

Revista digital CEMCI

Número 7: abril a junio de 2010

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- La naturaleza de "la Ley de Autonomía Local de Andalucía" como "Ley de mayoría reforzada" del artículo 108 del Estatuto y su relación con el resto de leyes del Parlamento de Andalucía. Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
- La nueva tasa por la actuación de control posterior de aperturas de establecimientos sometidas al procedimiento de comunicación previa y declaración responsable. Modelo de ordenanza fiscal. M^a del Milagro PÉREZ PÉREZ
- Análisis del contenido del proyecto de ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Jesús RAMOS PRIETO

3.- Documentos CEMCI

- Los patrimonios públicos del Suelo. Concepción LÓPEZ LÓPEZ
- Las cláusulas sociales en la contratación pública: Retos y perspectivas. Purificación MEDINA JURADO
- El organigrama en la planificación estratégica de las Corporaciones Locales. José María VIVANCOS DELGADO

4.- Formularios. Los permisos de formación de los empleados públicos locales en el marco del acuerdo de formación para el empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010. Análisis práctico. Carlos BULLEJOS CALVO

5.- Actualidad Jurídica

- Normativa estatal
- Normativa andaluza
- Jurisprudencia

6.- Ocio. Patios de Córdoba

EDITORIAL

En el anterior número de esta Revista mostramos nuestra expectación con relación a los proyectos de ley reguladores del régimen local. Parece que podemos estar cerca de conocer en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la versión definitiva de la Ley andaluza de Autonomía Local (conocida de antemano como LAULA), actualmente en trámite parlamentario de enmiendas al articulado. Y paralelamente otras Asambleas Legislativas autonómicas tramitan proyectos de leyes locales (por ejemplo lo hacen también en estos meses las Comunidades Valenciana y Catalana).

Además de esas iniciativas autonómicas, el propio Congreso de los Diputados ha instado recientemente al Gobierno de la nación para que presente un proyecto de ley básico sobre el gobierno local antes de que finalice este período de sesiones.

Es decir, si todas estas iniciativas llegaran a buen fin nos veríamos en unos meses con un régimen local muy renovado. En particular, el texto que conocimos como proyecto de LAULA mereció una crítica muy positiva y generalizada. Desde que fue conocido, el texto ha sido una referencia en toda España, y lo ha sido por múltiples razones, pero sobre todo por la decidida regulación de las competencias municipales y la sensata regulación del papel de las Diputaciones provinciales. Todo ello acompañado de unas relaciones interadministrativas muy respetuosas con la autonomía local. La comunidad local lleva muchas décadas ya pidiendo un régimen jurídico de estas características, por lo que es fácil comprender la esperanza que ha suscitado este proyecto. Esperamos también que la remodelación del organigrama de las Consejerías andaluzas y el relevo del profesor Zafra en la Dirección General de Administración Local no supongan una reorientación en las claves de ese proyecto de ley tan esperado y tan bien valorado en los foros locales.

El número siete de nuestra Revista ofrece como siempre tres artículos en su *Tribuna*. Los tres son de una enorme actualidad: precisamente los dos primeros versan sobre la LAULA y sobre el Proyecto de Ley de participación de las entidades locales en



los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El tercer artículo es particularmente original porque efectúa un análisis nada frecuente de la Directiva comunitaria de servicios, con relación a la nueva tasa por la actuación de control posterior de aperturas de establecimientos.

Como siempre deseamos que el nuevo número de la Revista CEMCI les resulte interesante.



LA NATURALEZA DE LA “LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA” COMO “LEY DE MAYORÍA REFORZADA” DEL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO Y SU RELACIÓN CON EL RESTO DE LEYES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCIA.

Rafael Jiménez Asensio
Universidad Pompeu Fabra/Estudi.Con

INDICE:

I.- PRESENTACIÓN.

II.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA COMO ‘FUENTE DE LAS FUENTES’: LAS ‘LEYES DE MAYORÍA REFORZADA’ DEL ARTÍCULO 108, SEGUNDO INCISO, DEL ESTATUTO.

III.- LAS ‘LEYES DE MAYORÍA REFORZADA’ DEL ARTÍCULO 108, SEGUNDO INCISO, DEL EAA NO SON NI ‘LEYES ORGÁNICAS’ NI ‘LEYES DE DESARROLLO BÁSICO DEL ESTATUTO’.

IV.- LA DIMENSIÓN FORMAL DE LAS LEYES DEL ARTÍCULO 108 EAA: UNA EXCEPCIÓN A LA REGLA DE LA MAYORÍA SIMPLE. CONSECUENCIAS.

V.- LAS LEYES DE ‘MAYORÍA REFORZADA’ DEL ARTÍCULO 108 EAA: ÁMBITO MATERIAL RESERVADO. ENSAYO DE DELIMITACIÓN EN LO QUE AFECTA A LA ‘ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA’.

V.- RECAPITULACIÓN. NATURALEZA DE LA LAULA COMO LEY DE MAYORÍA ABSOLUTA Y ANÁLISIS DE SUS RELACIONES CON LAS LEYES SECTORIALES.

I. Presentación.

El objeto del presente estudio es llevar a cabo una primera reflexión sobre la naturaleza de la futura Ley de Autonomía Local de Andalucía (actualmente en tramitación ante el Parlamento de Andalucía) como “ley de mayoría reforzada”, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 108, segundo inciso, del Estatuto de Autonomía de Andalucía y analizar, principalmente, cuál es su posición en el ordenamiento jurídico andaluz y, en especial, con el resto de leyes del Parlamento de Andalucía.

Este estudio se plantea sobre un objeto donde no hay, hasta la fecha, una construcción dogmática definida, puesto que tal tipo de “leyes de mayoría reforzada” son una novedad en el ordenamiento jurídico andaluz y requieren, por tanto, ser analizadas en el conjunto del sistema normativo andaluz que emerge a partir de la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007.

No obstante, a lo largo de este estudio se harán referencias constantes al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de..., en el que se afirma de modo preciso que el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía es una Ley de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso, del Estatuto de Autonomía, pero que proyecta sobre esa Ley una serie de consideraciones dogmáticas que, en algunos casos, se pueden compartir y, en otros, sin embargo, es oportuno discrepar.

El trazado argumental que seguirá este estudio a partir de ahora es el siguiente:

En primer lugar, es oportuno referirse, siquiera sea brevemente, al papel del EAA como “norma sobre producción jurídica”, que define las fuentes del Derecho del subsistema normativo autonómico y referirse, asimismo, a la necesidad de llevar a cabo una (re)construcción dogmática de esas leyes de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso EAA, que las inserte de forma coherente dentro de ese sistema o subsistema de fuentes del Estatuto.

En segundo lugar, con el fin de precisar su naturaleza, se hará mención obligada a que las leyes de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso, del EAA, no son ni leyes orgánicas ni tampoco –a pesar de su innegable paralelismo– leyes de desarrollo básico del Estatuto. Puede haber, en efecto, cierto paralelismo (en un caso más y en otro menos) con ambos “tipos normativos”, pero también notables diferencias. También se debe abordar una reflexión sobre si las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA se ordenan en relación con el resto de leyes que apruebe el Parlamento de Andalucía en virtud del principio de competencia, pues,

tal como se dirá, tales “leyes de mayoría reforzada” no son, en efecto, un tipo específico y diferente de Ley, lo que dificulta sobre manera articular esa relación en torno a tal principio.

No obstante lo anterior, en tercer lugar es importante resaltar conceptualmente que las leyes de mayoría reforzada representan una excepción a la regla de la mayoría simple que es el eje del proceso decisorio ordinario en sede parlamentaria. Una excepción que, hasta cierto punto, altera la regla habitual en la que se asienta el principio democrático. De tal cuestión se deben extraer las necesarias consecuencias.

En cuarto lugar, nos adentraremos en la compleja delimitación de los ámbitos materiales de las leyes de mayoría reforzada, tal y como vienen regulados en el propio EAA. Y, en este punto, es transcendental detenerse en un ensayo de delimitación material del enunciado recogido en el artículo 108, segundo inciso, referente al alcance que pueda tener la expresión “las leyes que afecten a la organización territorial” y, especialmente, la LAULA.

A partir de los datos anteriormente analizados, en quinto lugar habrá que definir, por un lado, ante qué tipo de ley nos encontramos; esto es, qué clase de leyes son las recogidas en el segundo inciso del artículo 108 EAA y en qué se diferencian, si se diferencian en algo, de las restantes leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía.

Y, por otro, teniendo en cuenta que la LAULA es, en efecto, una ley de mayoría reforzada, cabrá concluir finalmente cuál es la relación entre esta Ley y las leyes sectoriales, intentando definir qué consecuencias se producirían ante la contradicción entre lo previsto en la LAULA y lo regulado en una ley sectorial posterior.

Estas son, por tanto, las cuestiones a las que pretenderemos dar respuesta en el presente estudio. Prescindimos, por tanto, de llevar a cabo un análisis introductorio de la jurisprudencia constitucional o de las posiciones doctrinales sobre la Ley orgánica y de sus relaciones con la Ley ordinaria, así como de las “Leyes de desarrollo básico del Estatuto”, sin perjuicio que los pronunciamientos jurisprudenciales o las posiciones doctrinales sobre tales “tipos” de Leyes sean tenidas aquí en cuenta, con las puntuales modulaciones que se requieran en cada caso. No consideramos, por tanto, procedente llevar a cabo ese análisis pormenorizado de tales cuestiones que, por lo demás, se da por razonablemente conocido, salvo en lo que sea necesario instrumentalmente a nuestro objeto.

