para una adopción responsable

La adopción de la IA en el sector público debe estar guiada por principios que aseguren un despliegue ético, legal y centrado en las personas.

España ha reconocido tempranamente la trascendencia de la inteligencia artificial y ha puesto en marcha diversas iniciativas para fomentar su desarrollo y adopción de manera ética y responsable. La Estrategia de Inteligencia Artificial 2024, que constituye el principal marco de actuación del Gobierno, da continuidad a las iniciativas desplegadas por el Gobierno de España hasta esa fecha en materia de inteligencia artificial, adaptándolas a los notables cambios experimentados en esta tecnología en los últimos años. Su objetivo es doble: por un lado, aprovechar al máximo el impacto positivo de la IA en la economía y la sociedad; por otro, garantizar que este desarrollo se realice bajo principios de transparencia, ética, responsabilidad y con un enfoque humanista, poniendo a las personas en el centro.

La Estrategia de Inteligencia Artificial 2024 busca acelerar, facilitar, acompañar y promover el desarrollo y la expansión de la IA en el tejido productivo y en la administración pública española. Se estructura en torno a tres ejes fundamentales:

1. **Reforzar las capacidades nacionales:** Esto incluye la inversión en infraestructuras clave como la supercomputación (ej. MareNostrum), la creación de espacios de datos compartidos y de alta calidad, el impulso a la investigación y desarrollo de algoritmos propios, y la formación de talento especializado.
2. **Promover los beneficios para la ciudadanía:** Fomentando la adopción de la IA tanto en el sector público, para modernizar los servicios, como en el sector privado, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para que no queden rezagadas en esta transformación.
3. **Gobernanza y supervisión:** La creación de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), con sede en A Coruña,

es un hito clave en este eje. Esta agencia, pionera en Europa, será la encargada de supervisar el despliegue responsable de la IA, validar modelos (especialmente los de propósito general o aquellos especializados para el sector público) y generar guías de implementación.

Estas estrategias nacionales se alinean con esfuerzos más amplios como el plan España Digital 2026, que busca impulsar la transformación digital del país en múltiples dimensiones. Diversos informes sobre el uso de la IA en España, tanto en el sector privado como en el público, indican un interés creciente y una adopción paulatina. De hecho, España se sitúa como uno de los países de la Unión Europea que más activamente están implementando algoritmos y soluciones de IA en el ámbito de la administración pública.

Sin embargo, a pesar de estos avances y del reconocimiento del potencial, existe una brecha entre las expectativas y la preparación real. El informe de Esade (mayo, 2025) revela que, si bien el 54% de los trabajadores públicos españoles ya utiliza la IA de forma ocasional y un 90% considera que el sector público debería estar al día con los cambios tecnológicos, casi el 60% piensa que su institución aún no está preparada para integrar la IA de manera efectiva. Esta percepción subraya la urgencia de iniciativas que, como la presente, no solo exploren el potencial de la IA, sino que también aborden las necesidades de capacitación y adaptación institucional.

2.2.1. El marco normativo: RIA y GDPR como ejes fundamentales

La implementación de sistemas de IA, especialmente en el sector público donde se manejan datos sensibles y se toman decisiones que afectan a los derechos de los ciudadanos, debe realizarse dentro de un marco normativo robusto que garantice la seguridad, la ética y la protección de los derechos fundamentales.

- 1. El Reglamento Europeo de IA (RIA):** Aprobado por el Parlamento Europeo en marzo de 2024, el RIA es la primera ley integral y horizontal sobre Inteligencia Artificial a nivel mundial. Su principal objetivo es establecer un conjunto de normas armonizadas para el desarrollo, la comercialización y el uso de sistemas de IA en la Unión Europea. Tal

como subraya el informe del JRC (2025), el RIA adopta un enfoque basado en el riesgo, clasificando los sistemas de IA en cuatro categorías principales

- **Riesgo Inaceptable:** Prácticas prohibidas, como la manipulación subliminal o la puntuación social (social scoring).
- **Alto Riesgo:** Aquellos sistemas considerados de alto riesgo, que incluyen muchos de los que podrían utilizarse en el sector público (ej. en la gestión de servicios sociales, procesos de selección de personal, o sistemas de identificación biométrica), estarán sujetos a requisitos estrictos en cuanto a calidad de los datos, documentación técnica, transparencia, supervisión humana y ciberseguridad.
- **Riesgo Limitado:** Sistemas que requieren obligaciones de transparencia, como los chatbots, donde se debe informar al usuario de que está interactuando con una IA.
- **Riesgo Mínimo:** La gran mayoría de aplicaciones de IA, que no tienen obligaciones específicas.

Este reglamento es fundamental para cualquier proyecto de IA en la Diputación, ya que dictará los estándares de cumplimiento que se deben tener en cuenta.

2. Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) y Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD): El GDPR (Reglamento (UE) 2016/679), implementado a nivel nacional a través de la Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD), sigue siendo una normativa fundamental y de obligado cumplimiento siempre que un sistema de IA procese datos personales. Cualquier implementación deberá asegurar el respeto a los principios de licitud, lealtad y transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad, y responsabilidad proactiva. Será crucial realizar

evaluaciones de impacto en la protección de datos para las aplicaciones de IA que puedan entrañar altos riesgos para los derechos y libertades de las personas. El GDPR impone requisitos estrictos sobre el consentimiento explícito de los ciudadanos para el tratamiento de sus datos personales, la minimización de la recopilación de datos, la transparencia en el uso de los mismos, la ubicación de los servidores (con preferencia por la UE), y la necesidad de firmar Acuerdos de Procesamiento de Datos (DPAs) con los proveedores de servicios.

3. **Adaptación de la legislación española al RIA:**

- La mencionada Estrategia de IA 2024 ya establece directrices y prioridades a nivel nacional que se alinean con los principios del RIA, fomentando un desarrollo transparente y ético.
- El anteproyecto de ley para el buen uso y gobernanza de la inteligencia artificial, actualmente en desarrollo y cuya aprobación se espera que concrete la adaptación de la legislación española al RIA, definirá aspectos cruciales como la gobernanza de la IA a nivel nacional (con la AESIA a la cabeza), un régimen de prohibiciones explícitas y un sistema de sanciones por incumplimiento.

4. **Desarrollo normativo por las comunidades autónomas:** A nivel autonómico, es relevante considerar la legislación específica que pueda existir o desarrollarse. Un ejemplo es la Ley 2/2025 de Inteligencia Artificial de Galicia, pionera a nivel regional en Europa. Su exposición de motivos destaca la necesidad de un marco normativo propio que, en línea con la regulación europea, permita aprovechar el potencial de la IA para mejorar la competitividad y los servicios públicos, garantizando al mismo tiempo que el desarrollo tecnológico sea ético, centrado en las personas y respetuoso con los derechos fundamentales. La ley busca posicionar a Galicia como un referente en IA fiable, fomentando la

innovación y el uso del gallego, y estableciendo principios claros de gobernanza, transparencia y supervisión humana.

2.2.2. La ética, la transparencia y la supervisión humana

Más allá de las leyes específicas, el proyecto debe imbuirse de los principios éticos fundamentales que guían el desarrollo de una IA fiable. La transparencia algorítmica (saber cómo funciona un sistema), la explicabilidad (poder entender por qué un sistema toma una determinada decisión) y la supervisión humana (garantizar que siempre haya una persona responsable y capaz de intervenir o corregir las decisiones de la IA, especialmente en contextos críticos) son cruciales.

En este sentido, se considera la posible creación de un comité ético multidisciplinar a nivel provincial o la adhesión a directrices éticas supramunicipales para guiar la implementación.

El Comité Ético Multidisciplinar, con personal técnico, juristas, expertos en ética y representantes de servicios sociales, podría revisar los casos de uso, evaluar su impacto y proponer salvaguardas, actuando como un órgano de supervisión y garantía in

El papel de la AESIA será fundamental, no solo en la supervisión y validación de modelos, sino también en la generación de guías de implementación y buenas prácticas para el sector público terno.

2.3. La necesidad de una metodología de evaluación previa

Antes de cualquier implementación, la organización debe realizar un ejercicio de autoevaluación honesto. Esta metodología, inspirada en marcos como el "test de evaluación de impacto" (TEI-Ai), diagnostica la madurez de la entidad con preguntas clave:

- ¿Se cuenta con sistemas de IA implantados y experiencia previa?
- ¿Se dispone de personal con la capacitación técnica necesaria?
- ¿Se cuenta con datos robustos y de calidad para alimentar las herramientas?

Las respuestas ayudan a situar a la administración en un punto de partida realista. Este proyecto se alinea con un escenario que, partiendo de una base sólida, reconoce la necesidad de articular una estrategia robusta antes de acometer inversiones o cambios significativos.

3. PROPUESTA DE UN MODELO DE IA SOBERANO PARA LA PROVINCIA DE LUGO

Establecido el marco teórico, es necesario definir un modelo estratégico y tecnológico para Lugo. Este capítulo detalla una propuesta basada en el código abierto y la ejecución local como pilares para construir una capacidad de IA soberana, alineada con las iniciativas europeas y nacionales.

3.1. Justificación estratégica de la apuesta por el código abierto y la ejecución local

La Diputación Provincial de Lugo ha tomado una decisión estratégica clara para la exploración e implementación de soluciones basadas en inteligencia artificial (IA): se priorizarán predominantemente los modelos de lenguaje de código abierto (open source) ejecutados preferentemente en infraestructuras locales (on-premise). Esta elección, lejos de ser una mera adopción tecnológica, constituye una apuesta fundamental con profundas implicaciones para la autonomía, la eficiencia, la privacidad y la sostenibilidad de la administración local. Si bien este enfoque en la soberanía y el control local es el núcleo del proyecto, se contempla también, como se desarrollará más adelante, la exploración complementaria de herramientas comerciales avanzadas en sus versiones gratuitas o de uso limitado, siempre bajo un estricto análisis de sus implicaciones.

El presente marco se dedica, por tanto, a establecer los fundamentos teóricos y estratégicos que justifican esta apuesta principal por las tecnologías abiertas, alineando la iniciativa provincial con las tendencias y directrices nacionales y europeas, y definiendo los pilares estratégicos que guiarán la implementación para asegurar su éxito y coherencia con los objetivos institucionales.

La adopción de soluciones de inteligencia artificial basadas en modelos y herramientas de código abierto (open source) por parte de la Diputación Provincial de Lugo se fundamenta en una serie de razones estratégicas de gran relevancia que van más allá de la mera funcionalidad técnica:

1. **Soberanía tecnológica y reducción de la dependencia de proveedores (vendor lock-in):** La elección de soluciones open source es una decisión clave para garantizar la soberanía tecnológica. Al no depender de licencias de software propietario ni de las políticas y precios de grandes corporaciones tecnológicas, la administración local reduce su vulnerabilidad y evita la dependencia de un proveedor específico. Esto permite a la Diputación y a los ayuntamientos tener un mayor control sobre sus sistemas de IA, asegurando que estos se adapten a las necesidades específicas del territorio y puedan evolucionar sin estar condicionados por los intereses comerciales de terceros. Esta independencia es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo del proyecto y para la capacidad de la administración de mantener el control sobre su infraestructura digital.
2. **Privacidad y control total sobre los datos sensibles:** El uso de modelos y herramientas de código abierto, que pueden ser desplegados y ejecutados en servidores locales propios (on-premise) dentro de la infraestructura de la Diputación, ofrece un control significativamente mayor sobre la ubicación y el procesamiento de los datos. Los prompts, los documentos analizados y los textos generados permanecen dentro del sistema local, garantizando el más alto nivel de privacidad y seguridad. Esto es crítico cuando se maneja información sensible de los ciudadanos o datos internos de la administración, y es crucial para asegurar el cumplimiento estricto del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) y otras normativas de protección de datos.

3. **Rentabilidad y ahorros de costos significativos a largo plazo:** Si bien puede haber costes iniciales asociados a la configuración de la infraestructura de IA, personalización de modelos y capacitación del personal, la ausencia de costes recurrentes de licencias de software propietario o tarifas de pago por uso de APIs en la nube (comunes en soluciones comerciales) genera una rentabilidad significativa a largo plazo. El código abierto elimina la preocupación por facturas crecientes a medida que aumenta el uso, permitiendo una experimentación y un escalado ilimitados dentro de las capacidades de la infraestructura propia. Los recursos económicos ahorrados pueden reinvertirse en otras áreas prioritarias para la modernización y la mejora de los servicios públicos. Además, la comunidad open source a menudo ofrece soporte y actualizaciones de manera gratuita o a un coste muy inferior al de los proveedores comerciales.
4. **Transparencia y auditabilidad del código:** Una de las principales ventajas del código abierto es su transparencia total. El código fuente está disponible para su revisión, auditoría y adaptación por parte de la propia administración, por terceros contratados, o incluso por la comunidad académica y experta. Esto permite identificar posibles errores, sesgos o vulnerabilidades de seguridad, y comprender cómo funcionan internamente los modelos y algoritmos. En el sector público, donde la rendición de cuentas y la confianza ciudadana son fundamentales, esta auditabilidad es especialmente valiosa. La Agencia Española de Supervisión de la IA (AESIA) también pone énfasis en la transparencia y fiabilidad de los modelos utilizados en el sector público.
5. **Capacidad de personalización, adaptación y experimentación:** El código abierto ofrece una flexibilidad incomparable para la personalización y adaptación de los modelos y herramientas de IA a las necesidades específicas de la Diputación de Lugo y de cada uno de sus ayuntamientos. Es posible modificar el comportamiento del modelo,

ajustar parámetros de inferencia, definir prompts y plantillas personalizadas, e incluso integrar adaptadores o realizar *fine-tuning* con datos locales (siempre con las debidas garantías de privacidad). Se pueden importar pesos de modelos en formatos estándar como GGUF o Safetensors, lo que amplía las opciones. Esta capacidad de adaptación permite superar las limitaciones de los modelos genéricos ofrecidos por proveedores comerciales y desarrollar soluciones verdaderamente ajustadas al contexto local, incluyendo la incorporación de conocimiento especializado (normativa local, procedimientos administrativos específicos, particularidades lingüísticas del gallego, etc.).

6. **Pertenencia y beneficios de un ecosistema de innovación abierto y colaborativo:** Al utilizar herramientas populares de código abierto, la Diputación se integra en un ecosistema global vibrante y dinámico de desarrolladores, investigadores y usuarios. Esto permite beneficiarse del conocimiento compartido, las innovaciones constantes, las mejoras aportadas por la comunidad y una amplia disponibilidad de recursos y documentación. Fomenta una cultura de colaboración e intercambio que puede ser muy beneficiosa para la administración pública.
7. **Mitigación de la dependencia y la brecha de inversión europea.** El "Generative AI Outlook Report" del JRC (2025) evidencia que, si bien la Unión Europea tiene una posición fuerte en investigación académica sobre IA, sufre de una significativa brecha de financiación y una alta dependencia de la inversión de capital riesgo proveniente de actores no europeos, principalmente de EE.UU. La apuesta por un modelo de código abierto y ejecución local es también una respuesta estratégica a esta realidad. Permite a una entidad pública como la Diputación desarrollar capacidades tecnológicas soberanas con una inversión controlada y sin quedar supeditada a las dinámicas de un mercado global dominado por unas pocas grandes corporaciones

La apuesta de la Diputación por la IA de código abierto no es una iniciativa aislada, sino que se alinea y busca sinergias con importantes estrategias y proyectos a nivel nacional y europeo que promueven un desarrollo de la IA soberano, ético y accesible:

1. **Proyecto ALIA (España):** El Gobierno de España, a través del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, impulsa el proyecto ALIA. Esta es una infraestructura pública estratégica para el desarrollo de modelos fundacionales (foundation models) de IA en español y en las lenguas cooficiales del Estado. El objetivo fundamental de ALIA es reforzar la soberanía tecnológica del país en el campo de la IA, reducir la dependencia de modelos desarrollados por grandes corporaciones internacionales, fomentar el uso de las lenguas propias en el ámbito tecnológico y democratizar el acceso a la IA para las Administraciones Públicas y las pequeñas y medianas empresas (PYMEs).

Los primeros modelos de esta iniciativa, como Alia-7B (con 7.000 millones de parámetros), se presentaron a principios de 2025 y están diseñados para ser eficientes y accesibles. Se contempla un desarrollo progresivo con futuras versiones que podrían incluir modelos más grandes y especializados (SLM) para diversas tareas. Estos modelos, desarrollados en colaboración con entidades como el Barcelona Supercomputing Center (BSC), se caracterizan por su naturaleza de código abierto, transparencia y vocación de servicio público.

Se espera que los modelos de ALIA sean accesibles para las administraciones públicas, y la Diputación de Lugo podrá beneficiarse significativamente de estos desarrollos, especialmente para tareas que requieran un profundo y matizado conocimiento del castellano y el gallego. La colaboración y la búsqueda de sinergias con el proyecto ALIA, así como el seguimiento de su evolución, son fundamentales para

garantizar la compatibilidad y el máximo aprovechamiento de estos recursos nacionales, alineándose con la estrategia provincial de IA soberana.

2. **Iniciativa OpenEuroLLM (UE):** A nivel europeo, existen iniciativas clave como OpenEuroLLM, liderada por consorcios de investigación como LAION, que buscan desarrollar modelos de lenguaje grandes (LLM) de código abierto, transparentes y compatibles con la normativa de la Unión Europea. El objetivo estratégico de estos proyectos es cubrir las 24 lenguas oficiales de la UE para democratizar el acceso a la IA en el sector público y construir alternativas soberanas a los modelos de empresas tecnológicas no europeas. La Empresa Común Europea de Computación de Alto Rendimiento (EuroHPC JU) también está impulsando el desarrollo de modelos fundacionales. Estas iniciativas se alinean perfectamente con la estrategia de la Diputación, ofreciendo la posibilidad futura de utilizar modelos lingüísticos multilingües desarrollados bajo principios de transparencia y cumplimiento normativo.
3. **InvestAI y “AI Factories”:** Lanzada por la Comisión Europea en enero de 2024, la iniciativa "AI Factories" (fábricas de IA) representa un compromiso estratégico para crear un ecosistema de innovación en IA de primer nivel en Europa. El objetivo es ofrecer a las startups y a la comunidad investigadora un acceso simplificado a los pilares de la IA: supercomputadoras, datos y talento algorítmico. Esta iniciativa busca movilizar una inversión público-privada a gran escala, con una inversión inicial anunciada de hasta 4.000 millones de euros hasta 2027 provenientes de fondos públicos y privados. Una parte clave de este plan es la dedicación de los superordenadores de la red EuroHPC al desarrollo de IA. Tras la selección inicial de siete centros en diciembre de 2024, la red se ha ampliado. En octubre de 2025, la EuroHPC JU seleccionó seis

fábricas de IA adicionales, y la red de "antenas de fábricas de IA" se ha expandido a varios estados miembros y países socios. Entre los nuevos centros seleccionados se encuentran la AI Factory del Barcelona Supercomputing Center (BSC) y la del Centro de Supercomputación de Galicia (CESGA) en España. En la ampliación de octubre de 2025, se han sumado fábricas en países como Austria, Bulgaria, Francia, Alemania, Polonia y Eslovenia, así como la nueva fábrica del CESGA.

Otros países europeos como Suiza, también se han sumado a esta corriente y ha lanzado su propio modelo de IA de código abierto, presentándolo como una alternativa "ética" a los grandes modelos comerciales. Incluso los planes de IA del gobierno de Estados Unidos y China, presentados recientemente, hablan de la necesidad de impulsar y favorecer el código abierto en sus políticas de IA.

3.2. Arquitectura tecnológica: del prototipo funcional al servicio de producción

La estrategia de IA de la Diputación no parte de un planteamiento teórico, sino de una arquitectura tecnológica ya implementada y validada en un entorno de pruebas. Este "Laboratorio de IA Provincial" sirve como el prototipo funcional de referencia y la base sobre la que se construirá la futura plataforma de servicios para toda la provincia. La arquitectura actual, basada en contenedores Docker, valida la viabilidad del stack de código abierto elegido, pero también ilumina los desafíos de ingeniería necesarios para escalar de un prototipo a un servicio público robusto y soberano.

A. Arquitectura actual de referencia (Laboratorio de IA)

El prototipo se despliega sobre una arquitectura híbrida que separa la computación intensiva de las aplicaciones de usuario, una práctica de diseño eficiente y modular:

- **Servidor de Inferencia (GPU Dedicada):** Es el corazón computacional del sistema, diseñado para la tarea más exigente: la ejecución de Grandes Modelos de Lenguaje (LLM). Está montado sobre un servidor físico con

una GPU de altas prestaciones (NVIDIA RTX 3090 con 24 GB de VRAM), un procesador multinúcleo (Intel i9) y 64 GB de RAM. En este servidor corre un contenedor Docker con Ollama, que actúa como el gestor y el punto de acceso (API) a los LLMs que se utilizan (gemma3:27b-it-qat, qwen3:30b-a3b-q4_K_M, etc.)

- **Servidor de Aplicaciones (Virtualizado):** Este servidor aloja el ecosistema de aplicaciones que interactúan con los usuarios y, cuando es necesario, se comunican con el servidor de inferencia. Cada aplicación principal se ejecuta en su propio contenedor Docker independiente, garantizando la modularidad. Aquí residen herramientas como Open WebUI, Ragflow, y las diversas aplicaciones desarrolladas internamente con Streamlit (OCR, transcripción, análisis del BOE, etc.)

B. Ecosistema de software y herramientas clave

La piedra angular de la arquitectura propuesta es la capacidad de ejecutar grandes modelos de lenguaje (LLM) y otras herramientas de IA directamente en la infraestructura de la Diputación (on-premise). Este enfoque de ejecución local es fundamental para garantizar la privacidad de los datos, el control sobre los sistemas y la independencia tecnológica.

Ollama como gestor de LLMs locales:

Descripción: Ollama es una herramienta de código abierto potente y, crucialmente, fácil de usar, que simplifica enormemente la descarga, configuración y ejecución local de una amplia variedad de LLMs populares, como Llama 3 (Meta), Mistral (Mistral AI), Gemma 3 (Google), Phi (Microsoft), entre otros. Permite a las organizaciones disponer de capacidades similares a las ofrecidas por servicios en la nube como ChatGPT o Gemini, pero operando directamente en sus propios servidores.