II. El Estatuto de Autonomía de Andalucía como “fuente de las fuentes”: las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108, segundo inciso, del Estatuto.

La primera observación que ha de hacerse aquí es, sin duda muy conocida. Una de las funciones típicas del Estatuto de Autonomía como norma jurídica es que se trata de “la norma cabecera” del ordenamiento autonómico (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre) y, por tanto, cumple una función de determinar las fuentes del Derecho de la propia Comunidad Autónoma. En efecto, el Estatuto tiene la función de determinar qué tipos de órganos pueden elaborar normas jurídicas, cuáles serán las categorías normativas o tipos existentes, así como a través de qué procedimientos. No cabe duda, por tanto, que el Estatuto cumple, “mutatis mutandis”, una función “constitucional” y es parámetro de la constitucionalidad –por lo que ahora interesa- de las leyes autonómicas dictadas a su amparo.

Los Estatutos de Autonomía, juntamente con la Constitución, aunque subordinados a ella, tienen la condición de “Normas sobre producción de normas” (o normas sobre producción jurídica) y, junto a las funciones descritas en el párrafo anterior (qué órganos producen Derecho, a través de qué fuentes o categorías normativas y por qué procedimientos), tienen asimismo la importante función de establecer determinadas “reservas de ley”; esto es, de definir qué ámbitos materiales deben ser regulados primariamente por el legislador y, en consecuencia, no pueden ser regulados con tal carácter por manifestaciones de la potestad reglamentaria.

Las Normas sobre producción jurídica, en acepción de la doctrina más autorizada, “son todas aquellas normas que regulan la propia producción del Derecho, esto es, la creación de otras normas”¹. Partiendo de esos presupuestos es obvio que sólo estas normas (que, entre nosotros, son la Constitución y los Estatutos) pueden conferir competencias normativas, regular el ejercicio de tales competencias normativas o, en su caso, definir cuál es el objeto de esa competencia normativa.

Es relativamente frecuente que las Normas sobre producción jurídica recojan que determinadas materias están reservadas a un tipo específico de norma, básicamente la Ley o, en su caso, como sucede en la CE, a las Leyes orgánicas. La reserva “normativa” (esto es a un “tipo” específico de disposición normativa) implica que ninguna otra fuente está autorizada a regular primariamente esa materia.

¹ GUASTINI, R. *Le fonti del Diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, 1993, p. 29.

En el plano de la “reserva de Ley”, esta idea es muy precisa. Sin adentrarnos ahora en la compleja gestación de la noción de “reserva de ley” y su origen mediato en la estructura propia del dualismo monárquico, “hay reserva de ley –en palabras de Ignacio DE OTTO- cuando un precepto constitucional (o estatutario, añadimos nosotros) exige que sea una ley la que regule una determinada materia”².

Las “reservas de ley” son asimismo, desde la perspectiva institucional, según se ha reconocido por la doctrina (I. DE OTTO y M. ARAGÓN), reservas de “órgano” (Parlamento) y reservas de “procedimiento” (deliberación pública a través de un procedimiento legislativo). Sin embargo, estas notas se ven matizadas de forma absoluta o relativa en el caso de que sea el Gobierno el que haga uso de las potestades normativas excepcionales (a través de la figura del Decreto-Ley, siempre que se pueda aprobar materialmente) o cuando el Ejecutivo haga uso de la delegación legislativa del Parlamento a través de Decretos Legislativos.

La aparición en la escena constitucional en 1978 de “esa infrecuente categoría que son las leyes orgánicas”³, que tanto desconcierto doctrinal generó en sus primeros momentos, introdujo en el sistema constitucional español una modalidad de reserva específica como era la “reserva de ley orgánica”.

Tras no pocos titubeos doctrinales y jurisprudenciales, la ley orgánica se fue perfilando en nuestro sistema constitucional de fuentes del Derecho como un tipo específico de Ley cualificada por su ámbito material de reserva y por su procedimiento de aprobación, modificación o derogación, que exige mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

La identidad formal entre la Ley orgánica y las “leyes reforzadas” del artículo 108, segundo inciso, del EAA, parece más que evidente. Esa misma identidad formal se advierte, asimismo, en relación con las “leyes de desarrollo básico del Estatuto” previstas, aparte de en otros Estatutos, por ejemplo en el artículo 62.2 del EAC, donde se exige para “la aprobación, la modificación y la derogación de dichas leyes (...) el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra cosa”.

Sin embargo, esa aparente identidad en los elementos formales (o en su dimensión formal) se ve especialmente rota por un dato en apariencia menor, pero

² DE OTTO, I. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*; Ariel, Barcelona, 1987, p. 151.

³ GARRORENA MORALES, A. *El lugar de la Ley en la Constitución española*, CEC, Madrid, 1980, p. 126.

que tendrá notable transcendencia para lo que más adelante se expondrá: las leyes reforzadas del artículo 108, segundo inciso, *son leyes “sin adjetivos” (leyes “innominadas”)*; esto es, *no son un tipo o una modalidad específica de Ley, sino que – desde una perspectiva estricta o meramente formal de sistema de fuentes del Derecho a partir de su “apariencia externa”- son Leyes como el resto de las que aprueba el Parlamento de Andalucía.*

Por tanto, las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA no pueden relacionarse –con los matices que se dirán- con el resto de las leyes del Parlamento de Andalucía de acuerdo con el principio de competencia, pues este principio –en lo que afecta al sistema de fuentes del Derecho- opera cuando un tipo específico de ley es llamado por una Norma sobre producción jurídica para regular un ámbito material previamente delimitado. En suma, el principio de competencia exige que haya no sólo ámbitos materiales definidos y reservados por la Norma sobre producción de normas, sino sobre todo que tales ámbitos materiales estén atribuidos en exclusiva a un tipo o categoría específica de Ley.

Cabría, incluso, dudar hasta qué punto las “leyes de desarrollo básico” del Estatuto de Cataluña, reguladas en el artículo 62.2 EAC, pueden ser calificadas como *un tipo específico o singular de ley*, pues no es nada menor el dato que, en la práctica, *su denominación (o, si se prefiere, su veste formal)* a través de la cual se exteriorizan y se publican, son –por lo menos lo sigue siendo hasta ahora, incluso después del nuevo EAC- “Leyes” sin ningún otro tipo de calificativo. Otra cosa, es cómo podrían “exteriorizarse” a partir de los presupuestos estatutarios. Se ha de discrepar, por tanto, de aquellos autores que utilizan esta categoría de “tipo específico” de Ley para encuadrar a las “leyes de desarrollo básico del Estatuto”⁴.

Sobre las “leyes de desarrollo básico del Estatuto”, presentes en diferentes ordenamientos autonómicos (a través inicialmente de previsiones de los reglamentos parlamentarios de Cataluña, Galicia e Illes Balears y, posteriormente, como es el caso catalán, por medio de su inserción en el Estatuto de Autonomía), se ha producido una literatura aún muy escasa. Por tanto, las construcciones dogmáticas sobre estas leyes distan de estar ni siquiera mínimamente afinadas.

El “paralelismo” que ha llevado a cabo la doctrina de las leyes estatutarias de desarrollo básico con las leyes orgánicas del Estado ha sido prácticamente completo, hasta el punto que, en algún caso, se les ha denominado incluso como “leyes

⁴ Por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, E. AJA, “Les fonts del dret a Catalunya”, en E. ALBERTI *et alii*, *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Generalidad de Cataluña, 1992, pp. 161-162, en relación con la regulación previa al Estatuto de 2006; y M. BARCELÓ y J. VINTRÓ, *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008, para la regulación posterior al Estatuto de 2006.

orgánicas autonómicas”⁵ y, en otros muchos, el esquema de análisis dogmático ha trasladado de forma mimética la distinción material y formal de las leyes orgánicas, la construcción de la categoría a partir de la noción material y, en fin, su naturaleza excepcional (y su interpretación restrictiva) en cuanto quiebra de la regla de la mayoría que todo Parlamento tiene para la aprobación de sus leyes⁶.

Toda esa construcción dogmática no deja de producir una cierta insatisfacción, pues al menos de momento *tampoco las leyes de desarrollo básico del Estatuto se han configurado como un tipo específico y diferente de Ley*. Los Parlamentos autonómicos que aprueban textos normativos que se encuadran dentro de esa denominación (leyes de desarrollo básico) no exteriorizan en su enunciado de qué tipo de Ley se trata, por lo que *su singularidad es estrictamente procedimental y como tal se refleja exclusivamente en el procedimiento legislativo*, en unos casos, como el de Cataluña, a través de una regulación con elementos de singularidad en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, mientras que en otros sin apenas reflejo especial (artículos 117 y 118 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

Sí que es cierto que, por parte de alguna doctrina, se pretendió acuñar a estas leyes como “institucionales” o, incluso, se les quiso dar una suerte de denominación diferenciadora que figurara en el encabezamiento, pero tales tesis no han tenido por ahora ningún tipo de eco: las leyes básicas de desarrollo del Estatuto se siguen publicando con la única denominación de “Ley”, lo cual no es óbice para que, al menos en el caso catalán, sí que se pudiera incorporar el enunciado de “Ley básica de desarrollo del Estatuto relativa a ...”, pues esta denominación sería mucho más acorde con la previsión actual recogida en el Estatuto y configuraría, entonces sí, a esa fuente del Derecho como un “tipo de Ley” diferente de la “Ley” a secas, o mal denominada “ordinaria”.

El Consejo Consultivo de Andalucía, en el reciente dictamen citado al principio, prudentemente no entra a analizar “la similitud” (o las diferencias) entre ambas categorías normativas: las que denomina como “leyes reforzadas” del artículo 108, segundo inciso, del EAA y las “leyes de desarrollo básico del Estatuto” del artículo 62.2

⁵ SÁNCHEZ-RÚNDEZ SÁNCHEZ, C. “Sobre las “leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña y Galicia como ‘leyes orgánicas autonómicas’”.

⁶ Por ejemplo, R. MAIZ, “La legislación autonómica de naturaleza institucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 69, 1983; J. VERNET LLOBET, “La Ley” (“Las Leyes de Cataluña (EAC 29.2 y 33.1, *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía*, volumen III, Barcelona, 1990; y, mucho más recientemente, A. GALÁN GALÁN, “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, 2009.

EAC. Pues si bien es cierto que se puede intuir una notable influencia de la regulación estatutaria catalana sobre el redactado del artículo 108 EAA, no lo es menos que las diferencias entre ambas regulaciones estatutarias son notables y, pueden dar lugar, depende cómo y con qué alcance se interpreten los diferentes enunciados estatutarios, a dos tipos de fuentes diferentes, aunque con algunos elementos de parentesco innegables.

Pero al margen de cuáles hayan sido las circunstancias y los modelos que se tomaron de ejemplo para incorporar las “leyes de mayoría reforzada” al segundo inciso del artículo 108 al EAA, la realidad en este caso es muy testaruda: se trata de una fuente del Derecho (la “ley de mayoría reforzada”) que hay que analizarla exclusivamente en su propio contexto normativo e institucional; es decir, el papel que juegue la “ley de mayoría reforzada” en el sistema de fuentes del Derecho de Andalucía hay que extraerlo únicamente de la economía del propio texto estatutario andaluz.

III. Las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108, segundo inciso, del EAA no son ni “leyes orgánicas” ni “leyes de desarrollo básico del Estatuto”

Como en su día reconociera J. M. PORRAS RAMÍREZ⁷ en relación con las leyes básicas de desarrollo del Estatuto, también las “leyes reforzadas” del artículo 108, segundo inciso, del EAA, requieren ser objeto de un tratamiento dogmático, que hasta la fecha no ha sido hecho por la doctrina ni obviamente tampoco por la jurisprudencia ni, en este caso, tal como se ha visto, por el Consejo Consultivo.

El Dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de LAULA ha llevado a cabo una traslación mecánica de la jurisprudencia emanada en torno a la Ley orgánica y a sus relaciones con la Ley ordinaria, así como de las diferentes posiciones doctrinales que se han manifestado sobre esa especial categoría normativa. Incluso, aunque sin asumirlo plenamente, el Dictamen establece una suerte de paralelismo entre lo que son las Leyes de desarrollo estatutario del Estatuto (reguladas, por ejemplo, en el artículo 62.2 EAC) y las leyes reforzadas del artículo 108 EAA.

Sin embargo, entre unas y otras, tanto la Ley orgánica y las leyes de desarrollo básico, por un lado, y las “leyes reforzadas” del artículo 108 EAA, por otro, hay puntos de coincidencia, pero también notables diferencias sustantivas. Tales “leyes

⁷ PORRAS RAMÍREZ, J.M. *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2007, p. 92.

reforzadas” hay que analizarlas, según decíamos, en el contexto del sistema normativo propio derivado del Estatuto de Autonomía como “fuente de las fuentes”.

Los puntos de coincidencia se sitúan exclusivamente en lo que afecta al procedimiento de aprobación de estas “leyes reforzadas” que, como se verá en el epígrafe siguiente, establecen una diferenciación formal sustantiva en relación con el resto de las leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía. La exigencia de mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto es un dato formal que coincide literalmente con la previsión del artículo 81.2 CE (por lo que respecta a las leyes orgánicas) y 62.2 EAC (en lo que afecta a las leyes de desarrollo básico del Estatuto). Otro punto de coincidencia, en nada menor, estriba en que todas estas Leyes (tipos, en un caso, y “reserva de procedimiento”, en otros) se prevén en Normas sobre producción jurídica (Constitución o Estatutos de Autonomía), que además son parámetro de constitucionalidad (o de “estatutoriedad”) del resto de las leyes que se insertan en su respectivo subsistema.

Aún así, ni siquiera en la dimensión formal las coincidencias son plenas. En efecto, el artículo 108, segundo inciso, del EAA no incorpora, a diferencia de los artículos 81.2 CE y 62.2 EAC, la referencia a que “la aprobación, modificación o derogación” de esas leyes exigirá esa mayoría reforzada. Únicamente, en su primer inciso, reconoce la potestad legislativa del Parlamento de Andalucía para “la elaboración y la aprobación de las leyes”. Y, acto seguido, expone que “las leyes que afecten a la organización territorial” (que es lo que aquí interesa) “*requerirán el voto favorable* de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación sobre el conjunto del texto”. Si se ponen en relación ambos incisos del artículo 108 EAA, la referencia parece estar hecha en el enunciado estatutario únicamente a *la aprobación*. Si así fuera, de tal enunciado habría que extraer la incongruente conclusión que la “modificación” o “derogación” no requieren tal mayoría, lo que, aparte de absurdo, convertiría en meramente superflua la exigencia de esa mayoría reforzada en la aprobación inicial de la Ley.

Se puede considerar, por tanto, que se trata de una mera omisión (y posiblemente de un defecto técnico de redacción), pero que no impide estimar que, dada la teoría de los “actos contrarios”, obviamente, la exigencia de esa mayoría reforzada para su aprobación debe venir acompañada, en todo caso, de una mayoría del mismo carácter en la modificación o derogación, en su caso. Tal como se dirá más adelante, debería ser el Reglamento del Parlamento de Andalucía la norma que subsanara esas lagunas detectas en la regla estatutaria.

De hecho, diferentes Estatutos de Autonomía ya preveían mayorías cualificadas para la aprobación de determinadas leyes, por lo que tal categoría representa en sí mismo ninguna novedad al respecto. Incluso en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, en su artículo 4.5, ya se preveía, por ejemplo, una “ley de mayoría absoluta” sobre la coordinación de la actuación de las Diputaciones provinciales. A. RUÍZ ROBLEDO⁸ ya advirtió, en su momento, que, salvo este ejemplo, no había en el Estatuto de 1981 ninguna categoría de ley autonómica “similar” a la Ley orgánica, lo que, según su criterio, había representado un acierto del legislador estatuyente del momento.

Estas “leyes autonómicas de mayoría absoluta”, por tanto, ya estaban recogidas en diferentes Estatutos de Autonomía cuando se trataba de regular diferentes materias. Tal como nos recuerda PORRAS RAMÍREZ, esto se producía, por ejemplo, en las siguientes materias: transferencia de facultades de las Diputaciones provinciales (EAA de 1981; Estatutos de Autonomía de Extremadura, artículo 16, y Comunidad de Madrid, 30.4), regulación de la ley electoral (Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982, artículo 12.2, de La Rioja, 18.6, y de Canarias, 9.1), la fijación de las sedes de autogobierno (Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 7.1), entre otras materias.

Esas exigencias estatutarias de “mayorías absolutas” para la aprobación de una serie de leyes que se proyectaban sobre determinadas materias, parecían tener como hilo conductor la aprobación de “leyes de contenido institucional” y, además, de leyes, al menos algunas de ellas, que “aplazaban”, de alguna manera, las decisiones políticas estatuyentes a un momento posterior (determinación de sedes) o que, al menos, requerían un gran consenso por la importancia de las reglas de juego que se pretendían regular (leyes electorales). Pero estas leyes sólo hacían referencia a la aprobación por mayoría absoluta, dentro de esa regulación había que entender incluida también (por la doctrina de “contrarius actus”) la modificación y la derogación.

En síntesis, ni siquiera formalmente las “leyes reforzadas” recogidas en el artículo 108, segundo inciso, del EAA, representan una novedad en el Derecho autonómico y tampoco (aunque su expresión fuera mucho más limitada en el Estatuto de Autonomía de 1981) en el Derecho autonómico andaluz. En efecto, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, que regula las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones provinciales de su territorio⁹, ya advertía en su

⁸ RUÍZ ROBLEDO, A. *El ordenamiento jurídico andaluz*, Cívitas, Madrid, 1991, p. 174.

⁹ BOJA núm. 108, de 30 de diciembre de 1987.

exposición de motivos que se trataba de “una Ley aprobada por mayoría absoluta de su Parlamento”, de acuerdo con el artículo 5.4 EAA 1981 y, aunque su ámbito material excedía con creces del previsto en tal precepto estatutario, ninguna mención se hacía en la misma en torno a aquellas partes de la Ley que no se encuadraran en ese ámbito material estricto de esa “reserva estatutaria de procedimiento”.