Ventajas estratégicas:

- **Privacidad y control:** Al ejecutar los modelos localmente, todos los datos procesados (prompts, documentos cargados, respuestas generadas) permanecen dentro de la infraestructura de la Diputación, eliminando las preocupaciones sobre la transferencia de información sensible a servidores de terceros.
- **Sin costes recurrentes por uso:** Elimina las tarifas de suscripción o los costes por volumen de uso de APIs, permitiendo una experimentación y utilización ilimitada sin impacto en el presupuesto operativo una vez configurada la infraestructura.
- **Personalización y optimización:** Ollama permite ajustar diversos parámetros de los modelos y de su ejecución para optimizar el rendimiento en función del hardware disponible y de las necesidades específicas de cada tarea (ej. cuantificación de modelos para reducir su tamaño y requisitos computacionales). Facilita el acceso y la prueba de múltiples modelos open source, permitiendo seleccionar el más adecuado para cada caso de uso. Es compatible con modelos específicos para tareas como asistentes de codificación (ej. code llama, dolphin-mixtral, deepseek-coder) o para preguntas generales (ej. mixtral, mistral).
- **Acceso a un ecosistema diverso:** Facilita el acceso y la prueba de múltiples modelos open source, permitiendo seleccionar el más adecuado para cada caso de uso.

Open WebUI como interfaz de usuario general:

Descripción: Open WebUI es una interfaz gráfica de usuario (GUI) de código abierto, intuitiva y amigable, diseñada para interactuar con grandes modelos de lenguaje (LLM). Es compatible de forma nativa con gestores locales como Ollama, pero también puede conectarse a otros backends de IA. Su diseño está pensado para replicar y, en algunos aspectos, mejorar la experiencia de usuario de las interfaces comerciales más conocidas, facilitando así una rápida adopción por

parte de los empleados públicos sin necesidad de una curva de aprendizaje pronunciada.

Funcionalidades clave: La plataforma va más allá de un simple chat, ofreciendo un conjunto de herramientas potentes:

- **Gestión de modelos:** Permite seleccionar entre múltiples modelos de IA disponibles localmente, e incluso comparar sus respuestas de forma simultánea.
- **Interacción multimodal:** Soporta modelos capaces de interpretar imágenes, además de texto.
- **Recuperación Aumentada con Generación (RAG) integrada:** Facilita la creación de bases de conocimiento para poder "chatear" con documentos propios (PDFs, informes, etc.) directamente desde la interfaz, una función esencial para la administración.
- **Personalización avanzada:** Permite configurar en detalle los parámetros de los modelos, así como crear y gestionar plantillas de prompts (Modelfiles de Ollama) para estandarizar y optimizar las consultas recurrentes.
- **Organización y colaboración:** Ofrece la posibilidad de organizar conversaciones, etiquetarlas y compartirlas, facilitando el trabajo en equipo.

Conclusión estratégica: En definitiva, la combinación de Open WebUI con un gestor como Ollama permite a la Diputación desplegar en su propia infraestructura una suite de IA conversacional completa, que emula la experiencia de usuario y muchas de las funcionalidades avanzadas de las principales plataformas comerciales (como ChatGPT, Gemini o Claude), pero añadiendo un control total sobre los datos, múltiples posibilidades de personalización y un diseño adaptable a las necesidades específicas de la organización.

Streamlit para el desarrollo de aplicaciones específicas y personalizadas:

Descripción: Streamlit es un marco de desarrollo rápido en Python, también de código abierto, que permite crear y compartir aplicaciones web interactivas y visualizaciones de datos con muy pocas líneas de código. Es ideal para convertir scripts de datos o modelos de IA en herramientas accesibles para usuarios no técnicos. Streamlit facilita la creación de aplicaciones web profesionales directamente con Python, sin necesidad de conocimientos en HTML, CSS o JavaScript. Ofrece una amplia gama de componentes predefinidos como sliders, botones, formularios, entradas de texto, elementos de Markdown, y la capacidad de mostrar imágenes, videos y audios, lo que enriquece la experiencia interactiva del usuario. Además, se integra de forma nativa con librerías de Python para manipulación de datos.

Aplicación en el proyecto: Se propone el uso de Streamlit para desarrollar interfaces de usuario personalizadas para asistentes de IA específicos que luego veremos. Estas aplicaciones pueden interactuar con los LLMs locales gestionados por Ollama, proporcionando una experiencia de usuario más dirigida y adaptada a tareas concretas. Así, mientras Open WebUI servirá como un 'laboratorio' o 'sandbox' general para interactuar con cualquier modelo, las aplicaciones Streamlit serán las herramientas de producción finales, diseñadas para resolver un problema específico de manera intuitiva.

Integración con LangChain y LangGraph: Streamlit se potencia significativamente con la integración de LangChain, un marco de trabajo de código abierto diseñado para facilitar la creación de aplicaciones que aprovechan grandes modelos de lenguaje (LLMs). LangChain transforma la interacción humano-máquina al integrar la IA en aplicaciones prácticas, ofreciendo soluciones personalizadas y eficientes. Permite orquestar interacciones complejas con LLMs, conectándolos a diversas fuentes de datos y servicios externos para ejecutar tareas intrincadas.

Las capacidades clave de LangChain relevantes para las aplicaciones de IA con Streamlit incluyen:

- **Cadenas (Chains):** LangChain permite construir "cadenas" que enlazan múltiples pasos para un procesamiento secuencial, integrando datos de distintas fuentes o aplicando transformaciones específicas. Estas pueden ser simples o secuenciales, donde la salida de un paso alimenta la entrada del siguiente.
- **Plantillas de prompts (prompt templates):** Ofrece herramientas para crear plantillas de prompts flexibles que permiten personalizar las instrucciones a los LLMs mediante la variación de partes específicas de su estructura. Esto posibilita la adaptación dinámica de los prompts según los requisitos del usuario o contextos específicos.
- **Memoria conversacional:** Una característica vital de LangChain es su capacidad para implementar memoria en los chatbots, permitiendo que las aplicaciones recuerden y utilicen el contexto de conversaciones pasadas. Esto mejora la coherencia y relevancia de las respuestas, superando una limitación común de muchos LLMs.
- **Agentes y herramientas (agents and tools):** LangChain permite la creación de "agentes" que son más avanzados que las cadenas. Estos agentes pueden tomar decisiones sobre qué acciones realizar y qué herramientas utilizar basándose en la información disponible y las condiciones dadas. Las herramientas pueden incluir la ejecución de código Python (`python_repl_tool`), búsquedas en internet (DuckDuckGo), recuperación de información de Wikipedia, o cálculos matemáticos. Estos agentes son útiles para tareas como análisis de datos de Excel/CSV, generación automática de consultas SQL a partir de bases de datos, o el desarrollo de asistentes especializados.

- Generación aumentada por recuperación (RAG - Retrieval Augmented Generation): LangChain es fundamental para la implementación de RAG, una técnica que permite a los LLMs acceder y utilizar datos externos, actualizados o privados para generar respuestas más precisas y contextualizadas. La arquitectura RAG implica la preparación de documentos (como PDFs, páginas web o transcripciones de videos de YouTube), la creación de embeddings vectoriales numéricos a partir de los textos, el almacenamiento de estos vectores en una base de datos vectorial (como Chroma o Pinecone, que pueden ser locales), la realización de búsquedas por similitud para recuperar la información más relevante según las consultas del usuario, y finalmente, el uso del LLM para procesar y generar una respuesta coherente basada en el contexto recuperado.
- Para la gestión de flujos más complejos o para representar la lógica de los agentes de manera más visual, se puede emplear LangGraph. LangGraph es una recomendación para construir un comportamiento de agente más complejo, definiendo su lógica como un grafo, lo que permite secuencias de pasos que pueden iterar, ramificarse y ejecutar subgrafos, brindando un control superior sobre el proceso de toma de decisiones de los agentes de IA avanzados.

n8n para automatización e integración de flujos de trabajo:

Descripción: n8n es una potente plataforma de automatización de flujos de trabajo, distribuida bajo un modelo "source-available" que permite su despliegue en infraestructuras locales (self-hosting), garantizando así la máxima privacidad y control de los datos. Su funcionamiento se basa en un intuitivo lienzo visual donde se conectan "nodos". Cada nodo representa una aplicación (ej. una base de datos, un servicio de correo, un gestor documental) o una función lógica (ej. una condición "si/entonces", un bucle, un procesamiento de datos). Esto permite a personal técnico, e incluso a usuarios avanzados sin conocimientos de

programación profunda, diseñar y automatizar procesos complejos de manera visual.

Aplicación en el proyecto: El rol de n8n es ser el sistema nervioso central que conecta a los asistentes de IA con las aplicaciones y sistemas existentes en la Diputación. Mientras que los LLMs son el "cerebro" que procesa y genera información, n8n es el "brazo ejecutor" que permite actuar sobre esa información. Por ejemplo:

- **Gestión automatizada de oportunidades.** Imaginemos que un asistente de IA analiza una convocatoria de subvención y extrae sus datos clave (plazos, cuantías, requisitos). Un flujo de trabajo en n8n podría orquestrar automáticamente el siguiente proceso: formatear esta información en un resumen estandarizado, enviarlo por correo electrónico al jefe del servicio correspondiente para su valoración y, simultáneamente, crear una nueva tarea en el sistema de gestión de proyectos de la Diputación con la fecha límite ya asignada.
- **Automatización del ciclo de vida de los documentos:** Cuando un asistente de IA genera un borrador de un documento, como un acta o un informe, y este es validado por un empleado, un flujo de trabajo de n8n podría encargarse de los pasos siguientes de forma automática: convertir el documento a formato PDF, archivarlo en la carpeta correcta del gestor documental oficial con la nomenclatura adecuada, y enviar notificaciones a los interesados para informarles de que el documento final está disponible.

n8n es, por tanto, la pieza clave para pasar de la simple generación de texto a la automatización real y de extremo a extremo de procesos administrativos.

Conclusión estratégica: La integración de n8n en la arquitectura tecnológica del proyecto es fundamental porque permite transformar las capacidades de generación de la IA en acciones concretas y automatizadas. Permite construir flujos de trabajo

complejos y personalizados que se integran con el software existente, maximizando la eficiencia y reduciendo la carga de trabajo manual. Al poder desplegarse localmente, asegura que la soberanía de los datos se mantenga intacta incluso cuando se orquestan operaciones entre múltiples servicios, alineándose perfectamente con los principios fundamentales de este proyecto.

C. Aspectos críticos a tener en cuenta

La experiencia adquirida en el "Laboratorio de IA" es un activo de valor incalculable. Ha permitido demostrar la viabilidad del enfoque, pero, sobre todo, ha servido para identificar con precisión los desafíos que implica pasar de un prototipo funcional a un servicio público escalable, fiable y seguro. Para entender la magnitud del reto, podemos usar una analogía: una cosa es construir un coche de carreras en un garaje (innovador, rápido, pero que requiere un mecánico experto constantemente y no es apto para el uso diario), y otra muy distinta es establecer una línea de producción de vehículos para el público, que exige fiabilidad 24/7, seguridad y un mantenimiento sencillo.

Nuestro conjunto tecnológico actual es el motor y el chasis del prototipo. La siguiente fase del proyecto consiste en construir la "fábrica" y el "coche de producción", lo que requiere una inversión estratégica en ingeniería de plataforma. Esto implica abordar tres desafíos fundamentales que ya se han hecho patentes en la fase de pruebas:

- **Gestión de la concurrencia y la carga (El problema del "único carril"):**

Desafío Práctico Identificado: La arquitectura actual con un único servidor Ollama funciona como una carretera de un solo carril. Si un usuario realiza una consulta a un modelo, el carril está ocupado. Si otro usuario necesita una aplicación que usa un modelo distinto, el sistema debe detener el tráfico, "descargar" el primer modelo de la memoria de la GPU (VRAM) y "cargar" el segundo. Este "swapping" de modelos, observado en las pruebas, genera una latencia (tiempo de espera) elevada en un entorno con múltiples usuarios simultáneos.

Solución Estratégica: La plataforma provincial debe ser una autopista de múltiples carriles. Esto se consigue implementando un sistema de inferencia más

avanzado (como vLLM o TensorRT-LLM, diseñados para gestionar múltiples peticiones de forma eficiente) y orquestando los recursos con una plataforma como Kubernetes. Esta tecnología permite tener múltiples réplicas de los modelos funcionando en paralelo y un balanceador de carga que actúa como un "controlador de tráfico aéreo", dirigiendo cada petición al carril (GPU/modelo) que esté libre, garantizando así un servicio fluido y sin esperas.

- **Seguridad y Monitorización ("Hardening" o Fortificación):**

Desafío Práctico Identificado: El laboratorio funciona en un entorno protegido. Un servicio público provincial es un objetivo de alto valor que debe estar "fortificado" (hardened). La contenerización Docker actual es una medida básica de seguridad, pero insuficiente.

Solución Estratégica: El equipo técnico deberá construir un perímetro de seguridad robusto alrededor de la plataforma. Esto no es solo instalar un antivirus, es desplegar firewalls de nueva generación (NGFW), sistemas de detección de intrusiones (IDS/IPS), y una plataforma de monitorización y observabilidad que permita saber en tiempo real qué está ocurriendo en el sistema, detectar anomalías y recibir alertas automáticas. Es el equivalente a instalar cámaras de seguridad, alarmas y contratar personal de vigilancia para un edificio público.

- **Ciclo de Vida de Modelos y Aplicaciones (MLOps).**

Desafío Práctico Identificado: Actualmente, para actualizar las aplicaciones creadas en Streamlit, es necesario detener y reiniciar manualmente el contenedor de estas aplicaciones, lo que provoca una interrupción del servicio para el resto de aplicaciones. Esto es inviable en producción.

Solución Estratégica: Se debe implementar un ciclo de vida de Machine Learning Operations (MLOps), que es el estándar profesional en la industria. Esto significa crear pipelines de Integración Continua y Despliegue Continuo (CI/CD). En la práctica, esto funciona como una cadena de montaje automatizada: un desarrollador introduce una mejora en una aplicación, un sistema automático la

somete a pruebas de calidad y seguridad, y si las supera, la despliega en producción sin intervención humana y sin interrumpir el servicio. Este proceso es clave para la agilidad y la fiabilidad.

D. Exploración complementaria de herramientas comerciales (versiones gratuitas)

Si bien el enfoque principal y estratégico del proyecto se basa en soluciones open source y de ejecución local para garantizar la soberanía, la privacidad y el control, sería negligente no considerar, de manera complementaria y para fines específicos, las capacidades ofrecidas por modelos comerciales avanzados, especialmente en sus versiones gratuitas o con cuotas de uso limitadas. Esta exploración debe realizarse siempre con una clara conciencia de las implicaciones en cuanto a privacidad y dependencia.

Modelos de lenguaje avanzados (ejemplos):

- **Google Gemini 2.5 Pro:** Ofrece capacidades multimodales avanzadas y una gran ventana de contexto, accesible a través de Google AI Studio con una cuota gratuita. Podría ser útil para experimentación en tareas complejas de análisis o generación que superen las capacidades de los modelos locales disponibles inicialmente.
- **Modelos de OpenAI (ej. GPT5):** A través de la interfaz de ChatGPT gratuita o con acceso limitado vía API, estos modelos siguen siendo referentes en cuanto a calidad de generación y razonamiento. Su uso podría considerarse para benchmarking o para tareas no críticas que no involucren datos sensibles.
- **Modelos de Anthropic (ej. Claude 4.5 Sonnet/Opus):** Conocidos por su rendimiento en tareas de escritura larga y su ventana de contexto, también ofrecen acceso limitado gratuito.
- **xAI Grok-4:** Este modelo se destaca por su capacidad de razonamiento avanzado en tareas de lógica, matemáticas y ciencia, y por su integración de búsqueda en tiempo real. Se ofrece en dos versiones: Grok-4, un

modelo de lenguaje potente, y Grok-4 Heavy, que utiliza una arquitectura de múltiples agentes para abordar problemas complejos.

Importancia de la evaluación continua: El panorama de estos modelos cambia rápidamente, por lo que será necesario evaluar continuamente las opciones disponibles y sus términos de uso.

Asistentes y buscadores con IA (ejemplos):

- **Microsoft Copilot:** Integrado en el ecosistema de Microsoft, puede ofrecer asistencia contextual en herramientas ofimáticas. Su uso, si ya se dispone de licencias de Microsoft 365, podría explorarse para tareas de productividad individual, siempre diferenciando su ámbito del de los asistentes locales.
- **Perplexity AI:** Es un motor de búsqueda conversacional que cita fuentes y puede ser útil para la investigación rápida y la obtención de resúmenes sobre temas generales, complementando las búsquedas tradicionales.

Herramientas de investigación y análisis documental (ejemplos). Esta categoría se especializa en trabajar con un corpus de documentos proporcionado por el usuario, siendo una excelente contrapartida comercial a las capacidades RAG locales.

- **Google NotebookLM:** Es un asistente de investigación virtual diseñado específicamente para trabajar con las fuentes que el usuario proporciona (documentos de Drive, PDFs, texto copiado, URLs, vídeos de YouTube). A diferencia de un chatbot tradicional, NotebookLM se basa exclusivamente en el contenido de estos documentos para generar resúmenes, responder preguntas, crear esquemas o generar nuevas ideas, citando siempre sus fuentes. Esto lo convierte en una herramienta muy potente para analizar expedientes, informes o legislación, ya que minimiza el riesgo de "alucinaciones" al no inventar información fuera del contexto proporcionado.

Agentes de IA autónomos y de nueva generación. Esta emergente categoría de herramientas va un paso más allá de la simple respuesta a preguntas, buscando ejecutar tareas de forma autónoma o reorganizar la información de manera novedosa.

- **Manus:** Se presenta como un "agente de IA autónomo" que puede ser "contratado" para realizar tareas de trabajo. Su principal capacidad es aprender flujos de trabajo repetitivos mediante la observación ("muéstrale una vez, lo aprende para siempre") para luego ejecutarlos de forma independiente. Puede integrarse con múltiples aplicaciones (email, calendarios, CRM, etc.) para realizar tareas como la entrada de datos, la gestión de agendas o la generación de informes, permitiendo delegar flujos de trabajo completos.
- **Genspark:** Es un organizador de información impulsado por IA que funciona como un motor de búsqueda de nueva generación. En lugar de ofrecer una lista de enlaces, Genspark analiza múltiples fuentes y genera una única página de resumen ("Sparkpage") para cada consulta. Puede analizar sitios web, documentos e incluso vídeos para sintetizar la información. Es una herramienta potente para la investigación y la comprensión rápida de temas complejos, ofreciendo una visión consolidada y fácil de digerir.

Navegadores con IA

Esta categoría describe herramientas que no solo buscan y resumen información, sino que utilizan agentes de IA para interactuar activamente con la web, comprender objetivos complejos y ejecutar tareas de varios pasos de forma autónoma. A diferencia de un buscador conversacional, su objetivo es la acción y la consecución de resultados.

- **Perplexity Comet:** Es un navegador agéntico diseñado para que los usuarios puedan delegar tareas complejas que requieren investigación y acciones en la web. Comet puede entender un objetivo de alto nivel (por ejemplo, "planificar un viaje a Japón"), dividirlo en subtareas, investigar

opciones, comparar precios y presentar un plan completo al usuario. Su enfoque no es solo responder preguntas, sino actuar como un asistente proactivo que navega y opera en la web para cumplir con un objetivo, lo que lo diferencia de las herramientas de búsqueda tradicionales y lo sitúa en la vanguardia de la interacción con la IA

Consideraciones para su uso:

- **Casos de uso específicos:** Se podrían identificar tareas muy puntuales donde las capacidades de estos modelos comerciales (ej. análisis multimodal avanzado, acceso a información web en tiempo real muy específica) ofrezcan una ventaja clara y donde los riesgos de privacidad sean gestionables o nulos (ej. trabajo con información pública no sensible).
- **Experimentación y aprendizaje:** Las versiones gratuitas pueden servir como un banco de pruebas para entender las capacidades de la vanguardia de la IA y para inspirar el desarrollo o la mejora de los asistentes locales.
- **Limitaciones y riesgos:** Es crucial ser plenamente consciente de las limitaciones de las versiones gratuitas (cuotas, funcionalidades reducidas) y, sobre todo, de las implicaciones en cuanto a la privacidad de los datos (los datos enviados a estas plataformas pueden ser utilizados por los proveedores). Su uso con datos sensibles o información interna de la Diputación debería estar estrictamente prohibido o severamente restringido y evaluado.
- **No sustitución del enfoque estratégico:** Esta exploración debe ser siempre complementaria y no debe desviar el foco del desarrollo de una capacidad de IA soberana y local basada en open source, que es el pilar fundamental del proyecto. Esta arquitectura tecnológica combinada busca dotar a la Diputación de un conjunto de herramientas potente y adaptable, priorizando el control y la soberanía inherentes al código abierto y la

ejecución local, pero sin cerrar la puerta a la exploración cautelosa y estratégica de otras opciones que puedan aportar valor en contextos muy definidos. La capacitación del personal en el uso de estas herramientas, como se detallará en el plan de alfabetización, será esencial para su correcta adopción y aprovechamiento.

4. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN, ESCALABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD

La introducción de la IA se concibe como un proceso evolutivo, partiendo del laboratorio funcional para llegar a un servicio provincial robusto. Tomando como punto de partida el “Laboratorio de IA”, que constituiría la Fase 0, este plan se estructura en fases para permitir una adopción gradual y la mitigación de riesgos.

4.1. Fase 1: profesionalización y despliegue controlado en la Diputación

Esta fase se centra en transformar el prototipo en una plataforma robusta y sentar las bases estratégicas, organizativas y éticas del proyecto. El objetivo de esta fase es consolidar las herramientas, la arquitectura final, la formación del personal y, fundamentalmente, las reglas del juego. Las tareas clave incluyen:

- **Diagnóstico inicial:** Evaluar el estado de la administración digital, inventariar los datos existentes y su calidad, y analizar los procesos para identificar cuellos de botella y oportunidades.
- **Definición estratégica:** Establecer una hoja de ruta clara, fijar objetivos medibles e identificar los equipos que liderarán el proceso.
- **Marco de gobernanza y ética:** Diseñar e implementar un marco local que adapte la regulación (RIA) y establezca un código ético interno, garantizando la transparencia algorítmica.
- **Gestión de riesgos:** Clasificar los sistemas de IA según su nivel de riesgo y realizar evaluaciones de impacto para abordar sesgos y garantizar la supervisión humana.