Pero si en la dimensión formal las similitudes entre ley orgánica, ley de desarrollo básico del Estatuto, “leyes de mayoría absoluta” y “leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA” (aunque también son de mayoría absoluta, pero las hemos acuñado así de acuerdo con la denominación que emplea el Dictamen del CC de Andalucía), son notables no puede decirse lo mismo en lo que respecta a las denominaciones.

Y, en efecto, las denominaciones que emplean tanto la CE como los diferentes Estatutos de Autonomía para designar a tales leyes no es una cuestión neutra e indiferente. Así, resulta obvio que la “Ley Orgánica” es un tipo o categoría normativa distinto o diferente a la Ley ordinaria, al margen de sus diferencias formales y materiales, porque se exterioriza a través de una modalidad específica de fuente del Derecho que se enuncia como “Ley orgánica”. Como ha expuesto magistralmente SANTAMARÍA PASTOR, “la ley orgánica no es sólo una calificación constitucional y teórica, un mero *nomen juris*, sino un *nomen legis*, esto es una denominación que debe llevar formalmente el texto en todo el *iter* de su elaboración”¹⁰. Y, además, todo el proceso y procedimiento legislativo de la Ley orgánica está imbuido desde sus inicios hasta la aprobación por el Congreso de los Diputados por esa caracterización (ver artículos 130-132 Reglamento del Congreso de los Diputados sobre la tramitación de los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica).

Las “leyes de desarrollo básico del Estatuto”, en su configuración más acabada, que es sin duda la del Estatuto de Autonomía de Cataluña, podrían ser, asimismo consideradas como un “tipo de Ley específica”, a tenor de lo previsto en el artículo 62.2 EAC, pero al arrastrar todas las disfunciones derivadas de su previo reconocimiento en el Reglamento del Parlamento y posterior reflejo en la Ley 3/1982, del Parlamento, del Presidente y del Gobierno de la Generalidad (y su no reconocimiento estatutario anterior), lo cierto es que no se han constituido como un “tipo específico” de Ley, sino sólo como una Ley del Parlamento de Cataluña que, en razón de la materia que regula, puede seguir un determinado procedimiento parlamentario de tramitación y, en todo caso, debe ser aprobada por mayoría

¹⁰ SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988, p. 573

absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto (artículos 117 y 118 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

Al margen de este debate que ahora no nos interesa, lo realmente trascendente a nuestros efectos es que las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108, segundo inciso, del EAA, son simple y llanamente “Leyes” (sin calificativo alguno) aprobadas por el Parlamento de Andalucía, sin que representen, por tanto, una categoría normativa (o fuente del Derecho) diferenciada al resto de las Leyes, ni por tanto se diferencien de éstas por su enunciado, tal como sucede en el caso de las Leyes orgánicas (y podría suceder en el caso de las Leyes de desarrollo básico del Estatuto).

Si esto es así, parece obvio resaltar que si tales leyes reforzadas no son un tipo específico de Ley, difícilmente se podrían relacionar con el resto de leyes a través del principio de competencia, pues este principio, en lo que afecta a las relaciones entre fuentes del Derecho, requiere no sólo una reserva material específica, sino que ésta se proyecte sobre un tipo también específico de fuente del Derecho. Bien es cierto que esta idea es necesario, asimismo, matizarla, por lo que luego se dirá. Pues, aunque el principio de competencia no nos es útil para diferenciar las leyes de mayoría reforzada de las leyes de mayoría simple, sí que, dado que la reserva de procedimiento se proyecta sobre ámbitos materiales (más o menos) precisos, “el criterio material” debe ser tenido en cuenta como elemento central en el sistema de relaciones entre esas leyes. Volveremos sobre el tema.

En consecuencia, las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA son, desde la perspectiva externa, “leyes innominadas” o, si se prefiere, “leyes sin adjetivos”; esto es, en su exteriorización formal (esto es, en su “veste” externa) no son fuentes del Derecho distintas ni diferentes al resto de las leyes, son leyes como cualesquiera otras. Por tanto, predicar de ellas que “tienen rango de Ley” es una obviedad y hasta cierto punto superfluo, al ser formalmente Leyes, y con ese carácter se incorporan al ordenamiento jurídico, su rango no puede ser otro que el de la Ley.

No hay tampoco un paralelismo entre la relación entre leyes orgánicas y las normas con rango y fuerza de ley, y la que se produce entre “leyes de mayoría reforzada” y el resto normas con rango y fuerza de Ley del sistema de fuentes del Derecho previstas en el Estatuto.

En efecto, las leyes orgánicas, por ejemplo, no pueden ser objeto de aprobación en Comisión Legislativa Permanente (artículo 75.3 CE), la delegación legislativa no podrá proyectarse sobre materia reservadas a las mismas (artículo 82.1 CE), tampoco sobre esos ámbitos materiales se podrá hacer uso del Decreto-Ley (artículo 86.1 CE), y no procederá la iniciativa legislativa popular sobre materias

reservadas a ese tipo de normas (87.3 CE). El trazado de las leyes básicas de desarrollo del Estatuto en el EAC es, casi idéntico: no pueden ser objeto de delegación en comisiones legislativas permanentes (artículo 62.3 EAC), así como tampoco pueden ser objeto de delegación legislativa en el Gobierno las leyes de desarrollo básico (artículo 63 EAC), así como de forma expresa tampoco se podrá hacer uso del Decreto-Ley para regular esas materias (artículo 64.1 EAC).

El caso de “las leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA es algo distinto, en su regulación estatutaria. Si bien es cierto que, expresamente, se reconoce que “las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento” no podrán ser objeto de delegación legislativa (artículo 109 EAA), nada se dice expresamente sobre la interdicción de que sean aprobadas en Comisión legislativa Permanente, pero la dicción del artículo 108, segundo inciso, del EAA, es muy contundente en sus términos: mayoría absoluta “del Pleno”, por lo que esa “reserva de órgano” excluye de raíz esa posibilidad.

Más dificultades plantea la justificación del Decreto-Ley para regular aquellas materias que se reservan a las leyes de mayoría reforzada, pues efectivamente no hay una coincidencia material entre ámbitos de interdicción de la figura del Decreto-Ley (artículo 110 EAA) y ámbito “reservados” a las leyes “de mayoría reforzada”, puesto que, por ejemplo, entre las materias vedadas al Decreto-Ley no se encuentra la materia “organización territorial”, mientras que sí se hallan las de régimen electoral y las instituciones de la Junta de Andalucía (aunque la concreción material no es idéntica). A pesar de esa omisión, cabe interpretar cabalmente que el Decreto-Ley sólo puede actuar en aquellos ámbitos materiales en los que el Estatuto de Autonomía no le ha vedado expresamente, y en aquellos otros en los que no exista una “reserva de procedimiento” y “de órgano”, materializada en la exigencia de una mayoría cualificada del Parlamento, para la aprobación de un texto legal.

Es cierto que, por parte de alguna doctrina, y en lo que afecta a su contenido material, se ha hecho mucho hincapié en denominar a las leyes de desarrollo básico del Estatuto como “leyes institucionales” (E. AJA. M. BARCELO y J. VINTRÓ, PORRAS RAMÍREZ, etc.), pero no lo es menos que ni esas leyes de desarrollo básico son sólo leyes institucionales (pues su objeto es, habitualmente, más amplio), ni las “leyes de mayoría absoluta” previstas en los diferentes Estatutos lo son, ni tampoco las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA pueden encuadrarse en esa conceptualización.

Algo parecido se intentó con la categoría de la Ley orgánica, puesto que en buena parte de esas leyes la materia reservada a ese tipo de norma coincidía con la regulación de determinadas instituciones, pero hay que coincidir con BARCELÓ

SERRAMALLERA que “un primer presupuesto de análisis lo constituye una aprehensión plural del instituto de la ley orgánica que, basada en su variedad multifuncional (se ha de tener en cuenta) a la hora de delimitar el objeto material que se reserva a cada tipo de ley orgánica”¹¹.

En realidad la Ley orgánica es un tipo de fuente del Derecho mucho más sofisticada en lo que afecta a su ámbito material que las leyes de desarrollo básico del Estatuto (aunque, en su versión catalana, también se han sofisticado materialmente bastante), que las leyes de “mayoría absoluta” (que definen precisamente la materia en cada precepto estatutario) o que las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA (cuyos contornos materiales, tal como veremos, pueden plantear, asimismo, algunos problemas de delimitación). Pero ni unas ni otras (salvo, tal vez, algunas “leyes de mayoría absoluta” que se proyectan exclusivamente sobre aspectos institucionales), pueden ser calificadas propiamente como “leyes institucionales”.

Donde las diferencias son más notables, aunque en este punto la traslación de determinadas categorías conceptuales será posible (tal como se verá posteriormente), es en el terreno de los ámbitos materiales reservados a “las leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA.

En efecto, el estatuyente andaluz ha optado por una evidente prudencia a la hora de configurar los ámbitos materiales sobre los cuáles se proyectará la exigencia de una mayoría absoluta, pues ciertamente, como también se verá, son pocos los ámbitos materiales sobre los que esa “reserva de procedimiento” de extiende, a diferencia, por ejemplo, con el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde tal reserva es de amplitud considerable.

En suma, tampoco existe una justa correspondencia entre los ámbitos materiales reservados a la Ley orgánica o a las leyes de desarrollo básico del Estatuto, por un lado, y los establecidos a las “leyes de mayoría reforzada”, por otro, sin perjuicio de que los criterios de delimitación material de los ámbitos de “reserva legal” en el caso de la Ley orgánica o de “reserva de procedimiento” en el caso de las leyes básicas de desarrollo del Estatuto y de las “leyes de mayoría reforzada” puedan ser trasladados, con las modulaciones debidas, en la aplicación a uno u otro tipo de leyes.

La conclusión, por muy obvia que parezca, es bien precisa: las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA, al margen de que ofrezcan algunos

¹¹ BARCELÓ SERRAMALLERA, *La Ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona, 2004, p. 38.

elementos de paralelismo con las leyes orgánicas (menos) y con las leyes de desarrollo básico del Estatuto (más), son “leyes” que aprueba el Parlamento de Andalucía, siguiendo a tal efecto las reglas formales y materiales previstas en el mismo. La conceptualización de las citadas “leyes de mayoría absoluta” se ha de llevar a cabo exclusivamente a partir de los presupuestos del sistema de fuentes del Derecho definido por el propio EAA, sin perjuicio de que, tal como se verá, puedan trasladarse algunos elementos conceptuales propios de aquellas figuras normativas a estas leyes de mayoría reforzada. La nota más relevante, desde la perspectiva formal, radica en que tales “leyes de mayoría reforzada” están previstas y, por tanto, garantizadas en el Estatuto de Autonomía, lo que les provee de una posición especial.

IV. La dimensión formal de las leyes del artículo 108 EAA: una excepción a la regla de la mayoría simple. Consecuencias.

Es evidente que, tal como se ha visto en detalle, la exigencia de mayoría reforzada para aprobar, modificar o derogar aquellas leyes del Parlamento de Andalucía a que se refiere el artículo 108, segundo inciso, del EAA, supone una evidente quiebra del principio de mayoría (e, indirectamente, del “principio democrático”) en el que se asienta el funcionamiento tradicional de una Cámara parlamentaria y, en suma, el juego mayoría/oposición.

Pero también verdad, y se ha de insistir en ello (por las consecuencias que en su momento se extraerán), que las leyes de mayoría reforzada están previstas específicamente en el Estatuto de Autonomía; es decir, el EAA garantiza que las leyes que se ocupen de determinados ámbitos materiales deberán ser aprobadas, modificadas o derogadas por medio de un procedimiento específico y por un órgano concreto.

En el Derecho constitucional decimonónico la exigencia de mayorías cualificadas para aprobar un determinado texto normativo era criterio suficiente para diferenciar las “leyes constitucionales” de las “leyes ordinarias”¹². Y, de esa caracterización tradicional, no puede sorprender como parte de la doctrina en España en los primeros momentos defendió la “superioridad jerárquica”, por ejemplo, entre las leyes orgánicas frente a las leyes ordinarias.

¹² CARRÉ DE MALBERG, R. *La Loi, expresión de la volonté générale*, Sirey, París, 1931, p. 137.

No cabe duda que la regla de votación de las leyes por mayoría simple está directamente conectada con el “principio democrático” en las diferentes manifestaciones que el mismo ofrece¹³. Como también ha sido reconocido por la doctrina autorizada, “existe una conexión intrínseca entre el principio democrático y el principio mayoritario”¹⁴.

Efectivamente, las raíces del principio mayoritario se proyectan sobre la igualdad democrática y la representación política, y se manifiestan en igualdad de votos, así como en la adopción de un método político de decisión que se asienta en una “legitimidad cuantitativa mayoritaria”. Pero ese principio democrático se enmarca, como decíamos, dentro del juego de mayorías/minorías, con el fin, ante todo, de evitar el “absolutismo de la mayoría” y garantizar el respeto de las minorías: la mayoría, en consecuencia, no puede disponer a su libre arbitrio de la “legalidad” (ni tampoco excepcionar cuando crea conveniente la regla de la mayoría simple), salvo en aquellos supuestos tasados que, dada la importancia de la materia objeto de tratamiento, se establezcan una excepción a tal principio (esto es, una mayoría reforzada o cualificada) por una Norma sobre producción jurídica.

Y esto es precisamente lo que se ha llevado a cabo, por ejemplo, en el artículo 108, segundo inciso, del EAA; es decir, el propio Estatuto fija en qué casos y con qué procedimiento se puede excepcionar la regla de la mayoría simple. Es, en consecuencia, el Estatuto como “norma cabecera” del ordenamiento jurídico autonómico el que fija tales reglas de juego y establece las pertinentes excepciones.

El principio de mayoría parlamentaria tiene una dimensión conceptual precisa, que ha sido correctamente expresada por H. KELSEN: “Por su mismo concepto, la mayoría supone la existencia de una minoría, y por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultando de ello, ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría”¹⁵. Esa tensión entre mayoría y minoría se desplaza, asimismo, a la función típica del Parlamento como es la función legislativa. Los principios y reglas constitucionales (o estatutarios, en este caso) y del derecho parlamentario persiguen, así, evitar aquella hipotética “tiranía de la mayoría” de la que hablan los diferentes textos de *El Federalista*.

¹³ ARAGÓN REYES, M. *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.

¹⁴ GOMES CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 5ª edición, p. 326.

¹⁵ KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Barcelona, 1977, p. 71.

Bien es cierto que, por lo común, ni en los textos constitucionales ni en los Estatutos de Autonomía se consagra expresamente la regla de “la mayoría simple” para la aprobación de las leyes, pero de las excepciones que sí se recogen en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía a tal regla se puede deducir que implícitamente tales Normas sobre producción jurídica llevan a cabo una correcta traducción del principio democrático al sistema de adopción de acuerdos en sede parlamentaria, así como a la aprobación de las leyes por mayoría simple (incide en estos argumentos: GOMES CANOTILHO).

Tampoco el EAA prevé regla alguna explícita que establezca que el sistema de aprobación de las leyes es la votación por mayoría simple. Pero, asimismo, de las excepciones plurales que a esta regla se recogen en el Estatuto (votaciones por mayoría absoluta o cualificada), implícitamente se deriva que, efectivamente, el Estatuto andaluz se inspira plenamente en este punto en las reglas tradicionales que configuran el sistema parlamentario y su proceso decisional.

Ante el silencio expreso del Estatuto, ha sido el Reglamento del Parlamento de Andalucía la norma que ha establecido, con carácter general, la regla de la mayoría simple y, como excepción, otro tipo de mayoría reforzada sólo en los supuestos así tasados en la norma estatutaria, en las demás leyes de Andalucía o en el propio reglamento. En esos términos se expresa el artículo 85 del Reglamento del Parlamento de Andalucía:

“Los acuerdos serán válidos cuando hayan sido aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, computándose, a tal efecto, los ausentes que hayan delegado su voto reglamentariamente cuando se encuentre presente el miembro de la Cámara en quien se haya producido la delegación. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las mayorías especiales que establecen el Estatuto de Autonomía, las demás leyes de Andalucía y este Reglamento”.

“Se entenderá que hay mayoría simple cuando los votos positivos superen los negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos.”

Obviamente, esa regla se refiere a todo tipo de acuerdos, y no sólo a la aprobación de proyectos normativos, de ahí la referencia a “las demás leyes de Andalucía y (a) este Reglamento, que se efectúa en el artículo 85.1, que no cabe entender como una suerte de “habilitación en blanco” para modular las mayorías exigidas en la aprobación de los textos legislativos en sede parlamentaria. Por lo demás, en el artículo 85.2 se nos concreta qué se entiende por mayoría simple, y en el

apartado tercero de la misma norma establece qué se entiende por mayoría absoluta.

Esa referencia al “principio democrático” es, sin duda, necesaria en estos momentos, porque aquí sí que hay un estrecho paralelismo entre la configuración de la Ley orgánica, de las leyes de desarrollo estatutario y de las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA. En efecto, tal como se ha visto, en el plano o dimensión “formal” del problema (acotamiento del sistema de mayorías y reserva de órgano) es dónde se producen los puntos de conexión más evidentes en todo ese tipo de leyes, adjetivadas unas e innominadas otras.

En el plano doctrinal, ya tempranamente el profesor I. DE OTTO enmarcó correctamente las relaciones entre la Ley y el principio democrático, a través de una serie de proyecciones: 1) en la posición de la Ley en el ordenamiento; 2) como criterio explicativo del sistema de fuentes y, en particular, de las relaciones Ley/reglamento; 3) a la hora de justificar la posición de preferencia de la Ley respecto a las restantes normas (fuerza de ley). Sin embargo, el autor anterior no sacó particulares consecuencias de la exigencia de “las leyes reforzadas” (que así calificaba a las leyes orgánicas) sobre el principio democrático.

Indirectamente, sin mencionarlo, fue el Tribunal Constitucional, también tempranamente, el que vinculó directamente las “mayorías reforzadas” exigidas por la Constitución para aprobar las leyes orgánicas con el principio democrático o, más concretamente, con el juego mayorías/minorías. En un pasaje muy conocido (y reiteradamente citado) de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

“Llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas” (STC 5/1981, de 13 de febrero).