- **Planificación y capacitación:** Analizar los perfiles necesarios y lanzar el plan piloto de formación "Impulsa tu IA local - " para dotar al personal de competencias digitales y conocimiento sobre IA y cumplir así con las obligaciones del artículo 4 del RIA

4.2. Fase 2 y 3: hacia la automatización avanzada y la consolidación

- **Fase 2 - Investigación de la IA Agéntica:** Una vez consolidada la plataforma, se iniciará una investigación en un entorno controlado (*sandbox*) para explorar el potencial de la "IA Agéntica" (sistemas que actúan de forma autónoma). Un error de un agente es una acción administrativa con consecuencias legales. Por ello, se usarán herramientas como LangGraph para construir prototipos y un marco de gobernanza antes de cualquier aplicación real.
- **Fase 3 - Consolidación:** Se centrará en optimizar el rendimiento, mantener una vigilancia tecnológica constante y preparar el despliegue a los ayuntamientos.

4.3. Modelo de escalabilidad provincial: plataforma centralizada como servicio (PaaS)

Las limitaciones de recursos de la mayoría de ayuntamientos hacen inviable una instalación local en cada municipio. La estrategia será un modelo de Plataforma como Servicio (PaaS) centralizado, soberano y gestionado por la Diputación.

Este modelo se fundamenta en tres pilares:

1. **La Diputación como proveedor tecnológico de confianza:** Construirá, mantendrá y securizará una única plataforma tecnológica central.
2. **Los Ayuntamientos como usuarios finales:** Accederán a los asistentes de IA a través de un portal web seguro, sin ninguna carga técnica,

siguiendo un modelo de éxito probado en otros servicios de administración electrónica.

3. **Personalización y soporte centralizados:** La adaptación de los servicios para cada municipio (ej. cargar sus ordenanzas en un asistente RAG) y el soporte técnico se realizarán desde el **Centro Provincial de Competencia en IA**, garantizando la equidad en el acceso y la eficiencia en la gestión.

4.4. Sostenibilidad del proyecto: enfoque energético y financiero

- **Sostenibilidad energética:** Se abordará el impacto energético en colaboración con la **Agencia Provincial de la Energía**. Su rol será mitigar el consumo con planes de eficiencia y autoconsumo, y usar la propia IA como herramienta para diseñar planes de ahorro energético en la provincia.
- **Sostenibilidad financiera:** Se basará en un análisis del **Coste Total de Propiedad (TCO)**. El modelo autoalojado sustituye el pago por licencias por la inversión en un **equipo interno de alta cualificación** (DevOps, MLOps, ciberseguridad), que es el coste operativo más significativo y la garantía de soberanía. La financiación debe priorizar la creación y sostenibilidad de este equipo, además de la adquisición inicial del hardware.

4.5. Pilar transversal: la estrategia de gobernanza del dato

- La gobernanza del dato es un pilar fundamental para el éxito de la IA, siendo un aspecto organizativo y estratégico, no solo técnico. Su objetivo es maximizar el valor del dato garantizando su calidad, integridad y cumplimiento normativo, permitiendo una administración centrada en el dato.

- Debe ser una función centralizada, impulsada desde el máximo órgano de gobierno y liderada por una figura como el "Responsable del gobierno del dato". Su implementación seguirá estos pasos clave:
- Establecer un marco normativo local (ej. una ordenanza).
- Elaborar y aprobar un "Plan de Gobierno del Dato" estratégico y con recursos asignados.
- Crear y mantener un inventario de datos para conocer todos los activos de información.
- Definir estándares de calidad del dato uniformes para toda la organización.
- Garantizar la protección y el tratamiento ético de los datos desde el diseño.
- Promover una cultura del dato a través de la formación continua del personal.
- Integrar la gobernanza del dato en todos los procesos administrativos para la toma de decisiones informadas

5. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite extraer conclusiones que validan la viabilidad de la propuesta y trazan un camino claro para su implementación.

5.1. Resumen de los principales hallazgos y viabilidad de la propuesta

El proyecto ha evolucionado desde una visión tecnológica a un plan concreto, con tres hallazgos clave:

- Validación del potencial y la estrategia: Se confirma la oportunidad de usar la IA para mejorar la eficiencia local. El modelo de código abierto y

ejecución local se consolida como el camino coherente para garantizar la soberanía tecnológica y la privacidad de los datos, alineado con las directrices de la UE y España.

- Identificación de los desafíos reales de producción: La experiencia del laboratorio ha sido crucial para identificar que los desafíos reales no son la tecnología en sí, sino la ingeniería de plataforma, la gestión de la concurrencia y la ciberseguridad.
- Definición de una arquitectura viable y escalable: Se ha pasado de "kits" individuales a un modelo más realista y sostenible: una Plataforma como Servicio (PaaS) centralizada. Se ha validado un *stack* tecnológico funcional (Ollama, Streamlit, LangChain, n8n) que requiere una capa de ingeniería profesional para su puesta en producción.

5.2. Recomendaciones clave para una implementación exitosa

Para que el proyecto alcance su máximo potencial, debe guiarse por los siguientes principios:

- Construir un servicio, no solo herramientas: El foco debe ser la ingeniería de una plataforma provincial fiable, segura y escalable.
- Invertir en personas, no solo en hardware: El éxito depende de un equipo técnico interno de alta cualificación. La principal partida presupuestaria a medio plazo es la contratación y retención de este talento.
- Priorizar la gestión de riesgos y el cumplimiento normativo: Aplicar un enfoque de "seguridad desde el diseño". La gobernanza de datos y el cumplimiento del RIA y GDPR deben preceder a cualquier despliegue.
- Adoptar un despliegue fásico y centrado en el usuario: Comenzar con casos de uso de bajo riesgo en la Diputación, involucrando a los usuarios finales desde el principio.

- Posponer la autonomía de la IA: La "IA Agéntica" conlleva un riesgo mayor. Su desarrollo debe limitarse a entornos de investigación hasta que exista una madurez tecnológica y un marco de gobernanza absolutos.

5.3. Hoja de ruta: próximos pasos concretos para la implementación

Se propone una hoja de ruta en tres bloques de actuación paralelos y priorizados:

Bloque 1: Gobernanza y estrategia (El "Qué" y el "Porqué")

- Consulta y diagnóstico provincial: Lanzar una consulta a los ayuntamientos para crear un "mapa de capacidades y necesidades de IA".
- Elaboración de las directrices éticas: Redactar y aprobar las "Directrices Éticas para la Implementación de IA en las Entidades Locales de la Provincia de Lugo".
- Búsqueda activa de financiación: Preparar propuestas sólidas a convocatorias de financiación, destacando el enfoque soberano y el impacto territorial.

Bloque 2: Capacidades internas (El "Quién" y el "Cómo")

- Consolidación del equipo y alianzas: Formalizar el "Centro Provincial de Competencia en IA" y establecer alianzas estratégicas con universidades y centros de investigación.
- Adquisición de la infraestructura inicial: Realizar el cálculo de costes y proceder a la adquisición de la infraestructura de servidor para la plataforma.
- Lanzamiento del programa de formación: Diseñar y lanzar el programa piloto "Impulsa tu IA Local ", comenzando con el personal clave de la Diputación.

Bloque 3: Implementación técnica (El "Hacer")

- Desarrollo del catálogo de soluciones: Iniciar el desarrollo de los 2-3 primeros asistentes de IA piloto en la Diputación.
- Definición de métricas de seguimiento: Establecer indicadores (KPIs) para evaluar el impacto de los pilotos.
- Creación de la plataforma de colaboración: Poner en marcha un espacio web o foro provincial para facilitar la comunicación y el intercambio de conocimiento.

5.4. Visión final: hacia una administración local inteligente y responsable

La apuesta de la Diputación de Lugo por la IA de código abierto es una oportunidad para liderar la transformación digital de la provincia. Al actuar como catalizador de innovación y proveedor de servicios supramunicipales, puede empoderar a los ayuntamientos para superar la brecha digital y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La priorización de una soberanía tecnológica realista, el cumplimiento normativo riguroso, la sostenibilidad y un enfoque ético centrado en la supervisión humana, consolidarán a la Diputación de Lugo como un referente en la modernización inteligente del sector público. El momento de actuar es ahora, con un plan que es visionario y, a la vez, consciente de sus desafíos y robusto en sus soluciones. El objetivo es construir un futuro donde la IA sea un componente fundamental de una administración pública eficiente, transparente y cercana a su ciudadanía.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALAN TURING INSTITUTE. "Mapping the potential: Generative AI and public sector work", *The Alan Turing Institute*, mayo 2025. Disponible en: https://www.turing.ac.uk/sites/default/files/2025-05/ons_tus_final_report.pdf [Consulta: 30 de junio de 2025].

ALMONACID LAMELAS, V. "Aplicaciones prácticas de la inteligencia artificial en los ayuntamientos", *Derecho Local*, 5 de mayo de 2025. Disponible en: <https://derecholocal.es/opinion/aplicaciones-practicas-de-la-inteligencia-artificial-en-los-ayuntamientos> [Consulta: 18 de mayo de 2025].

Anteproyecto de ley para el buen uso y gobernanza de la inteligencia artificial, Instituto Autor, 11 de marzo de 2025. Disponible en: <https://institutoautor.org/espana-el-gobierno-aprueba-el-anteproyecto-de-ley-para-el-buen-uso-y-la-gobernanza-de-la-inteligencia-artificial/> [Consulta: 26 de marzo 2025].

ASOCIACIÓN DIGITALES. "OpenEuroLLM: El proyecto europeo busca crear familia de modelos de IA de código abierto multilingüe", *Europa Press*, 4 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.europapress.es/portaltic/sector/noticia-openeurollm-proyecto-europeo-busca-crear-familia-modelos-ia-codigo-abierto-multilingue-20250204153046.html> [Consulta: 4 de febrero de 2025].

COMISIÓN EUROPEA, JOINT RESEARCH CENTRE. *Generative AI outlook report: Exploring the intersection of technology, society and policy*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2025. Disponible en: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC142598/JRC142598_01.pdf [Consulta: 5 de junio de 2025].

COMISIÓN EUROPEA, OFICINA DE IA. "Marco de alfabetización en IA CE-OCDE", *Profesor Productivo*, 29 de mayo de 2025. Disponible en: <https://profesorproductivo.com/blog/analisis-del-marco-de-alfabetizacion-en-ia-ce-ocde/> [Consulta: 15 de junio de 2025].

COMISIÓN EUROPEA. "Second wave of AI Factories set to drive EU-wide innovation", *Estrategia Digital de la Comisión Europea*, 12 de marzo de 2025. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/second-wave-ai-factories-set-drive-eu-wide-innovation> [Consulta: 20 de abril de 2025].

ESADEECPOL. "El impacto de la IA en el sector público español: Avances para el acceso a servicios básicos", *EsadeEcPol*, 22 de mayo de 2025. Disponible en: <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/ia-sector-publico/> [Consulta: 30 de mayo de 2025].

"Estrategia de Inteligencia Artificial 2024", *Gobierno de España*, 14 de mayo de 2024. Disponible en: <https://digital.gob.es/comunicacion/notas-prensa/secretaria-digitalizacion-e-inteligencia-artificial/2024/05/2024-05-14.html> [Consulta: 15 de mayo de 2025].

GOVERNMENT DIGITAL SERVICE & DEPARTMENT FOR SCIENCE, INNOVATION & TECHNOLOGY. "Microsoft 365 Copilot experiment: Cross-government findings report", *GOV.UK*, 2 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/microsoft-365-copilot-experiment-cross-government-findings-report> [Consulta: 30 de junio de 2025].

HAUTELMAN, P. A. "Beyond text: Equipping your Open WebUI AI with action tools", *Medium*, 25 de abril de 2025. Disponible en: <https://medium.com/open-webui-mastery/beyond-text-equipping-your-open-webui-ai-with-action-tools-594e15cd7903> [Consulta: 2 de mayo de 2025].

HAUTELMAN, P. A. "Build your local AI: From zero to a custom ChatGPT interface with Ollama & Open WebUI", *Medium*, 14 de marzo de 2025. Disponible en: <https://medium.com/open-webui-mastery/build-your-local-ai-from-zero-to-a-custom-chatgpt-interface-with-ollama-open-webui-6bee2c5abba3> [Consulta: 25 de marzo de 2025].

HAUTELMAN, P. A. "Open WebUI tutorial: Supercharging your local AI with RAG and custom knowledge bases", *Medium*, 25 de marzo de 2025. Disponible en: <https://medium.com/open-webui-mastery/open-webui-tutorial-supercharging-your-local-ai-with-rag-and-custom-knowledge-bases-334d272c8c40> [Consulta: 1 de abril de 2025].

Ley 2/2025, de 2 de abril, de inteligencia artificial de Galicia. Diario Oficial de Galicia, nº 66, de 4 de abril de 2025. Disponible en: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2025/20250404/AnuncioC3B0-030425-0001_es.html [Consulta: 19 de mayo de 2025].

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Boletín Oficial del Estado, nº 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8761–8776. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> [Consulta: 6 de mayo de 2025].

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Boletín Oficial del Estado, nº 294, de 6 de diciembre de 2018, pp. 119788–119857. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673> [Consulta: 11 de abril de 2025].

MINSAIT. *Informe Ascendant 2024: IA en el sector energía*. Minsait, 2024. Disponible en: <https://manage.onesait.com/environment/wp-content/uploads/sites/20/2024/05/Informe-Ascendant-2024-IA-Sector-Energia.pdf> [Consulta: 10 de marzo de 2025].

OBSERVATORIO NACIONAL DE TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD.
Indicadores de uso de inteligencia artificial en España 2024. ONTSI, 2025.
Disponible en: <https://www.ontsi.es/es/publicaciones/Indicadores-de-uso-de-inteligencia-artificial-en-Espana-2024> [Consulta: 9 de abril de 2025].

OPEN WEBUI. "Getting started: Quick start with Ollama", *Open WebUI Docs*, 2025. Disponible en: <https://docs.openwebui.com/getting-started/quick-start/starting-with-ollama/> [Consulta: 20 de febrero de 2025].

Proyecto ALIA. Gobierno de España, 2025. Disponible en: <https://alia.gob.es> [Consulta: 16 de abril de 2025].

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, de 4 de mayo de 2016, pp. 1–88. Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> [Consulta: 5 de febrero de 2025].

Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (Reglamento de Inteligencia Artificial). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 1689, de 13 de junio de 2024. Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> [Consulta: 15 de febrero de 2025].

EFICIENCIA EN LA INICIATIVA ECONÓMICA Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS FRENTE A LA DISCRECIONALIDAD EN LA POTESTAD DE GESTIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Antonio MORALES GUARDIA

*Jefe de las Áreas de Urbanismo, Arquitectura, Patrimonio e Infraestructuras del
Excmo. Ayuntamiento de Alcalá la Real (Jaén)*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en
Derecho Público Local (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Introducción

1.1. El concepto de servicio público entendido desde finales del siglo XIX hasta hoy. Especialidad del servicio público local.

1.2 El ejercicio de la iniciativa económica pública y la prestación de los servicios públicos por las entidades locales. El concepto «*publicatio*». Los servicios locales de interés general y servicios básicos.

2. La prestación de los servicios públicos locales

2.1. El principio de eficiencia como mecanismo de optimización en la aplicación de la potestad administrativa de gestión pública.

2.2. La elección de la gestión de los servicios públicos en base a una Administración eficaz.

2.3. Exigencias de motivación para la elección entre gestión directa o indirecta. El concepto de optimización y su relación con los principios de eficiencia y sostenibilidad. Paralelismo entre la LBRL y la LCSP como normas básicas reguladoras de esta elección.

3. Conclusión

4. Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo trataremos de analizar un concepto esencial para la Administración como es, el tema de la eficiencia, para invitarnos a plantearnos cómo deber ser una Administración para que realmente se considere eficiente. Esto nos lleva,

como no puede ser de otra manera, a realizar un análisis de aquel tema estrechamente vinculado al efecto, como es el de la gestión del servicio público, centrándonos de manera especial en la especialización del servicio público local.

Daremos unas breves pinceladas sobre qué son y cómo se gestionan los servicios públicos, su evolución a lo largo de los diferentes hitos en los que el legislador trata de dar un giro de tuerca y el cómo, de alguna manera, afecta a su funcionamiento; con el objetivo y puesta de mira de intentar aclarar o simplemente recapacitar sobre si con la actual legislación actual se ha conseguido avanzar en este ámbito, mejorar dicha gestión, y si vamos por el buen camino acorde a ello.

1.1. El concepto de servicio público entendido desde finales del siglo XIX hasta hoy. Especialidad del servicio público local.

Las diferentes casuísticas cargadas de pluralidad y heterogeneidad de las diferentes actividades que suscriben dicha denominación, tanto de la visión de su contenido como en relación con las diferentes estrategias y técnicas utilizadas a este respecto, así como, también debido a su eminente carácter informal, ha resultado en la dificultad de establecer una definición global, generalista y omnicomprendiva del concepto de servicio público.

La teoría clásica desarrollada en Francia a fines del siglo XIX y el comienzo del XX convierte el concepto de servicio público en ese elemento que define el mismo derecho público, creando su definición como ese conjunto de reglas sobre su organización y operación, convirtiéndose en el criterio delimitante de la competencia jurisdiccional del contencioso-administrativo.

Este amplio concepto de servicio público se fortalece al reconocer las acciones administrativas como parte de él. Esos actos, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de interés general, se identifican con el servicio público y también con el régimen administrativo especial, así como con su control en el campo judicial. Esta concepción generalizada y global del conjunto de acciones administrativas, así como su redirección a la idea sobre la satisfacción del interés general, significaba impregnarlo con un

carácter de gran inexactitud referido a su contenido y de las técnicas de actuación asociadas.

Por lo tanto, con el fin de deslindar y acotar su significado, se genera una distinción entre la función pública, entendido como el ejercicio del poder de la soberanía, esencial para lograr los propósitos esenciales del estado y que se articulan a través de acciones de contenido legal, y el servicio público¹, que se limita a una actividad material, de beneficio prestacional para las personas, que satisface los fines sociales indispensables en un determinado momento.

Toda la legislación sobre el régimen local en España a lo largo del siglo XX fue claramente consciente del gran papel que significa la prestación de los servicios públicos para las entidades locales y, por lo tanto, la ha regulado de acuerdo². La identificación del servicio público ha sido tradicionalmente entendida en la legislación española – como actividad de provisión técnica o material de las entidades locales – con la mera atribución de sus competencias, por lo que se ha entendido que estas actividades provisionales se consideraron como servicio público si la entidad local actuó dentro del alcance de sus potestades.

La «publicatio» – que definiremos con mayor detalle posteriormente – de la actividad se llevó a cabo asignando responsabilidades específicas, en lugar de atribuir únicamente la propiedad. De esta manera, de la redacción original de los artículos 25.1 y 2 y 85.1 de la ley 7/1985, del 2 de abril, regulando las bases del régimen local, en adelante LBRL, parecía que los servicios públicos se definieron de esta manera, es decir, como aquellos que tienden a lograr los propósitos de los poderes de las entidades locales.

¹ Gimeno Feliu, entiende el servicio público y asó lo define como: “La calificación de servicio público debe recaer sobre actividades económicas o sociales que sean restadas de una manera continua y regular por una organización, destinada a aportar una utilidad; y que, por ser público, dicha actividad o servicio debe ser gestionado en nombre de la colectividad y ofrecido a la misma. No obstante, debemos continuar y constatar que con esta aproximación se engloban dos distintas concepciones de servicio público: una, por la que la titularidad de esa actividad o servicio recae en una Administración Pública y otra, en la que lo importante es la prestación de la actividad bajo un régimen jurídico exorbitante, sin importar la titularidad”.

² Parra Muñoz, Juan Francisco. El Servicio Público Local, ¿Una Categoría a Extinguir? Consejería de Justicia y Administración Pública. Instituto Andaluz de Administración Pública. Premio Blas Infante 2005. Sevilla, 2006.

Esta «publicatio» se manifestaría con la mera atribución de competencia o mediante el establecimiento de una lista de servicios mínimos obligatorios, recogidos estos en el artículo 26.1 del LBRL. La reserva de actividades y servicios esenciales a favor de las entidades locales previstas en el artículo 86.3 del LBRL, no atribuiría la propiedad a favor de las entidades locales, que derivarían del artículo 25.2 o del artículo 26 de la LBRL, sino que habilitaría para su implementación en un entorno de monopolio.

Por otro lado, con la entrada en vigor de la Ley 57/2003 del 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local – en adelante LMGL – quedó definido un nuevo concepto de lo que en el presente pudiera entenderse como lo que forman los servicios públicos locales. Esta ley introdujo cambios sustanciales en el LBRL actual, alejándose y rompiendo con la uniformidad que hasta ese momento se entendía como vigente, y que, de este modo, transfirió el mismo dibujo legal administrativo a todas las corporaciones locales, independientemente de su territorialidad y demografía³.

El concepto actualmente vigente, define los servicios públicos locales, como «los que prestan las Entidades locales en el ámbito de sus competencias»⁴, lo que se consideraría como la ejecución de cualquier beneficio, siempre que estén enmarcados en los poderes atribuidos a ellos por la legislación del sector.

Esta modificación de la LBRL, realizada mediante la LMGL – la cual debido a que tras concretar y establecer la citada definición de los servicios públicos locales, provocó la eliminación de cualquier referencia a los fines de los mismos – pretendió introducir algo de claridad en el confuso concepto que existía, iniciando un proceso de deslinde, diferenciación y separación del concepto de servicio público y el de la competencia; que tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

³ Carrillo Benito, Emilio y Cuerda García-Junceda, José Carlos. La modernización del Gobierno Local. Oportunidades y riesgos de la Ley 57/2003. Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2005.