La doctrina sí que puso más énfasis en la importancia del principio democrático a la hora de analizar “las leyes de desarrollo básico” de los Estatutos, aunque tal construcción dogmática se llevó a cabo cuando esas leyes de desarrollo básico de los Estatutos no estaban recogidas en la norma institucional básica, y sólo se referían a ellas los Reglamentos parlamentarios o, en su caso, la Ley de una

Comunidad Autónoma (como era el caso de la Ley 3/1982, del Parlamento de Cataluña). Así, C. AGUADO RENEDO, en un profundo estudio, ponía el dedo en la llaga y consideraba que aquellas leyes autonómicas de mayoría reforzada vulneraban con claridad el principio democrático, ante todo porque habían sido previstas en un tipo de normas que, de acuerdo con ZAGREBLESKY, no podían disponer de su propia eficacia¹⁶: es decir, sólo la Constitución y los Estatutos podrían, efectivamente, determinar el sistema de fuentes del Derecho y el modo de producción jurídica. El “legislador ordinario”, por medio de mayorías coyunturales, no podía hipotecar la validez formal de las decisiones ulteriores del Parlamento.

Por lo que afecta a pronunciamientos jurisdiccionales sobre las leyes básicas de desarrollo del Estatuto, a pesar de que se incorporaron en Cataluña en el Reglamento del Parlamento de 1980, no hay ninguna referencia de interés sobre las mismas y, más en concreto, tampoco la hay sobre su dimensión formal. Sí que se vertieron algunas consideraciones sobre esta cuestión en el Dictamen 346/03 de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, pero curiosamente para justificar la existencia de tales “leyes (que denomina asimismo) institucionales” en el “pluralismo político” y conectando con este principio el quórum reforzado en una votación final y la prohibición de delegación. Realmente, el argumento debería ser el inverso: la regla de la mayoría reforzada es una excepción al pluralismo político al establecer una limitación al juego ordinario de mayorías/minorías en sede parlamentaria.

De todo lo anterior se puede concluir que “las leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA representan, por consiguiente, una excepción al principio democrático y a las relaciones entre mayorías/minorías en el Parlamento de Andalucía, pero es una excepción que encuentra plena cobertura en el Estatuto de Autonomía y, en cuanto tal, se proyecta (o se debería proyectar) acto seguido sobre la regulación recogida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Esa configuración “excepcional” del recurso a esa mayoría reforzada tiene que impactar con fuerza necesariamente sobre el modo y manera de interpretar el alcance de la “reserva material de procedimiento” que está prevista en el artículo 108 EAA. Dicho de otro modo: la excepcionalidad del recurso a una mayoría reforzada debe implicar un uso limitado a su propio ámbito material (sin “desbordamientos” de ningún tipo) de tal procedimiento, pues en caso contrario se estaría petrificando las mayorías parlamentarias exigidas para modificar o derogar un espacio material que

¹⁶ *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, pp. 294 y s.

debe ser regulado por mayoría simple y, por consiguiente, el legislador futuro estaría hipotecado por decisiones adoptadas irregularmente en sede parlamentaria vulnerando el principio democrático.

Obviamente, ante un tratamiento doctrinal tan insuficiente, así como ante una carencia de pronunciamientos jurisdiccionales y unos dictámenes con escasas (y algo equívocas) referencias a este tipo de leyes de mayoría reforzada, no debe resultar sorprendente que el Dictamen del Consejo Consultivo traslade, sin apenas cambio alguno, los elementos formales que ha ido construyendo la jurisprudencia constitucional en relación con la Ley orgánica y, asimismo, las opiniones doctrinales que se han ido vertiendo sobre ese tipo normativo y sobre las leyes de desarrollo básico del Estatuto. Hasta aquí nada que objetar.

No obstante, los resultados de tal traslación conceptual producen resultados muy dispares. Es útil, a no dudarlo, la configuración “excepcional” de esa mayoría reforzada frente a la regla general de la “mayoría simple”, de lo que habrá que extraer las consecuencias pertinentes. Pero no se puede trasladar de forma mecánica, al menos si no se matiza, que de tal votación parlamentaria se derivan una serie de consecuencias adicionales que tienen que ver con una “fuerza pasiva” de tales “leyes de mayoría reforzada” frente al resto de leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía. Las “leyes de mayoría reforzada” tienen, según se dirá, una garantía procedimental reconocida en el propio Estatuto y, en tal sentido, se puede hablar que disponen –en sentido lato– de una capacidad de “resistencia” frente a la pretensión de ocupar ese espacio reservado por parte de las leyes de mayoría simple. Pero este argumento nos conduce directamente a analizar uno de las cuestiones centrales del presente estudio: el ámbito material de las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA y, particularmente, “la reserva material” recogida en ese precepto a favor de las leyes que “afecten” a “la organización territorial”.

V. Las leyes de “mayoría reforzada” del artículo 108 EAA: ámbito material reservado. Ensayo de delimitación en lo que afecta a “la organización territorial de Andalucía”.

Analizado el elemento o dimensión formal de estas leyes de mayoría reforzada frente al resto de leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía, hay que adentrarse en estos momentos en uno de los temas más complejos para definir adecuadamente qué son exactamente esas leyes de mayoría reforzada y cuáles son sus relaciones con el resto de leyes: la definición de su ámbito material.

El artículo 108 EAA, en este punto, no nos da precisamente excesivas pistas, pues –a diferencia de otros Estatutos (como es el caso del catalán)- no hace una remisión a preceptos concretos del Estatuto sobre los cuales se proyectará esa “reserva material”¹⁷. En efecto, el artículo 108 EAA se limita a establecer unos “ámbitos materiales” en algunos casos genéricos y en otros más concretos sobre los cuales las leyes del Parlamento de Andalucía que los regulen deberán ser aprobadas por mayoría absoluta del Pleno en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Bien es cierto que la remisión del Estatuto catalán, en lo que afecta a la reserva material local a las leyes de desarrollo básico del Estatuto no deja de ser –como también ha estudiado Alfredo Galán- muy indeterminada en sus contornos (dado el reenvío que lleva a cabo al artículo 2.3 del Estatuto). Y, en ese punto, puede haber una cierta semejanza con el tratamiento que realiza de esta materia el propio EAA.

En el EAA, esos ámbitos materiales son los siguientes: la organización territorial, el régimen electoral y la organización de las instituciones básicas. Ni que decir tiene que la identificación del régimen electoral como materia no plantea problemas de delimitación. Asimismo, no presenta dificultades especiales (aunque sí alguna dificultad adicional) la delimitación material de la organización de las instituciones básicas. Y, ciertamente, dónde se pueden suscitar las mayores complejidades es a la hora de definir qué cabe entender por “organización territorial” a efectos de la “ley de mayoría reforzada” prevista en ese precepto estatutario.

Una vez más, se puede estar tentado de trasladar la jurisprudencia y doctrina vertidas sobre la ley orgánica a estas “leyes de mayoría reforzada”, pero también una vez más hay que llevar a cabo ese traslado con no poco cuidado y mucha prudencia. Pues ya se ha dicho con suficiente claridad que tales leyes ni son idénticas en su dimensión de fuentes del Derecho ni en muchas ocasiones similares en su trazado regulador. Sin duda, por lo que afecta a la Ley orgánica, no cabe duda que, tras ciertos titubeos iniciales, la noción material es la que se ha consagrado definitivamente como noción nuclear a la hora de definir su naturaleza jurídica, aunque con algunos puntos oscuros que no ha terminado de resolver razonablemente el propio Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se asienta sobre una idea-fuerza que no podemos orillar, y no es otra que la Ley orgánica se configura como “una fuente del Derecho específica” (y distinta a la Ley ordinaria), que tiene una serie de ámbitos materiales reservados a la misma. La conclusión no puede ser más evidente:

¹⁷ Artículo 62.2; sobre esta cuestión, el estudio ya citado de A. GALÁN GALÁN.

“(…) del mismo modo que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81.1 CE), también las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y, en consecuencia, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a ley ordinaria” (SSTC 5/1981; 76/1983; y 127/1994, entre otras).

Bien es cierto que esa tesis no fue inicialmente compartida por la mejor doctrina e, incluso después de formulada, hubo autores que no terminaban de ver claro que el principio de competencia, que sirve cabalmente para explicar las relaciones entre ordenamientos, tuviese también una utilidad racional a la hora de explicar las relaciones entre normas. De hecho, I. DE OTTO era muy tajante al afirmar que “no hay diversas clases de leyes, sino una sola ley, la parlamentaria, con distintos requisitos de aprobación, reforma y derogación según la materia de que se ocupe”¹⁸. La diferencia, a juicio de este autor, se asentaba en el procedimiento de elaboración, modificación o derogación de cada ley.

El profesor SANTAMARÍA PASTOR, por su parte, abundó en esta idea mediante la conceptualización de lo que denominaba como “el principio de procedimiento”, que, a su juicio, se construía a través de tres elementos: a) un acotamiento constitucional de materias; b) el mandato de regulación de cada una de estas materias por un tipo distinto; y c) el establecimiento de un distinto procedimiento de elaboración y aprobación. Bajo este principio de procedimiento, este autor encuadraba las diferencias entre ley ordinaria y otros tipos normativos tales como las leyes orgánicas, leyes de armonización o las Leyes de Presupuestos Generales del Estado¹⁹. Sin embargo, tales tesis, que se centraban, por un lado, en que las leyes ordinarias y orgánicas no eran tipos diferentes de ley (DE OTTO) o, por otro, que se debían relacionar a través del principio de procedimiento (y no de competencia) (SANTAMARÍA PASTOR), no fueron acogidas por la jurisprudencia constitucional.