⁴ Artículo 85.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

sostenibilidad de la Administración Local – en adelante LRSAL – podemos concluir que muestra una consideración como resultado vago, inacabado o insuficiente⁵.

Partiendo de la concepción de la categoría de servicio público *«aquella actividad prestacional de interés general cuya titularidad ha sido asumida por las entidades locales para su prestación de acuerdo con los principios de asequibilidad, igualdad, continuidad y calidad»*⁶, en todo caso se tendrá en cuenta la consideración de servicios públicos locales aquellas actividades cuya titularidad esté expresamente atribuida a las entidades locales por los artículos 26 y 86.3 de la LBRL; ya sea a través de la prestación obligatoria de una serie de servicios mínimos o a través de la reserva de actividades a favor de entidades locales.

Junto a todo esto, y en el marco de lo que proporciona la legislación sectorial correspondiente, en el desarrollo de aquellas materias sobre las cuales, en cualquier caso, el municipio ostente sus propias competencias y potestades – de acuerdo con el artículo 25.2 de la LBRL, o atribuido, por delegación por virtud del artículo 27 de la misma –; si concurren las circunstancias de interés general, que exijan garantizar unas determinadas condiciones de asequibilidad, continuidad y calidad, podrán crearse nuevos servicios públicos locales, que de ninguna manera podrá excluir la concurrencia empresarial o someter a regulaciones especiales la posible actividad particular con el fin de garantizar que dicha prestación podrá adoptarse para la disponibilidad para todos los ciudadanos.

En cualquier caso, se debe establecer una *«publicatio»* de la actividad o servicio – lo que conducirá bien a la propiedad de esta y, por lo tanto, su reserva a favor de la entidad local – debido al contenido de los artículos mencionados 26.1 y 86.3 de la LBRL; o la atribución de una responsabilidad expresa, por virtud de las disposiciones de los artículos 25.2 y 27 LBRL.

⁵ Frente a la redacción inicial – por la que cualquier actividad que tendiese a la consecución de cualquier fin distinguido dentro de la competencia local, tendría la consideración de servicio público – la redacción actual, nos induce a deducir, que, circunscrito al ámbito de las competencias locales, los servicios públicos solo son una técnica concreta y específica de actuación administrativa.

⁶ Joaquín Torno Mas. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona. Ex-Decano de la Facultad de Derecho de dicha Universidad.

En el primer supuesto, supondría la posible exclusión de la libre iniciativa económica privada, y en el segundo, para llevarse a cabo, debería hacerlo siempre en régimen de libre concurrencia, y para el establecimiento efectivo del servicio público local, en todo caso, sería necesario, tramitar un trámite que acredite su oportunidad y conveniencia -incluso en los casos de servicios mínimos obligatorios- similar al tramitado para la realización de la iniciativa económica local, como puede Jurisprudencia de TS.

1.2. El ejercicio de la iniciativa económica pública y la prestación de los servicios públicos por las entidades locales. El concepto «publicatio». Los servicios locales de interés general y servicios básicos.

- La administración pública, cuando presta un servicio económico de interés general en el ámbito local, debe plantearse cómo lo presta y cómo lo gestiona –

A través de la provisión de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa económica pública, las entidades locales llevan a cabo una actividad para la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, de modo que van más allá de la función exclusiva de la policía o vigilancia, que es la que se deriva de una buena parte de sus títulos de competencia.

En un lógico desarrollo del artículo 128.1 de la CE, el artículo 86.1 LBRL – tras la redacción establecida por la LRSAL – ratifica la habilitación a favor de las entidades locales para ejercer la iniciativa pública en el desarrollo de actividades económicas, condicionándola a la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ejercicio de sus competencias y potestades.

En cualquier caso, la nueva redacción del artículo 86.1 LBRL, con la derogación expresa del artículo 86.2, ofrece una sustantividad específica a la iniciativa económica local con respecto a los servicios públicos, que, de alguna manera, incluirán el conjunto de todas esas actividades con contenido económico que no se atribuyan expresamente por una ley a la responsabilidad de la entidad local.

Esta iniciativa debe llevarse a cabo, en cualquier caso, en el régimen de libre competencia, sin el ejercicio de ninguna prerrogativa, adquiriendo a la entidad local un comportamiento y apariencia en el escenario, como un mero agente del mercado correspondiente.

Junto con esto, se debe resaltar la nueva redacción del artículo 25.1 LRBRL, que circunscribe el posible desempeño de las actividades por parte de los municipios al alcance de sus poderes, de modo que, la realización de las actividades de la iniciativa económica local fuera del alcance de sus poderes, ya sean propias o atribuidas por la delegación, en su caso, se desarrollará dentro del marco de las disposiciones del artículo 7.3 de la LRBRL.

¿Qué entendemos entonces por el concepto «*publicatio*»? La propia LRBRL establece este concepto al indicar que los servicios públicos locales deben ser necesariamente proporcionados por la administración pública; bien en un régimen de monopolio de su titularidad y no por a su gestión, o bien, en colaboración con la iniciativa privada como salvaguarda de las posibles inequidades originadas por el derecho de competencia.

Y justamente, si existe esa provisión de titularidad pública y su "*publicatio*", se debe a que, desde la perspectiva europea, ya se atisba como necesario y se considera imprescindible que las administraciones intervengan en el mercado a través de sus acciones para asegurar y garantizar los principios generales del servicio público local, en términos de universalidad, equidad y accesibilidad. Estos principios deben motivar cualquier acción de la administración pública, especialmente si se trata de servicios públicos de relevancia económica general. El régimen jurídico de los servicios públicos dibujaría, desde un punto de vista general, tres grandes bloques, quedando deslindados como sigue:

1º - Establecer qué actividades – a través de una precisa definición sobre la consideración o calificación como parte del servicio público, así como qué actividades se encuadrarían incluidas dentro del interés general – deben ser consideradas como servicio público o como actividades de interés general; posibilitando de esta forma la

exclusión de estas actividades del sistema de mercado o la excepción parcial de estas actividades del sistema puro de libre concurrencia. En este sentido, resulta trivial y obvio que nos adhiramos a la postura doctrinal de Gimeno Feliu⁷, cuando señala que *“la prestación de servicios públicos locales debe pivotar sobre la esencia de la propia idea y función del servicio público, es decir, la regularidad, continuidad y neutralidad en la prestación, garantizando la mejor calidad del servicio a los ciudadanos”*.

Cuando la legislación asigna ciertos servicios públicos locales a la administración, no especifica qué sistema de prestación debe implementarse, ni siquiera

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, sobre el recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra distintos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

“El principio democrático es nada menos que “el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas” (STS 103/2013, FJ 6). Se trata de que la “comunidad local”, a través de las corporaciones locales en que está representada, intervenga en los asuntos que le afectan, lo que debe traducirse en la atribución de competencias al ente local y en la participación de este en las tareas conferidas a otras instancias territoriales (por todas, STS 32/1981, FJ 4). El preámbulo de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España el 15 de octubre de 1985, declara en este sentido “puede ser ejercido más efectivamente” el “derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos” como derecho que “forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa”; que “la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la constitución de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”; y que todo esto “supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión”. Por eso, la circunstancia de que las normas locales no tengan rango legal no significa en modo alguno que su aprobación por el pleno carezca de consecuencias bajo la perspectiva del principio democrático. Sin negar el juego de la reserva de ley tributaria, este Tribunal ha precisado que “en virtud de la autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del pleno de la corporación municipal, es preciso que la ley estatal atribuya a los acuerdos dictados por este (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del municipio, entre los cuales se encuentran las tasas” (STS 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 c). por lo mismo, se impone un “criterio de flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE, en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo”; “la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el pleno del ayuntamiento” (STS 132/2001, FFJJ 5 y 6). La competencia estatal para regular los órganos de gobierno de los entes locales, en general, y para distribuir entre ellos las atribuciones locales, en particular, conecta también, en última instancia, con el principio democrático: “es evidente que uno de los aspectos sustanciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local”. Partiendo de este razonamiento, la STC33/1993, de 1 de febrero, FJ 3, declaró la competencia estatal para regular “un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las corporaciones locales”, que incluye un elenco taxativo o cerrado de supuestos de mayoría cualificada que las comunidades autónomas no pueden complementar ni ampliar. Lo mismo hizo la STC 233/1999, FJ 38, vinculando la regulación básica estatal de los contenidos de los presupuestos generales del ente local al “correcto desarrollo del debate político en torno a la aprobación y ejecución de dicho presupuesto general” así como a la “transparencia”. También la STC 103/2013, FJ 3 e), refiriéndose al “diseño básico de la organización municipal”, que ha “comprendido tradicionalmente, los órganos de gobierno y de representación directamente enraizados en el art. 140 CE: Alcalde, tenientes de alcalde, pleno comisión de gobierno”. El principio democrático (art. 1.1 CE), siendo fundamento de la autonomía local (art. 137, 140 y 141 CE) y de la competencia estatal para regular el régimen de los órganos de gobierno de las corporaciones locales (art. 149.1.18 CE), según acabamos de razonar, debe funcionar necesariamente también como fuente de límites al ejercicio de aquella competencia estatal. De ello hay manifestaciones en la doctrina constitucional reciente”.

el modelo de gestión a implementar, ya que tal decisión es potestativa de la administración local en base a las competencias que ostenta y que bajo la cobertura que, desde un punto de vista general, le proporciona la LBRL, así como el resto de legislación que forman la diversa colección legislativa en la citada materia según la Comunidad Autónoma a la que nos refiramos, véase por ejemplo la LAUA (Ley de Autonomía Local de Andalucía), etc.

Las facultades y competencias concedidas por los artículos 25 y 26 de la LBRL, aluden respecto a la titularidad competencial y a la responsabilidad de quién debe proporcionar el servicio público, o sea, al término "*publicatio*". Estas actividades, que se rigen por la "*publicatio*" de la ley, pueden ser de naturaleza económica o social, y pueden ser realizadas bajo el régimen jurídico monopolístico – si son actividades asignadas a la administración pública – o bien en colaboración con la iniciativa privada.

2º - Por otro lado, establecer qué actividades deben ser consideradas como servicio público, pero ahora desde el punto de vista de asegurar qué actividades de prestación en la sociedad contemporánea deben ser aseguradas a todos los ciudadanos en términos de accesibilidad, equidad, calidad y continuidad. En este contexto, se parte de la perspectiva objetiva del servicio público. Esta inquietud se ha manifestado de manera particular durante el periodo de crisis económica, dado que observamos una regresión en la clasificación de actividades como servicio público o en la disminución de los contenidos de las prestaciones de servicios públicos

Los principios de estabilidad presupuestaria y disminución de déficit público, establecidos, por ejemplo, en el modificado artículo 135 de la Constitución Española, han establecido restricciones para la instauración de nuevos servicios o han disminuido las prestaciones de salud o la calidad del servicio educativo al incrementar la cantidad de estudiantes por aula⁸.

⁸ Informe elaborado como documento de trabajo de la Fundación Alternativas, 182/2014. En este informe se afirman en su primer apartado que debe dejarse de hablar de externalización para, se dice, hablarse sin eufemismos de privatización. Para el autor del Informe, privatizar es transferir una empresa o actividad pública al sector privado y esto es lo que se estaría llevando a cabo bajo diversas formas en el sector sanitario. Pues bien, es cierto que la palabra "privatizar" tiene un contenido político más fuerte que la palabra "externalización", pero discrepo del autor o cuanto menos creo que debe precisarse el alcance de su afirmación. Cuando se opta por una gestión indirecta de un servicio público no se trasfiere una actividad pública al sector privado, no se trasfiere la responsabilidad y garantía de esta prestación al mercado. Por ello en

- *¿Sería posible defender el carácter de irreversibilidad de aquellos servicios públicos – junto al nivel de contenido con el que se están prestando – ya considerados? Y, ¿qué servicios deberían quedar garantizados en la sociedad actual y futura? -*

3º - Y finalmente, establecer cuál sería la manera más efectiva y eficiente de proporcionar los servicios públicos. Después de varios años en los que se optó por la administración indirecta de estos, explorando estrategias de cooperación público-privada e intentando dibujar la figura del contratista colaborador con la administración; de un tiempo a esta parte, hemos observado una creciente defensa incondicional de la reintegración a la gestión pública, acusando a la administración privada de ser ineficaz.

Parece que ahora se insiste en proteger los servicios públicos y sus estándares de calidad, sino en retornar a la administración directa en lugar de la indirecta., dando la impresión que la insistencia y preocupación, ya no es tanto defender los servicios públicos junto a sus niveles de calidad, sino defender la idea e insistencia de volver a que estos se presten en la gestión directa frente a la indirecta, independientemente de su eficiencia y calidad, sin que exista un pronunciamiento sobre un análisis y reflexión de forma pormenorizada, de cómo se prestaría cada servicio público en una determinada gestión, dando por hecho, que el nivel de calidad y eficiencia en su prestación siempre será menor si se trata de una gestión indirecta, a de si se trata de gestión directa⁹. No es que sea necesario resistirse a la liberalización de servicios, dado que en este nuevo debate nos encontramos en realidad frente a servicios de propiedad pública indiscutible,

este sentido no se privatiza la sanidad como por ejemplo se privatizó la prestación del servicio de telefonía. Lo que se hace es, manteniendo plenamente el carácter de la sanidad como servicio público y por tanto las prestaciones propias de este servicio como de responsabilidad pública del Estado garante, se opta por razón de una pretendida mayor eficacia en la gestión por externalizar esta prestación a favor de empresas privadas que acceden a la prestación mediante concurso público. En este informe se afirma que la “sanidad privada es un importante aliado del sistema sanitario público, ya que contribuye a su sostenibilidad y a la consecución de objetivos fundamentales para la sanidad como son la equidad, la accesibilidad y la calidad en la atención sanitaria”.

⁹ El concepto no gira sobre una negación u oposición aferra acerca de la liberalización de servicios, puesto que el escenario en el que nos estamos moviendo, en todo caso, se encuentra rodeado de servicios de titularidad pública indiscutiblemente. Más bien lo que parece es emanar ebullendo la reivindicación sobre la recuperación de la gestión de los servicios a manos de la administración como titular de este, buscando acabar y poner fin a cualquier concesión o empresa mixta, que pudieran estar prestando dicho servicio, sin entrar en valoraciones o auditar dicha gestión respecto al contenido intrínseco y propio de la misma propiamente dicha.

sino que en este momento se demanda retomar la gestión de los servicios para la propia administración titular de estos.

Este nuevo planteamiento se ha venido a denominar “*remunicipalización*” de servicios. Se trata de un concepto que considero poco acertado a mi forma de ver, ya que, en su propia denominación, lleva consigo asociada cierta falacia, pues en realidad, no consiste en “*remunicipalizar*” – es decir, volver a hacer del municipio nada – ya que el propio servicio es en todo caso *sine qua non*, un servicio público municipalizado. Lo que en realidad se está planteando es que ese servicio municipal se gestione a un nivel interno y no externo; por lo que parecería más acertado plantear el término como “*reinternalización*”, como la recuperación para la gestión directa de un servicio que se prestaba por gestión indirecta.

Por otro lado, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía (LAULA), dedica su Título II a los servicios locales de interés general y a la iniciativa económica local. La falta de rigor sobre el concepto de servicio público barajado en la legislación de régimen local (art. 85.1 y 25.1 LBRL) considerando la equivalencia a cualquier actividad local con independencia de su prestación – ya sea en régimen de Derecho administrativo o de Derecho privado – así como la necesidad de esclarecer el concepto – dado que la privatización y liberalización transformaron el concepto clásico subjetivo de servicio público por aquella noción de un servicio universal y acerca de las obligaciones de servicio público – aconsejan eliminar la confusión actualmente existente, partiendo como una noción comunitaria de servicios de interés general. En este sentido, el art. 26.1 LAULA dispone que: “*Son servicios locales de interés general los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía*”.

Asimismo, el segundo punto del art. 26 del mismo cuerpo normativo, se remite a la capacidad de autoorganización de las entidades locales para la creación, organización, modificación y supresión de actividades y servicios de interés general, sin más límites

que la preservación de los de carácter básico enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía.

La LAULA caracterizado positivamente y con gran acierto a mi parecer acerca de unos principios generales como encuadre acerca del establecimiento sobre el régimen de los servicios de interés general. En su art. 28 se recogen algunos – entre los que destaca su punto 8 – como el de transparencia financiera y su gestión, pues, calor está que resulta necesario e imprescindible, determinar aquellas condiciones de financiación conforme al Derecho comunitario de los servicios locales de interés económico general.

Es la Ley 4/2007, de 3 de abril, de Transparencia de las Relaciones financieras entre las Administraciones y las empresas públicas y de transparencia financiera de determinadas empresas¹⁰, la que incorpora al Derecho español la Directiva de la Comisión 2006/111/, CE de 16 de noviembre de Transparencia de las Relaciones Financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como acerca de la transparencia financiera de determinadas empresas.

Esta pretende garantizar la transparencia acerca de la puesta a disposición de fondos con el fin de dilucidar los escenarios acerca de, cuándo se trata de compensaciones legítimas por obligaciones de servicio público, y cuándo constituyen subvenciones.

Este principio que se encuentra desarrollado en el art. 44 de la LAULA – único precepto en el que la legislación andaluza refiere de forma expresa como noción más restringida de servicios de interés económico general¹¹ –, dedicando el art. 49 a la transparencia acerca de las relaciones financieras referido a las empresas públicas locales¹⁰.

Por su parte, la LO 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dispone en su art. 60: *“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que,*

¹⁰ El art. 49.1 establece: “Las empresas públicas locales tendrán el deber de suministrar información, en los plazos que se establezcan en sus estatutos, a la Administración local de la que dependan, sobre la recepción de fondos enviados por las distintas Administraciones públicas, al objeto de garantizar la transparencia de las relaciones financieras”.

respetando el artículo 149.1.18.ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: ...c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos”.

De esta forma, el Estatuto de Autonomía para Andalucía – en adelante EA – incorpora de forma expresa para el régimen local, la noción de “servicios básicos” entre el conjunto irreductible de las competencias locales, enumerando en su art. 92.2, como aquellos servicios básicos de los Ayuntamientos andaluces – en los términos que determinen las leyes – los siguientes: “d) la ordenación y prestación del abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamientos de residuos, limpieza domiciliaria, prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros”.

Resulta trivial y fácilmente se puede desprender del EA para Andalucía, que incorpora dentro de las competencias locales lo que en el art. 26 LBRL¹¹ son servicios mínimos de prestación obligatoria en función de la población, así como algunos servicios reservados a tenor del art. 86.3 de la LBRL¹².

Respecto de los servicios básicos la LAULA, se establece en su contenido: “1. Son servicios públicos básicos los esenciales para la comunidad. Su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía. 2. Tienen en todo caso la consideración de servicios públicos básicos los servicios enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Asimismo, el art. 32.1 de la misma, declara la reserva a favor de los municipios los servicios públicos básicos enumerados en la letra d) del apartado segundo del artículo 92 del EA para Andalucía, lo que habilita, aunque no obliga, a su prestación en régimen de monopolio.

¹¹ En efecto, el art. 26 LBRL dispone: “Los municipios por sí o asociados deberán prestar en todo caso, los servicios siguientes: En todos los municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los Municipios con población superior a 5000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente”.

¹² El art. 86.3 LBRL dispone: “Se declara la reserva a favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. El Estado y las Comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios”.

Por otro lado, en la redacción original de la LBRL, se detectan fácilmente diferentes marcas que la legislación anterior dejó, así como a su vez, otra serie de conceptos poco claros¹³. En primer lugar, en relación a determinar los servicios sobre los que después habrá que discernir sus correspondientes formas de gestión y si es necesaria, en su caso, la municipalización, se barajan tres conceptos no deslindados totalmente:

1. *Se entienden como «Servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales»*¹⁴
2. Las entidades locales *«podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución»*. Todo indica que esta iniciativa pública puede tener por objeto cualquier clase de actividad, aunque no recaiga sobre una de las materias en que las entidades locales deben ejercer competencias¹⁵, estableciendo así precisamente la diferencia con los servicios públicos locales¹⁶.
3. La relación de *«actividades o servicios esenciales»* reservados en favor de las entidades locales, que en la primera redacción del artículo 86.3 fueron el *«abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; servicios mortuorios»*, pudiendo ser incrementada esta mediante Ley tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y potestades.

¹³ Una visión sintética de la municipalización de servicios, con referencia al caso más discutido en la práctica (el de agua), en MUÑOZ MACHADO, S. (2018): "El agua en la ciudad", en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 76.

¹⁴ Artículo 85.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

¹⁵ Tal y como recoge el artículo 96 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, «[La iniciativa de las Entidades locales para el ejercicio de actividades económicas, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes».

¹⁶ Vid. ORTEGA BERNARDO, J. (2017): "Servicios públicos e iniciativa económica local",

La regulación del concreto procedimiento de municipalización se recoge en el artículo 86.2, referido este a los supuestos de ejercicio de la iniciativa pública en la actividad económica; si bien el apartado 3 del mismo artículo lo extendía, al menos, a aquellos supuestos de ejercicio con monopolio de actividades reservadas, el cual era mucho más preciso, además, de «*la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma*». No se especifica ni se deja constancia de forma concisa y clara acerca de si es necesario incoar el expediente de municipalización para el ejercicio sin monopolio de las actividades con carácter de servicio público – es decir, sobre aquellas para las que las entidades locales ostenten las competencias, y cuyas condiciones de contorno servirían para distinguirlas del mero ejercicio de la iniciativa pública económica –.

El artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local – en adelante TRRL – desarrolla dicho procedimiento – en unos términos muy similares al procedimiento que recogía la legislación anterior – y parece dar a entender que es aplicable al ejercicio de «*actividades económicas*» en un sentido extenso y amplio de la palabra, de forma que incluiría tanto los servicios locales – es decir, los que se corresponden con competencias de las entidades locales – como las actividades económicas – como aquellas que se realizan sin otro título que el ejercicio de la iniciativa pública económica –.

No se establece ningún criterio vinculante para la elección de la forma de gestión de los servicios o actividades económicas¹⁷.

2. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.

2.1. El principio de eficiencia como mecanismo de optimización en la aplicación de la potestad administrativa de gestión pública

Derivado de la crisis económica de 2008 en España se llevó a cabo la modificación de cierta legislación administrativa, la cual afectaba a la manera en que se

¹⁷ Artículo 85.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

ejercía buena parte de las potestades públicas en relación a sus competencias; en particular, acerca de la potestad organizadora y, de forma más específica sobre la elección de las administraciones sobre las distintas modalidades de gestión de los servicios públicos locales.

La LRSAL, en particular en lo referente a la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales y el papel que le otorga al principio económico de eficiencia¹⁸, cambia de manera radical la tradicional discrecionalidad para la elección en la forma de gestión de los servicios públicos locales.

La inclusión del escenario del sector económico en las regulaciones administrativas y la asignación específica al sector financiero-presupuestario surge de la lógica discrepancia presente entre ambos. El sector financiero y presupuestario posee una normativa propia, reforzada en las recientes regulaciones establecidas, en contraposición al sector económico, que halla su evolución en las propias regulaciones administrativas.

Esta discrepancia implica que el principio de eficiencia posee bases, propósito y función propia en cada una de las acciones administrativas, y, por consiguiente, son estas reglas las que controlarán el uso de la autoridad organizativa y definan sus restricciones.

Se trata de un principio que ya se encontraba presente en nuestra Carta magna desde su aprobación¹⁹ – frente a su reciente incorporación tras la reforma del artículo 135 de la CE en el año 2011 de los principios financiero-presupuestarios – y que fueron desarrollados en nuestro ordenamiento con motivo de nuestra incorporación a la Unión Monetaria de la UE.

¹⁸ Artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Los principios que guiaron las LRSAL se reflejan en la modificación del artículo 2.1 que ha pasado a decir: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

¹⁹ El principio de eficiencia lo encontramos en el artículo 31.2, del Título I de nuestra Carta Magna.

Los principios de eficiencia y economía establecidos en la Constitución nos llevan al campo de los gastos públicos; sin embargo, no se limitan únicamente al proceso de gastos y pagos – en términos financieros y presupuestarios –, sino que expanden su alcance al nivel inicial, a la manera de producir dicho gasto. Dado que esa generación se lleva a cabo en todos los campos de la acción administrativa, nos topamos con un principio que va a orientar y moldear las acciones públicas hacia el mejor servicio a los ciudadanos, también en términos económicos y financieros²⁰.

En nuestra CE se reitera la optimización en la utilización de los fondos públicos, añadiendo a este principio el de economía²¹. Estos preceptos esenciales se han vinculado con otras disposiciones constitucionales destinadas a las entidades públicas, especialmente los mandatos establecidos en el artículo 103.1., y, debido a su profunda relación, se debe hacer referencia al principio de eficacia.

Esta interconexión es especialmente significativa al menos por dos motivos: por una parte, son dos principios constitucionales directamente dirigidos a los responsables públicos y, por otra parte, la vinculada a sus bases, es decir, si una acción es eficiente, entonces es eficaz. Esta declaración surge de las vertientes tomadas en cuenta en cada uno de ellos: el principio de eficacia propone lograr los objetivos deseados y el de eficiencia que se logren con los recursos requeridos, sin exceder ni disminuir. Por lo tanto, el principio de eficiencia abarca al de eficacia.

²⁰ Las previsiones constitucionales, por muy acertadas que sean, como a nuestro modo de ver es la inclusión de los principios económicos en el artículo 31.2, necesitan del desarrollo normativo y respaldo jurisprudencial para garantizar su efectividad. Al respecto se pueden mencionar las apreciaciones realizadas sobre este apartado, al decir que “la importancia del segundo apartado del artículo 31, si se pone en conexión con el mandato del artículo 9.2, se ha afirmado que podía ser el origen de una nueva concepción constitucional, como un derecho de signo positivo que comprometa a los Poderes públicos a promover programas de actuación orientados a la consecución de los objetivos sociales del Estado y, constituyendo un paso decisivo al jurificar principios capaces de abrir camino hacia aquellos objetivos sociales plasmados en los principios rectores de la política social y económica. Aunque, en principio, estas apreciaciones parecían depositar demasiadas esperanzas en una simple declaración jurídica, aún dotada de rango constitucional; pero resulta igualmente claro que no puede privarse de todo sentido a ninguno de los mandatos incorporados a nuestra Constitución. Pues de ella emanan deberes y límites dirigidos a los Poderes públicos para hacer realidad los fines económicos y sociales marcados por nuestra carta magna”. En este sentido y más concretamente sobre la denominada Constitución financiera, esencialmente contenida en el Título VI de la Constitución puede consultarse, entre otros, RUIZ ALMENDRAL V., y ZORZONA PÉREZ, J. “Constitución económica y Hacienda pública” en M. A. RAMIRO AVILÉS y G. PECES BARBA (Coord.), *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Coord. Ramiro Avilés y Peces Barba, Madrid Pons, 2004,

²¹ Son múltiples las perspectivas y modelos que abordan las relaciones y fundamentos de los principios de economía y eficiencia. Por ejemplo, desde la óptica del modelo de elección racional se plantea la distinción entre lo que se denomina eficiencia técnica y eficiencia económica; eficiencia asignativa y eficiencia productiva; eficiencia operacional y eficiencia adaptativa. Y se entienden desde dos perspectivas

Para entender esta relación, consideremos a los municipios: se podría sostener que son eficientes ya que proporcionan los servicios públicos obligatorios, pero esa prestación, como todos sabemos, no se distingue por su eficiencia. Las modificaciones normativas generaron cierto conflicto con la autonomía local, relacionado con el margen de actuación que las Entidades locales deben mantener para cumplir con lo que dicta el Ordenamiento jurídico, y orientado a su principal objetivo: brindar el mejor servicio a los intereses generales²². Esto no significa para nada que las Entidades locales no mantengan espacios de actuación para ejercer, entre otras, su autoridad organizativa.

La diferencia radica en que ahora deben aplicarla conforme a las exigencias explícitas establecidas, en particular las vinculadas a los principios económicos y los financiero-presupuestarios. De esta manera, el Tribunal Constitucional lo ha corroborado en las diversas resoluciones emitidas respecto a la LRSAL. El principal efecto es la supresión de la discrecionalidad que tradicionalmente se concedía al ejercicio de las potestades públicas involucradas. En el contexto específico de los servicios públicos locales, ahora se requiere incentivar específicamente su eficacia, tanto en la implementación y regulación del servicio público como al seleccionar su método de gestión.

Las Entidades locales tienen la posibilidad de adquirir la estructura organizativa que mejor se adecue a la necesidad justificativa de establecer el servicio público local y/o a la efectiva entrega del servicio público, ya sean estos servicios públicos potestativos u obligatorios ²³. Al establecer específicamente el principio de eficiencia en ambas acciones – regulación del servicio público y selección de la manera de su

²² Así se reconoció, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo 1603/1986, de 1 de abril al decir que no “puede aceptarse la invocación genérica de la autonomía municipal para la gestión de los intereses que le son propios para justificar la discrecionalidad en el empleo de sus recursos, pues, según el artículo 103, la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Ese mandato incorpora algunos de los límites infranqueables de toda la acción administrativa. Aún de forma más temprana el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, expresó que la autonomía consiste en elegir la opción más conveniente, dentro de la legalidad. También determinó que la autonomía es compatible con un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias (entre otras pueden verse las STC 4/1981, de 2 de febrero; 76/1983, de 5 de agosto; 117/1984, de 5 de diciembre, 27/1987, de 27 de diciembre, 159/2001, de 5 de julio).

²³ A los servicios públicos obligatorios establecidos en el artículo 26.1 de la LBRL se unen las actuaciones o servicios públicos derivados del desarrollo de las materias propias competenciales presentes en la LBRL (artículo 25.2) y desarrolladas por las normas sectoriales. Junto a las otras formas de colaboración con otras Administraciones, como la delegación de competencias.

administración – se completa, de alguna manera, la estrategia o directrices sobre la optimización en la utilización de los recursos públicos en cada una de las acciones públicas, ya sea en forma de regulación o como prestación eficaz, mediante su evolución contenido en nuestras regulaciones administrativas²⁴.

Adquiere una importancia específica no resultando baladí ni trivial, la regulación en las acciones tan relevantes en las Administraciones locales, como los servicios públicos locales.²⁵ Esta restricción regulatoria en relación a este principio causaba, por ejemplo, interpretaciones inquietantes de las entidades públicas.

En este caso específico, la autoridad organizativa se tradujo en emplear la elección de la forma de administración, especialmente las modificaciones realizadas, orientadas a objetivos diferentes a los que posee. Entre esos objetivos se incluye la utilización de esta acción como medio para proporcionar recursos económicos a las entidades locales, aunque esto conlleve mantener, e incluso aumentar, las carencias o ineficiencias en la prestación del servicio²⁶.

El Alto Tribunal nos recuerda que tanto las Administraciones públicas generales como las locales tienen el deber de implementar todas las acciones que aseguren *"la racionalización y eficacia en la utilización de los recursos públicos"*. En otras palabras,

²⁴ En cuanto a la regulación de los servicios públicos se ha de aludir a la nueva norma básica administrativa (Ley 39/2015). Esta norma incorpora como novedad el desarrollo de los principios de buena regulación (better regulation), entre ellos se encuentra el principio de eficiencia. Estos principios encuentran respuesta normativa en el nuevo Título VI de esta norma.

²⁵ Son las normas sectoriales, especialmente directivas. Valga a título de ejemplo lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En este artículo se establece que si la Entidad local decide imponer a ciertos productores o poseedores de residuos su entrega al sistema público de gestión entonces tal decisión debe motivarse específicamente en base a "criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos". Esta exigencia ha conllevado que distintos Tribunales Superiores de Justicia hayan rectificado actuaciones concretas de Entidades locales o la propia anulación de artículos en las Ordenanzas reguladoras. En este sentido pueden verse las Sentencias de del Tribunal Superior de Justicia balear 489/2015, de 10 de junio; la 391/2015, de 10 de junio; la 577/2015, de 17 de junio; o la 637/2015, de 7 de julio). En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia andaluz, en sus sentencias 5539/2016, de 11 de marzo; la 5538/2016, de 10 de marzo; la 4747/2015, de 30 de junio; la 6800/2017, de 24 de mayo.

²⁶ Buen ejemplo de esta actuación se encuentra en el supuesto analizado por la Sentencia 766/2016, de 5 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia Balear. La cual destaca cómo "la finalidad principal que motivó iniciar los trámites hacia una gestión indirecta del servicio era la de obtención de un beneficio económico para la Hacienda Municipal, en un contexto económico de graves dificultades para las haciendas públicas, lo que se podía paliar mediante contratos de concesión como el que nos ocupa (...). De la lectura del acuerdo de 26 de abril de 2013 e informes que lo justifican, se desprende que el motivo principal por el que se propuso pasar al sistema de gestión indirecta por medio de concesión era el de reducir la carga financiera del mantenimiento del servicio y, además, obtener un sustancial beneficio económico (canon fijo inicial no inferior a 2 millones de euros). Es decir, porque se carecía de fondos para el correcto mantenimiento del servicio de aguas y se entendía conveniente la obtención de otros adicionales para otras inversiones ajenas a dicho servicio (como los gastos de reforma del Teatro Principal)".

a pesar de que las normativas básicas o sectoriales no establecían de manera explícita el valor de la vertiente económica y el cumplimiento de las responsabilidades derivadas del principio constitucional de eficiencia, esto no significaba que las Administraciones no debieran buscar la mejor administración posible de los servicios públicos locales, la que mejor beneficie a los administrados afectados²⁷; y en una relación directa con estas medidas se halla el principio de eficiencia, expresamente incorporado en el artículo 31.2²⁸.

Por lo tanto, la clásica libertad de elección en la LBRL para seleccionar el método de administración de los servicios públicos locales ha originado dificultades en nuestras Administraciones. Entre estos están los relacionados con la expansión de "*patologías organizativas*"²⁹. La persistencia de ciertos trastornos organizativos en nuestras entidades locales ha llevado a la divulgación pública, no solo de las habituales deficiencias administrativas, sino también del incumplimiento de la legislación vigente³⁰; y, lo más grave, la percepción y el sentimiento generalizado de los ciudadanos de que el funcionamiento de las Administraciones públicas no representa un servicio para ellos; más bien, parecen una carga administrativa, económica y financiera.

²⁷ Por mandato del artículo 103.1 de la CE.

²⁸ En este sentido es de interés lo expresado por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización nº 1018, relativo a las medidas adoptadas por las Entidades locales para adaptarse a la disminución de ingresos, al decir que "los planes económico financieros, de saneamiento o de ajuste que formulan las Entidades en aplicación de los preceptos legales aplicables no siempre han garantizado, en la práctica, la solvencia financiera y el equilibrio económico presupuestario de las Entidades que los han aprobado, ya que, en muchos casos, éstos han estado más orientados a cumplimentar un requisito meramente formal que a constituir un auténtico instrumento de gestión y de toma de decisiones". Las actuales circunstancias se asemejan a las vividas en la reciente crisis económica; pues, la reducción de ingresos públicos es previsible y el exponencial aumento que se está produciendo en los niveles de déficit y deuda pública conllevará, más pronto que tarde, la exigencia de realizar los Planes exigidos por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La diferencia se encuentra en la vigencia de otras normas que expresamente exigen la eficiencia en las actuaciones públicas.

²⁹ El Informe nº 890 sobre la fiscalización del sector público local, ejercicios 2006, 2007 y 2008, del Tribunal de cuentas, cuando especifica que "la creación de nuevos entes instrumentales no siempre resulta justificable, ni atendiendo a su objeto ni por la necesidad de personificación que del mismo se deriva, ni por la complejidad jurídica, económica, financiera, organizativa y estructural que su constitución lleva consigo. Sino que se pueden considerar como excesos de desarrollo sobre lo que debiera constituir una eficiente, eficaz y económica organización administrativa, pudieran calificarse de "patologías" organizativas". En el mismo informe se insiste sobre las denominadas "patologías organizativas" al expresar que "la creación de un ente dependiente por parte de una entidad local (...) no ha respondido, en ocasiones, a nuevas necesidades que deban atenderse o a la racionalización de la gestión municipal, sino a la deliberada huida, principalmente en el caso de las sociedades mercantiles, de los controles internos o del control político municipal y a la búsqueda de un campo de actuación menos reglado en el que poder incrementar el margen de discrecionalidad de las decisiones que afectan a la ordenación del territorio, contratación, ejecución de inversiones y prestación de servicios públicos".

³⁰ Apareciendo continuos casos de anulación judicial de acuerdos de las mismas en el ámbito de lo contencioso-administrativo o de denuncias y condenas judiciales penales a sus cargos y responsables.

2.2. La elección de la gestión de los servicios públicos en base a una Administración eficaz.

La modificación introducida en el artículo 85.2 de la LBRL impacta directamente en la tradicional estructura legal de esta autoridad. El primer apartado del artículo 85.2 hace referencia y guía específicamente hacia una responsabilidad global para seleccionar el tipo de administración que pueda abarcar los servicios públicos locales, ya sean directos o indirectos, al dictar: *“Los servicios públicos de competencia local deberán ser administrados de la manera más sostenible y eficaz de entre las siguientes listas”*. El propósito concreto de la modificación es evidente: asegurar un método de administración de los servicios públicos locales que se ajuste tanto al principio económico de eficiencia como a las responsabilidades financiero-presupuestarias establecidas en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera – en adelante LEPSF – y las regulaciones que la implementan³¹.

En esta elección es necesario explicar y justificar cómo se ha llegado a la decisión tomada o por qué se ha descartado la otra opción permitida por las normas. En otras palabras, es necesario fundamentar correctamente el juicio técnico emitido a través del cual se ha seleccionado una forma de administración directa o indirecta: la más eficaz y sostenible³². Este mandato implica implementar la optimización en la definición de la forma de administración y, por supuesto, incidir en la tradicional discrecionalidad que define esta acción. El citado cambio no impacta en las diversas formas de administración proyectadas ni en la estructura de los servicios públicos locales; simplemente implica incluir y desarrollar demandas específicas en la elección permitida

³¹ Vid. VILLAR ROJAS, F. J., “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, p. 96-106. En particular cuando afirma que “La sostenibilidad de la que habla la LBRL no tiene exactamente el mismo sentido que la que regula la LOEPS, ya que ésta última se refiere siempre a la sostenibilidad de la hacienda pública en su conjunto, lo cual permite que algún servicio sea insostenible o, dicho de otro modo, sea incapaz de generar recursos para hacer frente a sus costes presentes y futuros, sin que por ello afecte a aquella condición global. Tampoco la eficiencia se aplica en el mismo sentido, pues en la LOEPSF “no se considera en términos clásicos (empleo más racional de los recursos, lo mismo con menos), sino que se vincula con el impacto de la iniciativa en los ingresos y los gastos presentes y futuros, de acuerdo con los principios de sostenibilidad y estabilidad”.

³² Sobre la forma de gestión de los servicios públicos locales son de obligada cita las obras de SOSA WAGNER, F. *La gestión de los servicios públicos locales*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 2004. Y la de BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2005.

vinculada a dos aspectos: el económico y el financiero. Por lo tanto, ambos principios determinan y preestablecen el rumbo de una decisión administrativa que conlleva la emisión de un juicio técnico sobre la estructura organizativa ideal. Y, es una acción distinta en la implementación de servicios públicos de *ex novo*. En efecto, el contenido del expediente a elaborar muestra variaciones significativas en comparación con las normas que se aplican al establecer los servicios públicos – artículo 86.1 de la LBRL³³.

La diferencia principal entre los dos artículos 86.1 y 85.2 de la LBRÑL es que el primero requiere un expediente sobre la conveniencia y oportunidad de la medida - instauración del servicio público -, mientras que la forma de gestión es una acción imprescindible para su implementación. En resumen y, dicho de otro modo: el servicio público es el objetivo y el método de administración que permite lograr y asegurar el objetivo propuesto⁴³. Esta distinción adquiere especial importancia frente a las modificaciones en la administración de un servicio público ya establecido³⁴. Según la primera sección del artículo 86, el desarrollo de la iniciativa económica pública está restringido por el cumplimiento del *"objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"*, y se debe comprobar que *"la iniciativa no supone un riesgo para la sostenibilidad financiera"*.

En otras palabras, la ejecución de la iniciativa económica pública puede implicar la instauración de un nuevo servicio público, que podría ser oportuno y apropiado para satisfacer las necesidades de los habitantes. Sin embargo, su implementación puede estar sujeta a la situación presupuestaria y financiera de la entidad local, así como a otras razones como se ha mencionado previamente, que incluyen por ejemplo *"un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a*

³³ El artículo 86 también fue modificado por la LRSAL e incorpora exigencias específicas para este tipo de actuaciones, En concreto el apartado 1 expresa "Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio".

³⁴ Especialmente, ante actuaciones como la internalización de la gestión (la mal llamada remunicipalización). Al respecto puede verse, entre otros GAMERO CASADO, E., "Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos: especial referencia a la remunicipalización de servicios locales", Revista General de Derecho Administrativo, 52 (2019).

los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”. Será el Pleno el que lo valide y establezca el modelo de administración que, conforme a las demandas ya presentadas – artículo 85.2) –, deberá ser el más eficaz y sostenible. Sin embargo, en las modificaciones en la administración de los servicios públicos que brinda la Entidad local, ya sea debido al vencimiento de los contratos, si estos se proporcionaban a través de gestión indirecta, o porque se considere que la gestión directa necesita ser evaluada – por las razones que la Entidad local comprenda, lo que sería necesario sería la incoación del expediente requerido en el artículo 85.2 de la LBRL.

Por lo tanto, al seleccionar la modalidad de administración, ya sea directa o indirecta, se deben considerar tanto las exigencias recientes y renovadas, como el cambio de paradigma en la manera de ejercer esta autoridad; y que principalmente consistirían en:

1. La LBRL no autoriza a las entidades locales a seleccionar el método de administración de los servicios públicos locales sin tener más cuidado – entiéndase la misma como una “indiferencia jurídica”–.
2. Los principios de eficiencia y sostenibilidad se establecen con firmeza, junto con otros que tienen una cierta tradición entre nosotros, como el de legalidad, seguridad jurídica, etc.
3. Las distintas normas no ofrecen alternativas en cuanto a estos principios. No afirman que el método de administración sea eficaz o sustentable. Si lo queremos manifestar en términos generales, podríamos afirmar: el método de gestión debe ser el que mejor beneficie al objetivo general con el servicio público a proporcionar.

2.3. Exigencias de motivación para la elección entre gestión directa o indirecta. El concepto de optimización y su relación con los principios de eficiencia y sostenibilidad. Paralelismo entre la LBRL y la LCSP como normas básicas reguladoras de esta elección.

El legislador vuelve a instaurar los principios de eficiencia y sostenibilidad en otras regulaciones de los métodos de gestión, especialmente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público – en adelante LCSP, o en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público – en adelante LRJSP -. Como ejemplo, el artículo 86.2 de la LRJSP pone de manifiesto y reitera la necesidad de motivar hacia la optimización. Específicamente, entre las condiciones requeridas para declarar a una entidad como medio propio o servicio técnico, también se establece de manera absoluta la razón de que esta opción sea más eficaz que la contratación pública y sea sustentable y eficiente. Si, por el contrario, no fuera así, y la gestión indirecta resultara más eficaz y sostenible, entonces se debería plantear cuál de las fórmulas contractuales establecidas en la legislación es la que mejor cumple con el objetivo buscado y fin pretendido.

El objetivo y finalidad de la LCSP es regular la contratación del sector público, señalando en su artículo 1, una serie de elementos clave que se desarrollarán más adelante. Entre ellos, incluyendo la necesidad de efectuar un uso eficaz de los recursos, vinculado con la elección de la propuesta económicamente más beneficiosa y ventajosa.

Se corrobora en el artículo 145.1, al determinar que *"la adjudicación de los contratos se llevará a cabo utilizando una variedad de criterios de adjudicación basados en la mejor relación calidad-precio"*, incluyendo también la opción de reemplazarla por la relación *«coste – eficacia»* - vinculando el coste con el objetivo buscado, es decir, se insiste en la relación más favorable entre los objetivos buscados con la acción a contratar y los recursos³⁵.