Pero, aun así, insistimos en que entre “leyes orgánicas” y “leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA” hay similitudes, pero también notables diferencias. Y un factor diferencial, tal como venimos reiterando, es que las Leyes orgánicas son un tipo específico de Ley a la que se le reserva una serie de ámbitos materiales para su regulación exclusiva por ésta. Esta “reserva material” o “principio técnico”, como ha sido reconocido por F. BALAGUER CALLEJÓN, “configura una garantía similar para

¹⁸ *Derecho Constitucional* ..., cit., p. 113.

¹⁹ *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. (Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 321.

cada uno de los legisladores (el orgánico y el ordinario) en la medida en que ninguno de ellos puede interferir en el ámbito normativo del otro”²⁰.

Ciertamente, el problema reside –como es harto conocido- a la hora de intentar definir con exactitud cartesiana cuál es el ámbito reservado a la Ley orgánica y en qué espacios materiales puede entrar a actuar la Ley ordinaria o puede ser llamado el reglamento a intervenir en la regulación de la materia en virtud del principio de colaboración normativa. Pero aquí, salvo lo que luego se dirá, no nos interesa introducirnos en estos momentos en la reflexión “pantanososa” de las “materias conexas” o de las leyes “parcialmente orgánicas”. Como ha reconocido BARCELÓ, dos de las principales fisuras a esa noción material de ley orgánica son precisamente las citadas en este párrafo.

Tras algunos titubeos y no pocas confusiones, las soluciones auspiciadas por la jurisprudencia constitucional se han limitado a reconocer que la definición previa de la delimitación material de la Ley orgánica hecha por el propio legislador puede ser, como es obvio, revisada por el Tribunal Constitucional. Asimismo, se ha reconocido, sobre todo en el campo de la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que una determinada materia, en principio acogida por reserva de ley orgánica, pueda ser objeto de un desarrollo por medio de leyes ordinarias o normas jurídicas con rango de ley.

Bien es cierto que esa reserva a favor de la Ley orgánica fue descrita por el Tribunal Constitucional de forma incorrecta con la confusa expresión de “congelación de rango”, lo que tuvo perturbadores efectos sobre la construcción dogmática de esa figura normativa, puesto que, equivocadamente, dio pie a entender que existía una diferenciación de rango normativo entre la Ley orgánica y la ordinaria en función sobre todo del procedimiento de aprobación, modificación o derogación al que estaban sometidas aquéllas.

Pero no cabe duda que de la propia jurisprudencia constitucional se pueden extraer una serie de notas que caracterizan a la ley orgánica (y que con las modulaciones pertinentes pueden ser trasladadas a las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA). Como resumiera J. PÉREZ ROYO, en su día, algunas de esas notas eran: a) se trata de una fuente rigurosamente excepcional; b) ha de ser prevista

²⁰ BALAGUER CALLEJON, F. *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y Ordenamientos autonómicos*, Tecnos, 1992, p. 67.

de manera expresa por el constituyente (o estatuyente); y c) su ámbito material debe ser interpretado con carácter restrictivo²¹.

Los problemas más complejos de esa fuente normativa tienen que ver, en consecuencia, con la delimitación del ámbito material reservado a la misma. En este punto el paralelismo de las técnicas de reserva empleadas por la ley orgánica y las leyes autonómicas de mayoría reforzada son evidentes. Y es aquí donde se producen las dudas más importantes, sobre todo a la hora de definir en qué casos la regulación (por exceso) recogida en una ley orgánica tiene, efectivamente, una “fuerza pasiva especial” frente a las leyes ordinarias que puedan regular o incidir en ese mismo espacio material. Sin duda, los problemas mayores se sitúan en el plano del “desbordamiento material” y en la determinación de cuáles son las posibles soluciones frente al abuso de tales leyes de mayoría reforzada.

Por lo que respecta a las leyes de desarrollo básico del Estatuto (y, principalmente, en su versión catalana), las similitudes con las leyes de mayoría reforzada son abundantes, pero también hay algunas diferencias. La previsión expresa en el artículo 62.2 de cuáles son los ámbitos materiales sobre las que se despliegan tales “leyes de desarrollo básico”, amén de ser mucho más exhaustivo que en el caso andaluz, se proyectan expresamente sobre artículos concretos del citado Estatuto, lo que permite, en principio, identificar de forma más sencilla, qué ámbitos materiales están reservados a esas “leyes de desarrollo básico del Estatuto” (aunque, tal como se ha dicho, no dejan de haber también ámbitos que suscitan notables problemas: por ejemplo, la referencia al artículo 2.3 EAC).

En Cataluña está todavía por elaborar una construcción dogmática coherente de tales leyes de desarrollo básico a partir de los presupuestos estatutarios, pues la práctica totalidad de los estudios que se han hecho sobre esas leyes son anteriores a su incorporación al EAC de 2006 (VIVER PI I SUNYER, AJA, VERNET, etc.), y la mayor parte de esos trabajos incide en reclamar un “paralelismo” no discutido con las leyes orgánicas previstas en la Constitución. No es cuestión de reiterar lo expuesto, pero tal paralelismo puede existir o no, depende cómo se interprete el EAC 2006, esto es, si las “leyes de desarrollo básico” se configuran como un tipo específico de fuente del Derecho (a imagen y semejanza de las Leyes orgánicas) o, simplemente, como una Ley más que se singulariza exclusivamente por su especial procedimiento de (tramitación y de) aprobación, que debe activarse cuando afecte a determinadas

²¹PEREZ ROYO, J. *Las fuentes del derecho*, Tecnos, p. 78.

materias. Hay argumentos de peso en “la norma estatutaria” que abundan por la primera solución.

El anterior Consejo Consultivo de Cataluña no terminó de “quitarse la pesada losa” del (fácil) paralelismo entre Ley orgánica y Ley ordinaria, trasladando ese esquema a las relaciones entre Ley de desarrollo básico del Estatuto y ley “ordinaria”. Buena prueba de ello (posiblemente la más acabada) es el Dictamen núm. 174 de 1992, donde incluso se calificaban a aquellas leyes como “una clase de leyes orgánicas de Cataluña”, lo que justifica también –al igual que en el caso de las Leyes orgánicas– su exclusión de la delegación legislativa (véase, asimismo, los Dictámenes 239 y 266 de 2003, del Consejo Consultivo de Cataluña).

Sin embargo, las “leyes reforzadas” del artículo 108 EAA presentan, tal como se ha dicho, similitudes, pero también notables diferencias con las leyes de desarrollo básico reguladas en el artículo 62.2 EAC. La diferencia más sustantiva sobre la cual nos detendremos más adelante es, sin duda, que las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA no son, ni pueden ser, en ningún caso, un tipo específico de Ley (esto es, una fuente del Derecho diferente en “su forma y exteriorización” al resto de las leyes), mientras que las Leyes de desarrollo básico aunque tampoco lo son en la práctica sí que lo podrían ser perfectamente en la realidad, dada la identificación de un tipo normativo específico que se lleva a cabo en el propio Estatuto. El problema en este caso es que al “nomen iuris” no les acompaña un “nomen legis”.

Este dato podrá tacharse de excesivamente nominal e, incluso, de exageradamente formal, pero no cabe olvidar que en la teoría del sistema de fuentes del Derecho las formas –como reconociera RUBIO LLORENTE²²–, esto es, los distintos tipos normativos, son la expresión genuina de la exteriorización del poder. En realidad, hoy en día, a pesar de algunos empeños doctrinales, no puede defenderse un concepto material de Ley, por lo que ha de primar –en la línea defendida en su día por CARRÉ DE MALBERG– una noción “formal” de Ley.

Lo que ocurre es que, como también ha sido señalado reiteradamente por la doctrina, en nuestro sistema constitucional (y, en menor medida, en algunos de nuestros subsistemas autonómicos) se ha producido una multiplicación de las categorías normativas que se encuadran en la noción de Ley²³. La doctrina ha

²² RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, CEC, Madrid.

²³ MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*, Madrid, 2006, p. 606.

descrito gráficamente este fenómeno como “cuarteamiento de esa consustancial unidad de la ley en una multiplicidad de tipos normativos”²⁴.

Es importante reiterar, ante todo, que en el caso de las “leyes de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA no nos encontramos ante un nuevo tipo normativo: se trata exclusivamente de una Ley del Parlamento de Andalucía que, en función de la materia que se regula, requiere una aprobación por el Pleno del Parlamento por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto. El Estatuto no crea, en este caso, un tipo distinto de Ley diferente al resto, ni tampoco establece una “reserva material” a un tipo o categoría normativa que no sea la Ley del Parlamento de Andalucía (de hecho, repárese en el dato que las leyes de mayoría reforzada se regulan junto al resto de las manifestaciones de la potestad legislativa del Parlamento de Andalucía; esto es, en el propio artículo 108 EAA).