³⁵ La eficiencia se refiere a un estado en el que los recursos se asignan de forma que se maximice la producción de bienes y servicios. Esto significa que los recursos disponibles se utilizan de la manera más eficiente posible, y no hay despilfarro. Esta se alcanza cuando la asignación de recursos maximiza la producción de bienes y servicios, y se elimina todo despilfarro. Para los consumidores, la eficiencia se traduce en precios más bajos de los bienes y servicios bien gestionados. Para el gobierno, unas empresas más eficientes y unos niveles más altos de productividad y actividad económica aumentan el crecimiento económico.

El legislador ha decidido definir el contenido del expediente en las específicas fórmulas definidas para cada tipo de gestión, ya sea directa o indirecta, principalmente en la LBRL y la LCSP, que son las dos normas fundamentales que rigen esta decisión.

Y, como se ha demostrado que el deber establecido es el mismo - certificar la eficiencia y sostenibilidad -, podemos comprender que los criterios de evaluación e informes contemplados en estas normativas serán los que se incorporarán en el expediente a crear para la selección del sistema de gestión.

La función de producción:

Expresa la relación entre la cantidad de factores productivos empleados y la cantidad de producto obtenida, empleando una determinada tecnología. Analíticamente se representa de la siguiente forma:

$$Q = f(L, K, T, H)$$

Dónde L es trabajo, K capital, T recursos naturales y H la actividad empresarial.

El **producto marginal** (o productividad marginal) de un factor se define como el aumento de la producción al aumentar dicho factor en una unidad manteniendo el resto constantes. El producto marginal viene dado por:

$$PMaL = \frac{\Delta Q}{\Delta L} = \frac{dQ}{dL}$$

En el máximo técnico, el producto marginal se anula.

El **producto medio** (o productividad media) es el cociente entre el output total obtenido y el número de unidades del factor empleadas. La productividad media viene dada por:

$$PMeL = \frac{Q}{L}$$

El **óptimo técnico** es la cantidad de factor para la que productividad media es máxima (máximo de la productividad media).

La asignación de factores productivos y la eficiencia

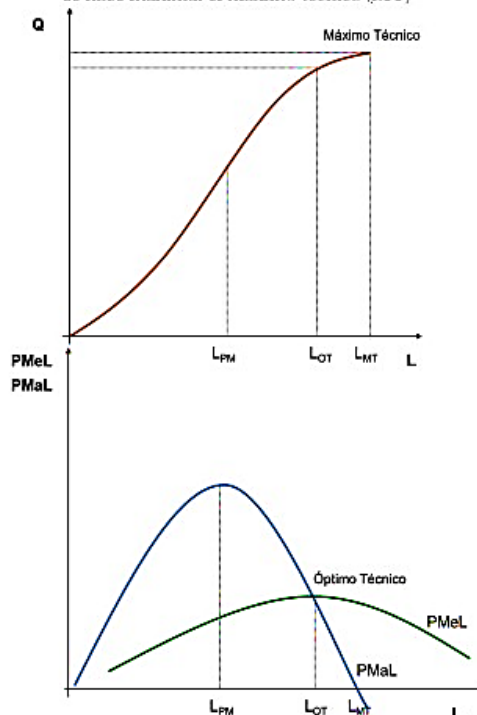
Para elegir la técnica más adecuada para producir cierta cantidad de producto, se deben considerar dos criterios:

- Eficiencia técnica: Utilizar los recursos productivos de tal manera que no sean desaprovechados.
- Eficiencia económica: Elegir aquella forma de producir que genere el menor coste posible.

La función de producción con un factor variable:

El análisis de la función de producción a corto plazo aplica el supuesto de *ceteris paribus*, de modo que $Q = f(L)$. Esta función presenta las siguientes características:

- Parte del origen de coordenadas.
- Es creciente, aunque el ritmo de crecimiento depende de los determinantes propios de la función de producción.
- Existe una cantidad máxima donde la producción total se hace máxima: el máximo técnico (MT)



En el artículo 85.2, si la gestión directa es la más eficaz y sostenible, se reitera la obligación y los principios establecidos, cuando se presentan las diversas alternativas organizativas. Y, conforme a estas, las entidades locales tendrán que establecer la estructura organizativa que deba administrar el servicio público a considerar.

Así, el artículo 85.2 dicta que los servicios públicos de competencia local deben ser gestionados de la manera más sustentable y eficaz de entre las siguientes que se mencionan a continuación³⁶:

A. Gestión directa:

- a. Gestión por la propia Entidad Local.
- b. Organismo autónomo local.
- c. Entidad pública empresarial local.
- d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

B. Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Si consideramos lo expuesto en este artículo como punto de referencia, se verifica su alineación con las disposiciones de la LCSP. Por un lado, se destacan los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, como factores clave para certificar la mayor eficiencia y sostenibilidad requerida; y, por otro lado, se hace referencia al informe sobre los costos del servicio, complementándolo con el informe del interventor local sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas, sin dejar de lado los informes sobre asesoramiento y el respaldo técnico obtenido.

³⁶ La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos:

El tiempo de retorno de la inversión es uno de los criterios de evaluación que ha cobrado especial importancia en la administración indirecta – con la aprobación de la LCSP –, al vincular y condicionar la extensión del periodo de duración de los contratos públicos con este criterio. Para estimar tanto este criterio como el de la rentabilidad económica, es de especial relevancia la referencia explícita que hace la LCSP y, interpretamos que está incorporada en la LBRL.

En particular, el artículo 29.9 de la LCSP especifica: *"el período de recuperación de la inversión al que hacen referencia los apartados 4 y 6 de este artículo se determinará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto al que hacen referencia los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española"*. El Real Decreto al que hace referencia esta normativa es el 55/2017, del 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, el cual define y establece el período de recuperación de la inversión en la primera sección del artículo 10, como *"aquel en el que se prevé que se recuperen las inversiones efectuadas para la adecuada realización de las obligaciones establecidas en el contrato, incluyendo las demandas de calidad y precio para la inversión"*.

La LCSP también se refiere al criterio de rentabilidad en toda su articulación. Entre otros, el artículo 146.1, al referirse a que los criterios de adjudicación, serán tanto económicos como cualitativos - incluyendo aspectos medioambientales o sociales que necesitarán ser cuantificados -, y sostiene que *"los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148"*.

Entre el conjunto de los informes relevantes que deben ser incorporados en los expedientes para establecer la administración de los servicios públicos locales incluyen los vinculados con los costos generados por la prestación; tal como el informe sobre los costos del servicio público requerido en el artículo 85.2, para la situación de gestión

directa, y para la gestión indirecta, la LCSP lo hace, incluyendo el "*coste del ciclo de vida*"³⁷.

Sin embargo, la eficiencia en la gestión no implica necesariamente seleccionar la que tenga un costo más bajo, aunque sea uno de los factores a considerar y valorar³⁸. Al demandar que sea la más eficaz implica tener en cuenta el costo, junto con otras exigencias.

Otro motivo podemos añadir para la puesta en valor acerca de las estimaciones económicas, especialmente, la inclusión del riesgo operacional en la LCSP. Este riesgo se constituye como un factor distintivo entre las dos opciones de contratación con las que las Administraciones disponen para administrar y gestionar los servicios públicos. Así, los contratos se llevarán a cabo bajo el riesgo y responsabilidad del concesionario, quien también asumirá el riesgo operacional en el caso del contrato de concesión, no asumiéndose cuando se trate de un contrato de servicios.

Tradicionalmente, en los contratos públicos, el análisis de viabilidad ha desempeñado un rol crucial. En realidad, si el contrato se refiere a un servicio público, gran parte del contenido del análisis de viabilidad – artículo 247 de la LCSP – ya se encuentra incluido en el expediente requerido por exigencia y redacción del artículo 85.2 de la LBRL, para justificar o motivar la selección entre gestión directa o indirecta.

³⁷ La LRSAL también incluyó la obligación relativa a la determinación de los costes efectivos (artículo 116.ter). Como desarrollo de esta obligación se encuentra la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas sobre los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades locales. En esta orden se expresa en su preámbulo que como criterio de determinación del coste efectivo se considera que deben estar integrados por costes reales directos e indirectos que se deriven de la ejecución de gastos. En consecuencia, se identifica con las obligaciones reconocidas por determinados conceptos de gasto el coste de un servicio prestado por una entidad sujeta al régimen presupuestario, y, asimismo, se identifica con los gastos de explotación reflejados en la cuenta de pérdidas y ganancias en los supuestos de que el servicio se preste por una entidad sujeta al plan general de contabilidad de la empresa. Y como la misma Orden recuerda no es su finalidad determinar ni fundamentar los costes de los servicios públicos, pues ello se encuentra en otro ámbito. Entre otros trabajos puede verse MOTA SANCHEZ E., y MEDRANO GARCÍA, M. L., "Costes efectivos de los servicios públicos" en F. GARCÍA RUBIO. Análisis y repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales. INAP, Madrid, 2015. También son de interés los trabajos que están desarrollando desde la perspectiva contable-presupuestaria, que, entre otros, pueden consultarse, los de CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D., y LLORENTE MUÑOZ, V., "Síntesis y análisis crítico del coste efectivo de los servicios públicos", Auditoría pública, núm. 67, (2016), También el trabajo Coste real versus coste efectivo de los servicios locales, Carrasco Díaz y Buendía Carrillo, Gecosol, Málaga, 2014.

³⁸ Aunque algunas previsiones de la LRSAL, en nuestra opinión, no han sido del todo acertadas en este aspecto. Una de ellas se encuentra en la relación que establece entre la eficiencia y el coste en la redacción dada en algunos de sus artículos; de hecho, casi podemos decir que asocia eficiencia con menores costes.

Dentro de las demandas que exige el análisis de viabilidad se incluye la cuantificación del citado riesgo operativo. Según la LCSP, es necesario evaluar, al menos *"el valor neto actual de todas las inversiones, costos e ingresos del concesionario, para la evaluación del riesgo operativo, así como los criterios exactos para calcular la tasa de descuento"* – artículo 247.1.j) de la LCSP –.

Como se puede apreciar, la similitud entre las exigencias específicas dictadas por ambas normativas es notable, cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento del mandado otorgado: establecer la relación óptima, entre los recursos utilizados y los objetivos buscados con el servicio público a gestionar. Para llevar a cabo esta tarea de manera adecuada, se pueden utilizar herramientas que ofrecen dicha información, entre las que se incluye, el análisis de costos y beneficios, como una de las herramientas que simplifican y facilitan esta labor a las Entidades Locales.³⁹

En este contexto, la prestación de un servicio público local puede implicar un resultado financiero negativo y, a pesar de ello, generar un balance económico positivo, considerando los efectos sociales, medioambientales u otros, o en cambio, puede generar un resultado financiero positivo pero, a pesar de ello, resultar en un balance económico negativo, incluso catastrófico, desde una perspectiva social o medioambiental. La jurisprudencia señala que solo en las situaciones en las que se verifique la falta de servicios técnicos o la insuficiencia de estos, se puede recurrir a consultorías externas cuando la particularidad del tema a evaluar lo requiera⁴⁰. Comprenderlo de otra manera implicaría desnaturalizar la propia existencia de la Administración, establecida constitucionalmente para servir de manera objetiva los intereses generales⁴¹.

³⁹ Las herramientas de análisis en general y las relacionadas con el ciclo de vida son bien conocidas en distintos ámbitos. En el particular caso de la gestión medioambiental se encuentran distintas normas UNE, actualmente destacan tanto la ISO 14040. Gestión ambiental. Análisis de Ciclo de Vida. Principios y marco de referencia como la ISO 14044. Gestión ambiental. Análisis de Ciclo de Vida. Requisitos y directrices. A ellas se une la norma ratificada en junio de 2017 UNE-EN 60300-3-3 Gestión de la confiabilidad. Parte 3-3: Guía de aplicación. Cálculo del coste del ciclo de vida.

⁴⁰ La valoración realizada directamente por una entidad privada, cuya competencia técnica puede ser indiscutible, no tiene las notas de objetividad e imparcialidad que son propias de los órganos técnicos de la Administración y carece, por tal razón, de esos fundamentos sobre los que se asienta la presunción de acierto que se viene reconociendo a los órganos administrativos de calificación técnica.

⁴¹ Entre las Sentencias que expresan con claridad la jurisprudencia al respecto se encuentra la STS 1877/2016, de 20 de abril.

3. CONCLUSIÓN

De alguna forma, mediante las modificaciones normativas dictadas por el legislador, se consigue eliminar la discrecionalidad en la administración de los servicios públicos locales, incorporando los principios de eficiencia y sostenibilidad, lo que se alinea con el espíritu que dicta nuestra Constitución. Resultan modificaciones importantes cuando las Entidades Locales aplican su autoridad organizativa para proporcionar los servicios públicos a sus habitantes.

Estas modificaciones no impactan directamente en la formación de los servicios públicos, en el propósito de estos, sino en la herramienta para su implementación. La responsabilidad de garantizar una gestión eficaz, lo que implica motivar y apreciar las variables económicas y financieras intrínsecas en cualquier acción administrativa. Este principio de eficacia al seleccionar el método de administración, entre otros, tiene una estrecha relación con criterios técnico-económicos y debe distinguirse claramente de otras evaluaciones vinculadas con la conveniencia y oportunidad en relación con los servicios públicos en sí mismos.

Todavía hay mucho camino por recorrer, ya que las justificaciones y estudios de viabilidad continuarán siendo algo inciertos, y probablemente orientados hacia la dirección que interese en este momento, complicados de aclarar y excesivamente centrados en factores económicos. Tal vez después de los progresos tecnológicos en ascenso, como el fulgor de la inteligencia artificial, puedan producirse algoritmos que optimicen de forma bastante confiable tanto criterios técnico-económicos, como otros más subjetivos (sociales, medioambientales, sensibles, humanitarios, etc.) y todo esto contribuya a alcanzar una solución próxima a la perfección y con una administración optimizada y eficiente.

Por otro lado, a pesar de que la mayoría de los servicios públicos próximos al ciudadano son responsabilidad o administrados por las Entidades Locales, es necesario ascender al siguiente nivel e implementar una operativa basada en criterios de

racionalidad establecidos en el sistema local en las demás Administraciones del sector público.

Por lo tanto, los artículos 91 y 92 de la LRJSP dictan que la formación de un organismo público ya sea estatal o local, debe contener un Plan Inicial de Actuación que, en su mínimo, contenga una serie de directrices y condicionamientos para la formación del nuevo ente.

Asimismo, se debe llevar a cabo una reestructuración total del sector público, ajustando la forma de personificación de cada entidad según un análisis racional a través de la aplicación de los factores e implementar una operativa basada en criterios de racionalidad establecidos en el sistema local en las demás Administraciones del sector público.

Todo esto no es más que el resultado del principio de buena gestión – que además se refleja ahora explícitamente en el artículo 3 de la LRJSP – tal como ya propuso PONCE SOLÉ en relación con este asunto.

4. BIBLIOGRAFÍA

ALEMANY GARCÍAS, J., *La recuperación de los servicios públicos locales, Texto actualizado a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, Civitas, Madrid, 2018. ISBN: 9788491977261.

AMOEDO SOUTO, C.A. (2018): “Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo?”, en GIMENO FELIU, J.M.: *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, pp.369-410. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters.

ANDRÉS IBAÑEZ, P., *Tercero en discordia, Jurisdicción y Juez del Estado Constitucional*, Trotta, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-9879-572-1.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, jurisprudencia y Formularios)*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2005. ISBN: 978-84-7052-356-4.

BOTO ALVAREZ, A., “Redimensionamiento del sector público local”, en *La reforma del régimen local*, (Dir.) Quintan López, (Coord.) Casares Marcos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. ISBN: 978-84-9053-927-9.

- BUESO GUIRAO, E. y PÉREZ MIRA, J.M. *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Dykinson: Madrid. 2016
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “A modo de introducción”, en VV.AA.: *Servicios públicos e ideología*, Profit editorial, Barcelona, 2017. pp.23-40.
- CAMPOS DAROCA, J. M., *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014. ISBN: 978-84-16018-70-3.
- CARRASCO DÍAZ, D., BUENDÍA CARRILLO, D., y LLORENTE MUÑOZ, V., “Síntesis y análisis crítico del coste efectivo de los servicios públicos”, *Auditoría pública*, nº 67, 2016.
- CASTILLO BLANCO, F.: *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*, Diputación de Barcelona: Barcelona. 2017
- CASTILLO BLANCO, F.: “La problemática reversión de los servicios públicos locales a la gestión directa”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº14, 2018. pp.14-35.
- CHINCHILLA MARÍN, M. C., “El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración pública*, nº 200, mayo-agosto 2016.
- COLOMÉ NIN, A. y GRAU ARNAU, A. (2017): “Remunicipalización de servicios locales y competencia”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 43, pp.124-158.
- DE JUAN ASENJO, O., *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1984. ISBN: 978-84-25907-01-2.
- DEL SAZ CORDERO, S., “La huida del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 133, enero-abril, 1994.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “Principios jurídicos, proporcionalidad y análisis económico”, en *Ponderación y Derecho administrativo*, Coordinadores: Luis Ortega y Susana de la Sierra, Marcial Pons, 2009. ISBN: 978-84-97686-75-4.
- ESTEVE PARDO, J., “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, *El cronista del Estado social y de Derecho*, nº 69, mayo, 2017.
- FARFÁN PÉREZ, J.M. y VELASCO ZAPATA, A.: *Estabilidad presupuestaria, regla de gasto y sostenibilidad financiera de las Entidades locales*. Wolters Kluwer: Madrid. 2018

- FORTES MARTÍN, A.: “El nivel óptimo de prestación del servicio municipal de recogida de residuos domésticos”, en T. FONT LLOVET y J.J. Díez SÁNCHEZ: *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Actas del XXI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Benidorm-Alicante, 16-28/5/2016, 2017. pp.327-340.
- GAMERO CASADO, E.: “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y sus criterios de aplicación”, en la obra dirigida por el mismo autor, *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, tomo 1, pp.153-263. Tirant lo Blanch: Valencia. 2017
- GAMERO CASADO, E., “Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos: especial referencia a la remunicipalización de servicios locales”, *Revista General de Derecho Administrativo*. nº 52 (2019).
- GARCÍA RUBIO, F., “La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *REA-LA nueva época*, nº 3, enero-junio, 2015.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “El “sector público” como referente actual del Derecho Administrativo”, *Revista de Administración pública*, nº 209, mayo-agosto, 2019.
- GIMENO FELIÚ, J.M.: “La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del Derecho europeo”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 43, 2017. pp.31-78.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F., *La nueva concesión de servicios. Estudio del riesgo operacional*, Aranzadi, Navarra, 2018. ISBN: 978-84-91970-30-9.
- HUERGO LORA, A., “La prestación de los servicios públicos locales”. *Documentación Administrativa*, nº 6, 2019, pp. 169-148 Sección: SERVICIOS PÚBLICOS DOI: 10.24965/da.i6.10768
- HURTADO LÓPEZ, G., “El rediseño y redimensionamiento del sector público económico local”, en: *La reforma de 2013 del régimen local español*, (Coord.) Santa- maría Pastor, Juan Alfonso Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2014. ISBN: 978-84-939146-5-3.
- KONINCKX FRASQUET “Modos de gestión de los servicios públicos. Re- dimensión del sector público local y otras medidas de racionalización. En especial la gestión directa”, en *Reforma del Régimen Local, La ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, (Coord.) Domingo Zaballós, Manuel J.Thom- son-Reuters Aranzadi, Navarra, 2014. ISBN: 9788490593165.

- LAGUNA DE PAZ, J. C. “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios de los ciudadanos” *Revista de Administración Pública*, nº 204, septiembre-diciembre, 2017.
- LEÓN ACOSTA, M., “El procedimiento para la remunicipalización de servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LBRL”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº12, 2019 pp. 72-96INAP
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abril-septiembre, 1989.
- LORENZO DE MEMBIELA, J. B., “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, nº 164, mayo-agosto, 2004.
- MALARET i GARCÍA, E., “El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, nº 15, primer semestre, 2016.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: “El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”. En CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRIGUEZ, P. (Coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local*, p.581-659. El Consultor-La Ley Wolters Kluwer: Madrid. 2014.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: “Los debates sobre los servicios públicos locales: estado de la cuestión”, *Revista catalana de dret públic*, n.º57, 2018. pp.72-96.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2017): “La remunicipalización de servicios”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, nº.9/2017, pp. 1195-1212.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., “El concepto de servicio público y el ejercicio de actividades económicas por las EELL”, en: *La gestión de los servicios públicos locales*, Coordinador: José Manuel Martínez Fernández, José Manuel El Consultor de los Ayuntamientos, abril 2019. ISBN: 978-84-7052-487-5.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos”, en: *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, (Coords.) Carrillo Donaire, Juan Antonio y Navarro Rodríguez, Pilar. El Consultor de los Ayuntamientos Madrid, 2014. ISBN: 978-84-7052-674-9.

- MORENO MOLINA, J. A. “Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública” *Revista de Administración Pública*, nº 204, septiembre-diciembre 2017.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., “La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultados de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local”, *La administración al día*, INAP, 1/02/2018.
- MESTRE DELGADO, J.F.: “Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión”, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.): *Tratado de Derecho municipal*, pp.1943-2048. Iustel: Madrid. 2011
- MONTES SEBASTIÁN, B. (2018): “Los supuestos de cooperación vertical como excepción en la aplicación de la normativa de contratación pública: los encargos a los medios propios personificados”, *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla y León*, nº 15, 2018. pp.15-75.
- MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local, antes y después de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 36, 2014.
- MOTA SANCHEZ E., y MEDRANO GARCÍA, M. L., “Costes efectivos de los servicios públicos” en *Análisis y repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, (Dir.) Fernando García Rubio, INAP, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-7351-449-1.
- NAVARRO FAURE, A., “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”, en: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución Española*, (Dir.) López Garrido, Diego (Coord.) Martínez Alarcón, M^a Luz. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013. ISBN: 9788425915703.
- NIETO GARRIDO, E.: “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 165, 2014. pp.103-146.
- ORTEGA ALVAREZ, L. I., “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, nº 133, enero-abril 1994.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo. Parte General*, 3^{ed}, Marcial Pons, Madrid, 1991. ISBN: 84-7248-110-7.
- PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, abril-septiembre 1989.

- PONCE SOLÉ, J., “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva época, nº 11, enero-junio, 2014.
- PONCE SOLÉ, J. (2016): “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y Derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 40, pp.68-108.
- RAMÍO, C. y SALVADOR, M. (2012): “Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración local en España. El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales”, *Gestión y política pública*, vol. XXI, nº 2, pp.375-405.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Sobre los límites constitucionales del poder discrecional”, *Revista de Administración Pública*, nº 187, enero-abril, 2012.
- RUIZ ALMENDRAL V. y ZORZONA PÉREZ, J. “Constitución económica y Hacienda pública” en: *La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después*. Coordinadores: Ramiro Avilés Miguel Ángel y Gregorio Peces Barba, Marcial Pons, 2004. ISBN: 84-9768-186-X.
- SALVADOR, M. y RAMÍO, C. (2007): “Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave”, *Revista Vaca de Administración Pública*, nº 77, 2007, pp.177-206.
- SINAÏ, A. (2014): *L'eau à Paris: retour vers le public*. Eau de Paris: Paris.
- SORIANO AMORES, MS., La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente. *Revista Andaluza de Administración Pública*. ISSN: 1130-376X, núm.111, septiembre-diciembre (2021), págs. 69-101..
- SORIANO GARCÍA, J. E., *El poder, la administración y los jueces (A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*, Iustel, Madrid, 2012. ISBN: 978-84-9890-207-5
- SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 2004. ISBN: 9788447022861.
- TORNOS MAS, J., “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, *Cuadernos de Derecho local*, nº 43, 2017.
- VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, septiembre-diciembre, 2011.

VILLAR ROJAS, F. J., “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 58-59, 2016

WOLLMANN, H.: “La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un retorno a las gestiones públicas/municipales?”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 31, 2013, p.70-81.



EL ALGARROBICO: ESTUDIO DE UN CASO DONDE LA PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA ADQUIEREN UNA ESPECIAL DIMENSIÓN EN SEDE JUDICIAL

María del Carmen MORENO MARTÍNEZ.

*Funcionaria de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional,
Subescala de Secretaría categoría de Entrada.
Vicesecretaria del Ayuntamiento de Níjar (Almería).*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del
Curso: Procedimiento de protección y restauración de la legalidad urbanística y
procedimiento sancionador en urbanismo. (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Los antecedentes de hecho relacionados con el planeamiento, gestión urbanística y actividad de intervención municipal.
2. Análisis de las posibilidades de legalización y medidas de reposición de la legalidad urbanística.
3. Análisis de las posibilidades de legalización y medidas de reposición de la legalidad urbanística
4. Proyección de la responsabilidad patrimonial y los requisitos para su concurrencia.
5. Posibilidades de cumplimiento alternativo de la Sentencia.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía

1. LOS ANTECEDENTES DE HECHO RELACIONADOS CON EL PLANEAMIENTO, GESTIÓN URBANÍSTICA Y ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN MUNICIPAL.

Con fecha el 14 de Julio de 1987, la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería aprobó el primer planeamiento urbanístico general del Municipio de Carboneras, (NNSS publicadas en el B.O.P. de Almería núm. 177, de 4 de agosto de 1987). En ninguna de las etapas de su tramitación, que duró aproximadamente tres años, (avance, aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva), se

presentaron alegaciones en contra de la creación de varios sectores de Suelo Urbanizable en la zona conocida como “*El Algarrobico*”.

La zona de “*El Algarrobico*” fue elegida por la Empresa Pública del Suelo de Andalucía precisamente para su desarrollo urbanístico y fue considerada en su día de “*Interés Prioritario*” en el dictamen del Laboratorio de Estudios Turísticos de la Junta de Andalucía.

Las NNSS aprobadas definitivamente recogían la clasificación de un Sector de Suelo Urbanizable, situado en ese paraje denominado “*El Algarrobico*”, según su ficha reguladora de parámetros urbanísticos “Sector – R 5”.

En Diciembre de 1987, la mercantil Río Alias S.A. (propietaria mayoritaria de los terrenos del Sector R-5), promovió un Plan Parcial para el desarrollo de dicho ámbito de planeamiento que, dentro del apartado C2 de su memoria, recogía como uso prioritario del “*Sector R-5*” el hotelero, adjudicando el mayor porcentaje de edificabilidad a dicho uso en detrimento del uso residencial.

Durante el período de información pública del Plan, no se produjeron alegaciones, siendo aprobado definitivamente por Resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería, de 26 de mayo de 1988, (BOP nº. 179, de 4 de agosto de 1988), que estableció un aumento de la franja de servidumbre de protección (de 20 a 50 metros), entre la zona marítimo terrestre y la zona urbanizada, en aplicación de las determinaciones de la Memoria de Ordenación del Plan Especial de Protección del Medio Físico.

El 10 de Junio de 1992, el Pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente, el “*Avance de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Carboneras*”, dando así comienzo a un largo período de trámites que duraría varios años, hasta la aprobación definitiva.

En dicho Avance se incluía el sector de suelo urbanizable Sector S-T1, correspondiente al antes denominado Sector R-5, cuya ficha urbanística reguladora era similar a la contenida en el planeamiento entonces vigente. Las previsiones del

Avance respecto del “Sector S-T1”, tampoco fueron objeto de ninguna clase de alegación.

Mediante Decreto 418/1994, de 25 de octubre de la Consejería de Medio Ambiente, se aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar ¹ y los límites del Parque Natural, dentro del que se incluyó la zona de “*El Algarrobo*”.

En la publicación de dicho Decreto, (BOJA núm. 203, de fecha 22 de diciembre de 1994), se detectaron varios errores en la zonificación de terrenos, (referidos a su grado de protección dentro del Parque Natural), que afectaban, tanto a terrenos comprendidos dentro del Término Municipal de Carboneras, como el de Níjar.

En el caso de Carboneras, los terrenos afectados por el Sector ST-1 (antiguo Sector R-5,) de las NNSS, aparecían con una protección de Grado C-1, (máxima protección y sin posibilidad de realizar la ejecución urbanística prevista en el Sector R-5).

La Consejería de Medio Ambiente, remitió al Ayuntamiento de Carboneras unos planos corregidos, que, en el caso del Sector ST-1, calificaban estos terrenos como Subzona D-2, entre cuyos usos y actividades permitidas, estaba el hotelero;² pero que nunca fueron objeto de publicación en el Diario Oficial de la Junta de Andalucía, ni en ningún otro.

La sustitución de los planos fue objeto de denuncia por diferentes grupos ecologistas, ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Almería, por presuntos delitos contra la ordenación del territorio, contra el medio ambiente, falsedad documental y prevaricación urbanística.

Los Decretos de la Fiscalía de 6 de junio de 2007 y el de 27 de marzo de 2009 que acordaron el archivo de las diligencias de investigación relataron la sustitución de la planimetría en los siguientes términos:

¹ En adelante: PORN

² En las NNSS de Carboneras constaba el plano “Límites de espacios naturales protegidos y zonificación PORN”, diligenciado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

“El BOJA de 22 de diciembre de 1994 se publicó el Decreto 418/1994, de 25 de octubre que aprobaba el PORN y el PRUG del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, acompañado de cinco mapas cartográficos del Parque casi ininteligibles debido a las reducidas dimensiones del diario oficial.” (...)

“En 1996, la Consejería de Medio Ambiente publicó en un formato tipo Carpeta, el texto íntegro del Decreto 418/94, acompañado de un prólogo, memoria y de cinco mapas cartográficos de distintas partes del Parque Natural, que coincidían con los cinco más que habían sido publicados en el BOJA con la publicación del Decreto 418/94.

Esos cinco mapas que se publican a efectos divulgativos y difusión en 1996, habían sido confeccionados partiendo de la misma plantilla con los que se realizan la publicación del BOJA, que a su vez tenía su base en unos mapas cartográficos del Ejército español de la década de los 70, a los que por vía de delineación había sido transpuesta a su soporte denominado DX-11 y sobre el mismo marcado por rotulador las diferentes zonas del parque originariamente un diferente grado de protección en desarrollo del Decreto.

En 1997, la Consejería de Medio Ambiente, publica nuevamente tres de esos cinco mapas cartográficos, a decir, sustituye tres mapas de los originales, por otros tres, en concreto, las hojas nº 1045, 1031, y 1059, proceso que se realiza en esas carpetas en las que se divulgaba el texto del Decreto y los cinco mapas cartográficos.

Los tres cambios más importantes realizados en los mapas fueron: El nº 1059, se modificó una zona situada al norte de la Barriada de Cabo de Gata, para delimitar unas zonas calificadas como A1 y C2; en el nº 1045, se amplió materialmente la delimitación del Parque en el mapa por la zona de Fuente Amarguilla para incluir de nuevas zonas clasificadas como B y C2; en el nº 1031, que afectó al Parque de “El Algarrobo”, que pasó a clasificarse como D2, zonas urbanizables, aunque la modificación también afectó a zonas próximas, entre las letras A y B1.

El mandato de realizar esos tres mapas lo realizó la Dirección General de Planificación de la Consejería de Medio Ambiente, al Grupo Entorno, lo que se realizó en el primer semestre de 1997.

La Consejería de Medio Ambiente manifiesta en estas Diligencias que los motivos de esas rectificaciones de los tres mapas y otras anomalías detectadas en los mismos y no rectificadas, obedece a una serie de errores detectados en su confección inicial de los mapas cartográficos –detectan 21 errores en los mapas cartográficos originales-, que tienen una base variada, ya que algunas erratas obedecen a cuestiones técnicas, en base a los propios errores de los mapas originales utilizados, como al sistema manual de confección de las plantillas antes expuestos, ya que son mapas del ejército confeccionados en los años 70 del s. XX, las limitaciones cartográficas de la época y otras circunstancias, así a título del ejemplo, el Parque conforme a actuales mediciones tiene una superficie de casi 4.000 hectáreas más que la que tenía con los mapas se emplearon para su delimitación, en 1994. Y por otro lado, otros errores detectados tanto en la cartografía como en la zonificación del Parque, obedecerían a cuestiones de fondo, como lo sucedido con la rectificación del mapa 1031, que afecta al paraje del Algarrobico, que tiene su base en que la ampliación del Parque en 1994 no se tuvo en cuenta por la Consejería de Medio Ambiente que ese paraje de conformidad con las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Carboneras era urbano”.

A lo ya manifestado por el Ministerio Fiscal en su día, cabe añadir que la presunta actuación administrativa por vía de hecho, corrigiendo los errores señalados, no fue objeto de impugnación ante los Juzgados o Tribunales de lo contencioso-administrativo (para la cesación de dicha presunta vía de hecho), por lo que desde que tuvo lugar (primer semestre de 1997) ha generado multitud de efectos jurídicos, entre ellos, todo el desarrollo urbanístico del Sector ST-1.

La Comisión Provincial se subrogó en las competencias municipales en el procedimiento de gestión del Sector ST-1, el 21 de marzo 1.997, y acordó la aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación del citado Sector. Posteriormente, el

mismo procedió a la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización del citado Sector el 29 de octubre de 1.997, publicada en el BOP de 17 de noviembre de 1997.

La Revisión de las NNSS obtuvo la aprobación definitiva de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Almería el 28 de enero de 1998 y el 10 de marzo de 1998, exceptuando lo relativo a las determinaciones de la franja litoral, en espera del informe favorable del Servicio de Costas del Ministerio de Fomento.

Las resoluciones de aprobación definitiva se publicaron el 6 de Mayo de 1998, fecha a partir de la cual entró vigor la Revisión de las NNSS de Planeamiento Municipal de Carboneras ³.

En el nuevo planeamiento general, aprobado definitivamente, se mantenía la clasificación de un Sector de Suelo Urbanizable denominado “*El Algarrobo*” Sector S-T1, coincidente como ya ocurría en el Avance, con el anterior Sector R-5”. La ficha urbanística reguladora del Sector S-T1 mantenía los mismos parámetros urbanísticos que el planeamiento anterior, además de remitirse a lo dispuesto por el Plan Parcial (ya aprobado definitivamente) en cuanto a reserva para dotaciones y otras condiciones.

Tras la aprobación definitiva de la Revisión de las NNSS, la Dirección General de Costas, emitió el preceptivo informe favorable al Texto de Revisión el 19 de febrero de 1998, en el que se afirma: “*También se recoge en los diversos planos la delimitación de la zona sometida a servidumbre de protección con la anchura adecuada a las características del suelo afectado*”.

Desde el 10 de Junio de 1992 en que se aprobó el Avance de la revisión de las Normas Subsidiarias, hasta el 28 de enero de 1998 en que se produjo la aprobación definitiva, no hubo ninguna alegación contraria a las previsiones referentes al Sector S-T1.

Azata S.L. (ahora Azata Patrimonio) adquirió el día 30 de junio de 1999 de la mercantil “Río Alias S.A.” tres fincas registrales (7.596, 4804 y 4802), y de la

³ Boletín Oficial de la Provincia de Almería núm. 85.

mercantil “Parque Club El Algarrobico” dos fincas registrales (4803 y 7905) que comprenden la mayor parte de la superficie (16.2 has) del Sector ST-1.

Posteriormente, Azata S.L. transmitió mediante una escritura de ampliación de capital, otorgada el 23 de octubre de 2001, la parcela hotelera correspondiente a dicho Sector, denominada P-1 del Proyecto de Compensación del Sector ST-1 de 11.600 m² de extensión a “Azata del Sol”, en concepto de aportación no dineraria y en contraprestación de 136.000 participaciones societarias. El citado solar se encuentra inscrito a favor de Azata del Sol en el Registro de la Propiedad de Mojácar (al Tomo 1160, Libro 97, Folio 60, finca número 8943, inscripción 2º).

Por resolución de la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de Carboneras de 10 de Julio de 2001, quedó aprobado definitivamente el Proyecto de Compensación del Sector S-T1⁴ sin que durante el plazo de exposición pública se hubieran presentado alegaciones.

En el citado documento, se produjo la adjudicación al Ayuntamiento de ocho parcelas de cesión gratuita para dotaciones y equipamientos (parcelas 9 a la 16) y la parcela número 4, correspondiente a la cesión gratuita del 10 % del aprovechamiento urbanístico del sector. Posteriormente, dicha parcela fue adquirida por Azata S.L. A Azata SL le fueron adjudicadas las parcelas 1 (posteriormente adquirida por Azata del Sol), 2, 5, 6 y 8. Posteriormente adquirió las parcelas 3 y 4.

El proyecto de compensación fue elevado a escritura pública e inscrito en el Registro de la Propiedad de Vera (actualmente Mojácar).

En Octubre de 2001, la mercantil Azata del Sol S.A., presentó al Ayuntamiento de Carboneras el proyecto básico de un hotel de cuatro estrellas, solicitando las licencias de actividad y de apertura. Concluidos los trámites administrativos legales, y a la vista del proyecto de ejecución del Hotel, el 10 de Marzo de 2003, se concedió la licencia municipal de obras para la construcción del hotel.

Contra el acuerdo de concesión de la licencia de obras no se interpuso recurso administrativo o jurisdiccional alguno.

⁴ Publicado en el B.O.P. N° 182 de 19 de Septiembre de 2001

Las obras del hotel están emplazadas sobre una parcela de unos 32.000 m², en un terreno con topografía muy accidentada, y son fácilmente visibles para cualquier persona que transite por la carretera de Carboneras a Mojácar.

Simultáneamente a la construcción del hotel se ejecutaron las obras de urbanización e infraestructuras de la parcela. Como resulta del informe emitido en su día por el Arquitecto Técnico municipal, el 60 % de las obras del hotel se encuentra fuera de la franja de terrenos delimitada por la línea de 100 m. de la Zona de Servidumbre según nuevo el deslinde.

2. LOS ANTECEDENTES DE HECHO RELACIONADOS CON LA FRANJA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN DEL DESLINDE MARÍTIMO TERRESTRE APLICABLE AL SECTOR ST-1.

El 12 de julio de 1995, el Servicio Provincial de Costas en Almería remitió una Propuesta de Deslinde del dominio público marítimo terrestre a la Dirección General de Costas que abarcaba desde la Playa del Lancón (T.M. de Carboneras, en Almería) hasta el límite con el T.M. de Mojácar (Almería), en la que quedaba afectado el Sector ST-1.

Autorizada por la propia Dirección General de Costas, mediante Resolución de 9 de agosto de 1995, el Servicio Provincial de Costas procedió a la incoación de Expediente de Deslinde de los Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre en el tramo de costa descrito anteriormente, con fecha 23 de diciembre de 1996 (B.O.P de Almería núm. 39, de 26 de febrero de 1997).

En la Memoria del Proyecto de Deslinde se exponía lo siguiente en su punto 5.5 servidumbres de tránsito y protección: *“Dadas las clasificaciones urbanísticas existentes en la ordenación del suelo del municipio de Carboneras a la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley de Costas, resultan aplicables las servidumbres de protección de 100 metros en todo el tramo según dispone el art. 23 de la Ley, con la excepción de un pequeño subtramo de Suelo Urbanizable, en concreto el Sector R-5, que contaba con Plan Parcial aprobado con fecha 20 de mayo de 1988, según datos*

*aportados por la Sección de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por lo que resulta de aplicación el apartado b de la Disposición Transitoria Octava del Reglamento donde se recoge que si cuentan con Plan Parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del plan respectivo, con sujeción a lo previsto en la Disposición Transitoria Novena, apartado 1 para el suelo urbano, relativa a que **la servidumbre de protección será de veinte (20) metros.**”*

Los planos que en aquel momento la Dirección General de Costas envió al Ayuntamiento de Carboneras, mostraban que la línea de Zona de Servidumbre de Protección del dominio público marítimo-terrestre, fijada entre los vértices 48 y 58 estaba situada a 20 metros de la línea de Zona de Influencia.

El Acta de Apeo del deslinde se redactó en presencia de todos los afectados en el Salón de Actos del Ayuntamiento de Carboneras el 5 de junio de 1997. En ella se determinó que la servidumbre de protección tenía un ancho de 100 metros en las zonas que se desarrollan sobre suelo clasificado como no urbanizable, y de 20 metros en las zonas con suelo clasificado como urbanizable a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

Con fecha 12 de junio de 2002, el Servicio Provincial de Costas en Almería comunica al Ayuntamiento la apertura del trámite de audiencia del expediente, concediendo un plazo de diez días para el examen del mismo y la presentación de las alegaciones que se estimaran convenientes.⁵

Mediante un comunicado del Jefe del Área de la Dirección General de Costas al Servicio Provincial de Costas en Almería, de fecha 9 de diciembre de 2002, se anuncia que en una franja entre los vértices 48 y 58 se ha señalado una anchura de protección de 20 metros en el proyecto de deslinde, cuando existe un Plan Parcial aprobado que no ha llegado a desarrollarse. El comunicado considera que la anchura de protección debería ser de 100 metros, a no ser que la Administración urbanística

⁵ La Resolución es publicada en el B.O.E núm. 240 de 7 de octubre de 2002.

competente, determine que la aplicación de dicha servidumbre podría dar lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística.

Con fecha 3 de enero de 2003, el Servicio Provincial de Costas en Almería solicitó a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía un certificado relativo a los motivos por los que el Sector R-5 no fue modificado, y sobre si la aplicación de las disposiciones de la Ley de Costas, sobre la anchura de la servidumbre de protección, daría lugar o no a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística (DT 3ª 2 de la Ley de Costas y 8ª, 1 del Reglamento).

Con fecha 15 de enero de 2003, el Secretario de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo certificó que, dicha Comisión Provincial se subrogó en las competencias municipales en el procedimiento de gestión de dicho sector, el 21 de marzo 1.997, y acordó la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización del Sector R-5, el 29 de octubre de 1.997.

Un nuevo comunicado de la Dirección General de Costas de 30 de mayo de 2003, esta vez del Subdirector General, dirigido al Servicio Provincial de Costas en Almería, señaló que el certificado anterior no desvirtuaba la aplicación de lo previsto con carácter general en el DT 3ª.2.b de la Ley de Costas, por lo que señalaba que debía imponerse una servidumbre de 100 metros entre los vértices 48 y 58.

A la vista del mismo, el Servicio Provincial de Costas, con fecha 14 de noviembre de 2003, remitió a la Dirección General los planos modificados para su incorporación al Proyecto de Deslinde.

Mediante Resolución de 5 de agosto de 2004, notificada al Ayuntamiento de Carboneras el 24 de agosto del mismo año, se comunicó la modificación de la anchura de la franja de servidumbre de protección, entre los vértices 48 a 58, concediendo un nuevo trámite de audiencia para la revisión del expediente y presentación de alegaciones.

Cuando se realizó la anterior comunicación al Ayuntamiento de Carboneras el Sector R-5 (actual ST-1), al cual le afectaba de lleno la modificación de la franja de

servidumbre, había sido prácticamente desarrollado urbanísticamente. En concreto, ya se habían realizado las siguientes actuaciones:

- a) El 3 de Mayo de 1996 el Pleno del Ayuntamiento de Carboneras aprobó los Estatutos de la Junta de Compensación del Sector R-5 de las NN.SS.
- b) La Junta de Compensación del Sector R-5 promovió el Proyecto de Urbanización, que fue aprobado definitivamente mediante una resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de Almería de 29 de Octubre de 1997, sin que en el mismo se hubieran presentado alegaciones por parte de vecinos o interesados en dicho expediente.
- c) Como ya se ha dicho, la aprobación definitiva de la Revisión de las NN.SS de Carboneras en el año 1998 mantuvo para el sector R-5 los mismos parámetros urbanísticos que el planeamiento anterior.
- d) Por resolución de la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de Carboneras de 10 de Julio de 2001, quedó aprobado definitivamente el Proyecto de Compensación del Sector S-T1.
- e) Aprobación de un Estudio de Detalle cuya resolución definitiva se publicó en el B.O.P. de Almería el 11 de febrero de 2003.
- d) El Ayuntamiento de Carboneras otorgó Licencia de Obras el 13 de enero de 2003 y de actividad el 10 de marzo del mismo año para la construcción de un Hotel dentro del sector ST-1.

Mediante escrito de 22 de septiembre de 2004, el Ayuntamiento de Carboneras mostró su disconformidad a la nueva franja de servidumbre.

Con fecha 15 de abril de 2004, la Dirección General de Costas, requirió al Ayuntamiento de Carboneras y a las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para que elaboraran un informe técnico-jurídico acerca de por qué no se exigió a los promotores la revisión del Plan Parcial; si el mismo se estaba ejecutando en el plazo previsto en su Plan de Etapas; o si la no ejecución es imputable a la Administración.

En el Informe del Servicio de Planeamiento Urbanístico de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se concluye que:

- a) No era necesaria una revisión del Plan Parcial, puesto que las Ordenanzas fijadas para las parcelas con ocupación parcial y limitación de la edificabilidad, hacen posible el cumplimiento de 50 o 100 metros de retranqueo de la edificación.
- b) La Administración del Estado no ha tenido una idea clara de las dimensiones de la franja de protección, puesto que en el proyecto inicial de deslinde quedó fijada en 20 metros, cuando ya la Comisión Provincial de Urbanismo, en la resolución aprobatoria del Plan parcial fijó la mencionada franja en 50 metros.
- c) No existe ninguna instancia del Servicio Periférico de Costas que pusiese de manifiesto la incompatibilidad del nuevo régimen legal con las determinaciones del Plan Parcial.

El 8 de noviembre de 2005, se dictó la Orden Ministerial por la que se aprobó el deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre en el tramo comprendido entre el extremo norte de la playa de El Lancón y el límite común de los términos municipales de Carboneras y Mojácar, mediante la cual fijaba la franja de servidumbre de protección en 100 metros.

3. ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DE LEGALIZACIÓN Y MEDIDAS DE REPOSICIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.

En el ámbito territorial de la Comunidad Andaluza, para la restauración de la legalidad urbanística, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 7/2021, de 21 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), en cuanto al procedimiento a seguir para el restablecimiento de la legalidad.

La clave del procedimiento reside en determinar si las actuaciones son o no legalizables. Por eso, el apartado 4 de este mismo artículo, exige que se soliciten los informes técnicos y jurídicos precisos sobre la compatibilidad de las actuaciones con la ordenación territorial y urbanística, y, previa audiencia a la persona interesada, se dicte la resolución que proceda.

Este es precisamente el caso del hotel del Algarrobico, que está en curso de ejecución, y que a la vista de la primera sentencia firme del TS (Sentencia 634/2018, de 19 de abril, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación 124/2017, seguido a instancia del Ayuntamiento de Carboneras, por el que se desestima el citado recurso interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, de 18 de julio de 2016), será incompatible con la ordenación territorial y urbanística, al haberse revocado *“el Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Carboneras de fecha 11 de agosto de 2009, por el que se **aprueba definitivamente el POGU exclusivamente en lo referente al Sector S-T 1 conocido como Algarrobico y el Sector S-T2, el Canillar, que deben figurar en el PGOU como Suelo No urbanizable, debiéndose proceder a la anulación y archivo definitivo de ambos sectores.**”*

Por tanto, procederá el restablecimiento de la legalidad urbanística mediante las medidas pertinentes para adecuar la realidad a la ordenación (prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso, cese de suministros, desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas, demolición total o parcial, desmonte, reconstrucción, reagrupación de parcelas y cuantas sean necesarias en función del contenido y el alcance de la ilegalidad).

Además, la LISTA establece en su artículo 153 el plazo para el ejercicio legítimo de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, disponiendo que, por razón de los valores a proteger, NO están sujetos a plazo y pueden adoptarse medidas de restablecimiento en cualquier momento respecto de las siguientes actuaciones:

“a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.

b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b).

c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral (...)”.

A la vista del mismo, hay que concluir que no existirá límite temporal alguno para la demolición de la construcción ilegal ejecutada en El Algarrobico.

4. PROYECCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LOS REQUISITOS PARA SU CONCURRENCIA.

Para determinar si la alteración en la clasificación de los terrenos del ámbito (producida por la reviviscencia del planeamiento anterior como consecuencia de anulación judicial de las determinaciones del PGOU), hace surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración, hay que estar a lo dispuesto en los arts. 32 a 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

También cabe acudir a la interpretación jurisprudencial (STSJ del País Vasco de 31/10/2016), que parte de que las consecuencias lesivas derivadas de la declaración judicial de nulidad de una disposición general (en nuestro caso, instrumento de Planeamiento, PGOU de Carboneras), sólo da derecho a indemnización cuando concurren los requisitos exigidos con carácter general para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ahora bien, hay que subrayar que, para la jurisprudencia, en estos casos (anulación judicial de instrumento de planeamiento) resulta irrelevante el funcionamiento normal o anormal de las administraciones implicadas en el procedimiento de aprobación del mismo (municipal y autonómica). El mismo no es un requisito para que surja la responsabilidad

Por tanto, será necesario constatar que se haya producido un **daño efectivo, evaluable económicamente**, conectado causalmente con la actividad administrativa, y que, por su carácter **antijurídico**, la mercantil no tenga el deber de soportar.

Las peculiaridades que ofrecen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en este caso, estriban en que la valoración de la actividad administrativa ha de considerar, de un lado, el tipo de actividad desplegada, y de otro, su fundamentación, partiendo del sometimiento de la Administración al principio de legalidad (artículo 103 de la Constitución) y de responsabilidad patrimonial cuando concurren los presupuestos legales (artículo 106.2 CE). “La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber de soportarla” (STS de 21 marzo 2018, Rec. 5006/2016, y STS de 22 enero 2018, Rec. 2200/2016).

Antijuridicidad del daño a la que ya se refirió la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2012 (Rec. 985/2009) dictada en el procedimiento frente al deslinde en la que se razona que: *“No está en lo cierto el recurrente al asentar su confianza legítima en los hechos relatados, ya que el deslinde, al que estaba sujeto la zona, sólo había sido aprobado provisionalmente con una anchura también provisional de veinte metros para la servidumbre de protección. Fueron, por tanto, sus cálculos precipitados aunque la Revisión de las Normas Subsidiarias de Carboneras se hubiesen aprobado definitivamente, con el visto bueno de la Administración del Estado, el 28 de enero de 1998, y en ellas se hubiese señalado la*

anchura de la servidumbre de protección de cincuenta metros, ya que el procedimiento de deslinde estaba en tramitación y la anchura de la servidumbre de protección, pues no procedía indemnización alguna por no haberse patrimonializado los aprovechamientos urbanísticos, que hubiesen de ser reducidos y diesen lugar a la referida indemnización. La entidad recurrente, como cualquier propietario del suelo, tiene el deber jurídico de soportar la anchura de la servidumbre de protección establecida en este caso de cien metros, sin que puedan invertirse los términos de los deberes que el ordenamiento jurídico impone a la Administración y a los particulares, para aquélla de aprobar definitivamente un deslinde conforme a las normas aplicables y para éstos de atenerse a las limitaciones derivadas de un deslinde de dominio público marítimo terrestre correctamente definido. La entidad recurrente trata de alterar esos términos cuando sostiene que no pesa sobre ella el deber jurídico de soportar una servidumbre de protección por el hecho de haberse precipitado en adquirir terrenos sujetos a un procedimiento de deslinde y más aún en obtener licencias y permisos para construir un hotel sobre un suelo que resultó legalmente gravado con esa servidumbre de protección".

Cabe traer a colación asimismo, el Dictamen del Consejo Consultivo de la Junta de Andalucía de 22 de marzo de 2017, emitido en el procedimiento seguido ante la misma, que razona a tal efecto que: "(...) para determinar si existe o no responsabilidad patrimonial, es necesario discernir, si el resultado o lesión que alega la entidad recurrente, puede ser calificado como antijurídico, y para ello, debe tenerse en cuenta que la responsabilidad que se reclama se desprende, de actos de distinta naturaleza, normativos y administrativos, urbanísticos y medioambientales, de gran complejidad, como resulta de los múltiples pronunciamientos judiciales, habiendo tenido incluso el Tribunal Supremo que casar las Sentencias para clarificar la situación al concurrir pronunciamientos contradictorios. Esta complejidad, y el origen de las actuaciones por las que se solicita indemnización, en potestades administrativas confirmadas judicialmente, justifican por sí solos, la ausencia de antijuridicidad del daño.

No podemos obviar además que se reclama por supuestas irregularidades que devienen de un deslinde complejo, que se inicia antes de la Ley de Costas, y en el que la entidad demandante de manera maliciosa, y conociendo la existencia y la tramitación del deslinde sobre el terreno cuando lo adquiere, asume el riesgo de construir en zona de servidumbre de protección, pese a que se había iniciado un procedimiento de revisión de la licencia concedida por el Ayuntamiento, y a la aprobación del PORN del Cabo de Gata-Níjar que desde 1994 califica los terrenos como zona de protección, y no sólo eso, sino que además, adquiere los terrenos sin comunicarlo a la Junta Andalucía, para evitar el retracto. Por lo tanto, siendo el título principal de imputación el deslinde, y habiendo la Administración autonómica aceptado pacíficamente tanto el deslinde como a la anchura de la servidumbre de protección, respetando las competencias estatales, y habiendo sido el mismo confirmado judicialmente, decae el carácter antijurídico del daño".

Y, lo que es más, como señala el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 22 de marzo de 2017 *"la licencia otorgada por el Ayuntamiento el 13 de enero de 2003 no se ajustaba a la legalidad (como ya puso de manifiesto el Juzgado de contencioso-administrativo nº 2 de Almería), si bien los promotores, con un deslinde ya en curso, prefirieron no darse por enterados y materializar una edificación en un claro gesto de política de hechos consumados, de cuya conducta se infiere que han de soportar el daño derivado por incumplir manifiestamente la Ley, no procediendo indemnización sino la demolición de lo ilegalmente construido".*

Por tanto, teniendo en cuenta que el fundamento de anulación judicial es que los Sectores S-T 1 conocido como Algarrobico y el Sector S-T2, el Canillar, deben figurar en el PGOU como Suelo No urbanizable, por encontrarse dentro de la zona de servidumbre de Costas, no se puede entender que los gastos económicos que haya podido soportar la mercantil Azata del Sol SL por la actuación urbanística, deriven, directa ni indirectamente, de acción u omisión alguna imputable a las Administraciones intervinientes (Estatal, Autonómica o municipal) y que, pueda generar el derecho a resarcimiento.

5. POSIBILIDADES DE CUMPLIMIENTO ALTERNATIVO DE LA SENTENCIA.

Para abordar este apartado, hay que partir de la única Sentencia firme hasta el momento en relación con la actuación urbanística en análisis es la Sentencia 634/2018, de 19 de abril, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, (Rec. Casación 124/2017), que debería producir el lógico efecto de anulación en cascada, en relación con las diferentes actuaciones judiciales abiertas en la actualidad, y con la licencia de obras y de actividad (otorgadas en su día para la construcción del Hotel), que aún no han sido anuladas ni por el Ayuntamiento ni tampoco por los órganos jurisdiccionales.

Respecto a esta Sentencia, hay que concluir que no cabe posibilidad de cumplimiento alternativo, ni en vía administrativa (ex. art. 155 de la LISTA puesto que no se da la imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución), ni en vía judicial (dado que no se trata del supuesto del art. 105.2 de la LJCA).

Dado que varias asociaciones ecologistas han solicitado al Ayuntamiento de Carboneras el inicio de los trámites para la anulación de la licencia y derribo del Hotel, o la revisión de oficio del Sector ST-1 y su anulación, y constatada la existencia de los varios procedimientos judiciales abiertos por tales causas, voy a analizar el supuesto de que recaiga Sentencia firme (escenario deseable y lógico a la vista de los procedimientos pendientes), que ordene la demolición del hotel (paralizado en la actualidad).

El artículo 108.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA), señala que “El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.”

Ante la ineficacia de las vías civiles para otorgar una tutela efectiva a esos terceros adquirentes, el legislador ha introducido una nueva regulación en este punto en los arts. 65.2 TRLSRU y 108.3 LJCA, que mejoran significativamente la protección de estos terceros adquirentes.

Aquí el legislador ha realizado una nueva ponderación entre el derecho al cumplimiento del fallo (art. 24 CE) y el derecho de propiedad del tercer adquirente (art. 33 CE)⁶⁶, supeditando la demolición de lo ilegalmente construido a la previa prestación de una garantía para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, salvo situaciones de peligro inminente. Esta medida sólo se proyecta cuando el fallo implique la demolición de un inmueble que constituya residencia. Pero no cuando el fallo determine la reposición frente a otro tipo de obras, como vallas, superficies de aparcamiento ilegales... etc.; o cuando se trate de la clausura de una actividad (salvo que la misma se anude también a la demolición del inmueble).

La protección del tercero de buena fe se estructura, ahora en el plano procesal, mediante la exigencia de que el órgano jurisdiccional que, expresa o implícitamente, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada”, art. 108.3 LJCA, determine en el fallo de la Sentencia o en Auto resolutorio del incidente de ejecución, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. Por tanto, si existe un tercero de buena fe el cumplimiento del fallo queda aquí suspendido hasta que se proceda a indemnizar a ese tercero de buena fe, salvo que resulte ineludible y urgente la demolición por encontrarse el inmueble en situación de ruina inminente.

Ahora bien, es necesario clarificar, entre otras cuestiones, cuando existe ese tercero de buena fe. Resulta evidente que en ningún caso puede considerarse tercero de buena fe al sujeto que solicitó la licencia posteriormente anulada, sino únicamente a aquellas personas completamente ajenas a la construcción de la edificación a demoler y que las adquieren con posterioridad, sin tener conocimiento de tal ilegalidad (o de su

posible ilegalidad). Por tanto, se trata de terceros de buena fe que adquieren un bien inmueble al amparo de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Pero también, de aquellos terceros que no gozan de la protección registral; pero no han tenido conocimiento de tal ilegalidad (declarada o potencial). Son estos terceros que impetran la suspensión de la ejecución del fallo los que deben acreditar su buena fe. Aquí es exigible a ese tercero el haber desplegado el grado de diligencia exigible en la averiguación de la legalidad urbanística de la edificación.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2021, establece la exigencia de garantías tanto a la Administración como a terceros promotores de las obras a demoler. Más en concreto, el auto de ejecución de la sentencia, objeto del recurso, acordaba requerir el desalojo a los ocupantes de los locales comerciales, que aún permanecían, quedando pendiente de resolver la condición o no de terceros adquirentes de buena fe de quienes instan tal calificación y la demolición de la obra ilegal.

En relación con la prestación de la garantía prevista en el artículo 108.3 de la LRJCA, a favor de terceros de buena fe, el Tribunal Supremo dispone que el órgano judicial se limitará a concretar en cada caso concreto “las garantías suficientes”, ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Con ello se pretende asegurar, de manera cautelar, el derecho a indemnización hasta que se decida finalmente sobre la existencia y el alcance de la responsabilidad.

También la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2017, establece que “el artículo 108.3 de la LRJCA supera el ‘principio de subrogación urbanística’ en la forma en que se vino aplicando en la ejecución de demoliciones y reconoce en este campo protección al derecho de los propietarios terceros de buena fe afectados, el derecho a la indemnización debida constituye el contenido mínimo del derecho fundamental a la vivienda.”

La novedad introducida por este precepto ha suscitado la duda sobre si se está ante un caso de imposibilidad o de suspensión de la ejecución de las sentencias, para lo cual hay que poner este precepto en relación con los artículos 105.2 del mismo texto

legal, y el 24.1 de la Constitución Española, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia para concluir que:

- Se considera que el derecho a la ejecución de sentencias constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución.
- La ejecución ha de efectuarse en los propios términos de la resolución.
- Solo cabe la inejecución concurriendo causa de imposibilidad legal o material en los términos del artículo 105.2 de la Ley 29/1998.

Todo ello, se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo citada de 21 de septiembre de 2017, que señala: *“En este sentido debemos aclarar que a nuestro criterio, interpretar el nuevo artículo 108.3, considerando que constituye un supuesto de suspensión o inejecución de sentencia, haría que nos planteáramos y a su vez trasladáramos al Tribunal Constitucional, serias dudas, en el sentido de que la suspensión automática de la ejecución de una sentencia que entrañe la demolición de un inmueble, no resulta conforme ni compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se concreta en un derecho de contenido prestacional a que la sentencia sea llevada a su debido efecto y en sus propios términos”*.

Por este motivo, el artículo 108.3 ni reforma el artículo 109, ni el 105, sino que introduce dentro de las medidas coercitivas o ejecutivas que puede adoptar el juez, en el seno de la ejecución forzosa de un fallo que impone una obligación de hacer, concretamente cuando ese hacer es la demolición de inmuebles por declarar contraria a la normativa su construcción.

Tal y como indica la Sentencia antes referida: *“(…) mientras el artículo 105 lo que prevé son supuestos de inejecución de sentencias por causas legales o materiales, el artículo 108.3 se sitúa en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca en un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia*.

Consecuentemente se ha de entender que lo que hace la norma no es regular un obstáculo a la ejecución, sino añadir un deber de hacer en la ejecución de estos fallos.

Al deber de demoler, se une el de garantizar los perjuicios que puedan derivarse para los adquirentes de buena fe. En caso de no hacerlo, el juez debe ocuparse de que así sea, adoptando medidas de coerción y exigiendo responsabilidades de todo tipo, hasta que se haya constituido la garantía, voluntariamente o de forma forzosa, esto es el juez deberá, dentro del mismo proceso de ejecución de la sentencia de demolición, ir resolviendo paralelamente sobre estas cuestiones, teniendo como objetivo final conseguir la restauración del orden jurídico alterado, finalidad conforme al interés público que el proceso demanda, sin perjuicio de la tutela de los intereses privados que puedan verse concernidos.. (...) A mayor abundamiento, debemos concluir que el supuesto contemplado en el art. 108.3, no constituye ninguno de los dos supuestos regulados en el artículo 105, esto es, no estamos ante imposibilidad ni material ni legal de ejecutar la sentencia”.

En la STS de 1 de junio de 2018, se establecen las siguientes conclusiones en la materia que nos ocupa: “El artículo 108.3 de la Ley 29/1998 no impide la ejecución de sentencias; este precepto no constituye causa de inejecución de sentencias conforme a lo dispuesto en el artículo 105.2 de la citada Ley; y no supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución Española. “

6. CONCLUSIONES.

En el supuesto elegido, concurren motivos legales, (relacionados con la ordenación del territorio y el medioambiente), para la demolición, sin derecho alguno a indemnización y sin posibilidad de cumplimiento alternativo.

Por ello, y según se ha razonado en este trabajo, en mi opinión, la construcción no es legalizable al vulnerar la normativa de ordenación del territorio, la servidumbre

impuesta por el Deslinde vigente de la Ley de Costas, y el PORN del Parque Natural, y a partir de la Anulación de los Sectores del PGOU ordenada en vía judicial, también resultará contraria a la ordenación urbanística, con lo que estaríamos ante actos nulos de pleno derecho.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- BAÑO LEÓN, José María. “La eficacia de las sentencias contra la administración o la claudicación del estado de Derecho”, *Revista española de Derecho Administrativo*, num.177, 2016. pp. 85-102.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. “Proyecto básico versus proyecto de ejecución en el procedimiento de otorgamiento de licencias de edificación”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 238. 2007. pp. 88-148.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. “La ejecución aparente del fallo de las sentencias contencioso-administrativas en el ámbito urbanístico. Un balance tras 10 años de vigencia de la ley 29/1998”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 245, 2008. pp. 67-100.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio: “La nulidad de los instrumentos de planificación territorial, urbanística y de protección de la naturaleza por razones medioambientales”, en Martín Bassols Coma – Gabriel Soria Martínez (Dir.), *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, 2017. pp. 417-471.
- CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier: “La propuesta de normalización de viviendas en la revisión del Plan General de Marbella”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 243, 2008. pp. 115-136.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio. “La protección de los adquirentes de buena fe frente a la ejecución de sentencias que ordenan la demolición de inmuebles”, en la obra colectiva *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. 2016. pp. 873- 888.
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando; RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, “La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 2015. pp. 23-45.

- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés. “Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico nulo”, en la obra colectiva *Estudios sobre el planeamiento territorial y urbanística*, 2011. pp. 285-308.
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando - RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, “La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 2015. pp. 23-45.
- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés. “Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico nulo”, en la obra colectiva *Estudios sobre el planeamiento territorial y urbanística*, 2011. pp. 285-308.
- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés: *Límites a la declaración de nulidad del planeamiento*, Ponencia presentada al XII Congreso AEPDA, 2017. pp. 1-51
- GIFREU FONT, Judith. “Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y títulos administrativos habilitantes dictados a su amparo”, en la obra colectiva *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, 2017. pp. 145-220.
- HUERGO LORA, Alejandro, *Las pretensiones de condena en el contencioso administrativo*. Madrid: Aranzadi, 2000. 388 p.
- MARTÍN DELGADO, Isaac. *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso- administrativas*. Madrid: Iustel, 2006. 283 p.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ejecución de sentencias de derribo y técnicas obstruccionistas. (A propósito de la STC 92/2013, de 22 de abril)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 28, 2013. pp. 19-40.
- MEDINA ALCOZ, Luis: “Los hechos en el derecho administrativo. Una aproximación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 177, 2016. pp. 103-158.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso- administrativa*, Madrid: Aranzadi, 2000. 319 p.
- RODRÍGUEZ MORAL, Javier: “Marbella hora cero, ideas sobre la reconducción a la legalidad urbanística”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 43, 2016. pp. 1-12.

RUÍZ ARNAIZ, Guillermo. “Los terceros de buena fe en la ejecución de sentencias (a propósito de la STS de 16 de abril de 2013)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 29, 2013. pp. 15-37.

TERRÓN SÁNCHEZ, Daniel: “La revisión del PGOU de Marbella o de cómo volver a empezar pero siguiendo haciendo lo mismo”, *Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 4, 2016. pp. 375-380.