En el Estatuto de Autonomía sí que hay, y no es un dato menor, una “reserva procedimental” (a un tipo de mayoría reforzada y, por tanto excepcional) y una “reserva a un órgano parlamentario” (el Pleno), de aquella Ley (o leyes) que “afecten” a un ámbito material que se enuncia como “organización territorial”. Y este es un dato normativo en nada menor, como inmediatamente se dirá, en el modo y manera como se ordenan las relaciones entre leyes “de mayoría reforzada” y “leyes de mayoría simple” en sede parlamentaria autonómica. Intentemos, por consiguiente, desentrañar cuál es el ámbito material definido en ese precepto estatutario.

Tal como se ha venido insistiendo desde el inicio del presente estudio, el Dictamen del Consejo Consultivo reitera en distintos de pasajes que el Proyecto de LAULA es una Ley que ha de aprobarse por mayoría absoluta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 EAA. Ciertamente, a través de esa interpretación, el Consejo Consultivo considera correcta la apreciación que se contiene en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, que expresamente establece lo siguiente:

“De acuerdo con lo previsto en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y teniendo en cuenta la singularidad de las materias a las que afecta, la presente Ley precisa mayoría reforzada consistente en el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto”.

²⁴ GARRORENA, A. “Ley”, en M. ARAGÓN REYES, *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Cívitas, Madrid, 2001, p. 298.

Nada más nos dice la exposición de motivos del citado Proyecto en torno a por qué las materias reguladas en el reiterado texto se deben encuadrar dentro del ámbito reservado por el artículo 108, segundo inciso, del EAA a las leyes de mayoría reforzada; es decir, el Proyecto de Ley –a juicio del Consejo Consultivo– no desborda el ámbito material reservado a ese tipo de procedimiento, moviéndose, por tanto, dentro del espacio natural que el Estatuto establece: la organización territorial.

Es verdad que en todo tipo de leyes de mayoría reforzada o cualificada (y sobre todo cuando se trata de determinar qué relaciones han de tener con el resto de leyes), la delimitación material de esas leyes es siempre objeto de disputas doctrinales y plantea no pocos problemas prácticos de deslinde. En el caso de la Ley orgánica, tal deslinde se ha mostrado particularmente complejo en algunos casos (por ejemplo, en el supuesto de “desarrollo” de los derechos fundamentales y libertades públicas, donde se ha seguido el criterio general de encuadrar dentro de la reserva material únicamente lo que es la “regulación general” o “los aspectos esenciales” del régimen jurídico de los derechos, tal como han señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, SSTC 93/1988 y 173/1998; en el doctrina, por todos: JIMÉNEZ CAMPO, “ley orgánica”, en M. ARAGÓN REYES, *Temas básicos ...*, cit, p. 317).

Sobre la delimitación de los ámbitos materiales de las leyes de desarrollo básico del Estatuto en el caso catalán, apenas hay análisis doctrinales (ni tampoco han sido objeto específico de dictámenes del antiguo Consejo Consultivo o de la Comisión Jurídica Asesora). Salvo alguna referencia muy puntual al ámbito del alcance de la reserva en materia “local” (el trabajo de A. GALÁN GALÁN e, incidentalmente, algún dictamen del Consejo Consultivo y de la Comisión Jurídica Asesora), nada se ha definido al respecto. Y esas escasas referencias a la materia “local” en el caso de Cataluña no son trasladables, en ningún caso, al supuesto del EAA.

En efecto, el ámbito material acotado en el artículo 108 EAA a “la organización territorial” hay que definirlo precisamente, tal como venimos insistiendo a lo largo del presente Informe, a través de la propia economía del texto estatutario. Y para ello es fundamental tener en cuenta la estructura y sistemática del Estatuto andaluz.

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía, como sabemos, la organización territorial de la Comunidad Autónoma se regula en el Título III. La importancia que el estatuyente da a este Título se advierte con claridad en el dato que esa materia se recoge justo después del Título relativo a competencias y antes –repárese en el dato–

que el Título relativo a la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Por tanto, la organización territorial tiene un papel estelar en la nueva configuración institucional del Estatuto de Autonomía de 2007 y, además, su regulación, por expreso deseo del estatuyente, representa una suerte de “prius” frente a la organización de las instituciones autonómicas propiamente dichas.

Independientemente de cuáles hayan sido las razones del estatuyente para ubicar sistemáticamente la organización territorial con ese papel de centralidad estatutaria, lo que no puede orillarse es que tanto por su ubicación sistemática como por su reserva a una ley de mayoría reforzada, el estatuyente ha considerado la necesidad de que tal materia sea objeto de un amplio consenso en sede parlamentaria y la ha extraído del juego ordinario de mayoría/minoría en el que se hallan el resto de las leyes autonómicas no encuadradas en el segundo inciso del artículo 108 EAA.

Lo que no cabe ninguna duda es que la “reserva material” que lleva a cabo el artículo 108, segundo inciso, del EAA, no puede entenderse como una reserva que se proyecta sobre todas y cada una de las materias reguladas en el Título III EAA. Si así fuera es meridianamente obvio que se “petrificaría” todo el ordenamiento jurídico andaluz local impidiendo, así, que el Parlamento andaluz procediera a la aprobación de leyes sobre esa materia por mayoría simple.

En este punto, cabe trasladar aquí la doctrina antes expuesta en torno a que estas “leyes de mayoría reforzada” deben tener un carácter excepcional y ser interpretadas restrictivamente, puesto que alteran regla general de adopción de acuerdos en sede parlamentaria por mayoría simple. Estos principios pueden extenderse con relativa facilidad a todo lo que afecta a la delimitación de su ámbito material.

Bajo esas premisas, el Proyecto LAULA, aunque sin justificarlo expresamente en la exposición de motivos, lleva a cabo una interpretación del alcance material previsto en el artículo 108 EAA que puede considerarse correcta en términos generales, y en este punto se coincide plenamente con el Dictamen del Consejo Consultivo.

Efectivamente, la “reserva material” relativa a “la organización territorial” prevista en el artículo 108 EAA hay que entenderla hecha exclusivamente a aquellos ámbitos materiales recogidos en el artículo 98.1 EAA, esto es, a aquellos que se reservan a una Ley de régimen local” y, asimismo, al reenvío que se lleva a cabo en ese precepto al artículo 60 EAA. No cabe duda que hay que llevar a cabo una

interpretación restrictiva del alcance de esa expresión (“organización territorial” y esta es una obligación del propio legislador.

Al margen del problema de la “denominación” de la Ley, del que ahora no interesa ocuparse, y sobre el cual el Dictamen del Consejo Consultivo muestra algunas objeciones (por ejemplo, sobre la disyuntiva en la denominación de la Ley entre “ley de régimen local” o “ley de autonomía local”), lo relevante en estos momentos es que esa Ley tiene atribuido un ámbito material que puede, perfectamente, encuadrarse dentro de la expresión “organización territorial” recogida en el artículo 108 EAA, y servir así de medio de delimitación de cuál es su exacto alcance. Dice así ese artículo 98:

- “1. Una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado, regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunadas, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60”
- “2. La Ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”

En ese artículo se delimitan, inicialmente, cuáles han de ser los contenidos de esa “ley de régimen local” (la LAULA, a nuestros efectos), pero –y esto es muy importante- tales contenidos mínimos se complementan –mediante el preceptivo reenvío- con las previsiones recogidas en el artículo 60 EAA. Y en este artículo, por lo que ahora interesa, se recogen algunas “submaterias” que no están expresamente reflejadas en el artículo 98.1, y entre ellas:

- La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.
- El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios.
- La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

Es oportuno poner de relieve que el Proyecto de LAULA no ha agotado, adoptando una posición prudente y ajustada a su naturaleza excepcional, todas las materias que se recogen en el artículo 60 EAA, pues, por ejemplo, nada ha regulado sobre “régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales”, dado que en este caso el Proyecto ha interpretado cabalmente que tal materia debe encuadrarse preferentemente dentro de las potestades de autoorganización de las entidades locales y en el seno del núcleo duro del propio principio de autonomía local (artículos 89, 90 y 91.3 EAA).

En consecuencia, partiendo de tales parámetros normativos, en la exposición de motivos del Proyecto de LAULA se hace hincapié en el dato que es, precisamente, en el artículo 98 EAA donde se determina cuál ha de ser el contenido de la “ley de régimen local”. Y es, en líneas generales, dentro de ese contorno material, inclusive sin agotarlo, en el que se ha movido el Proyecto. Por consiguiente, la reserva material recogida en el artículo 108 EAA cabe enmarcarla en los términos previstos en ese artículo 98 (y en el reenvío que lleva a cabo éste al artículo 60 EAA), sin perjuicio de que el propio legislador module la intensidad de la regulación de todas esas materias con el fin de permitir que el otras leyes (sin mayoría reforzada) o, en su caso, las manifestaciones de la potestad reglamentaria, procedan a completar la regulación de la materia.

Cabría, en cualquier caso, la posibilidad de que el propio legislador acotara más los contornos de la “reserva material” a la “ley de mayoría reforzada” predicándolos únicamente de aquellos aspectos sustantivos que afectan directamente a la autonomía local (los previstos en el artículo 98 EAA más las competencias locales, por ejemplo). Pero esa es una decisión que debe valorar oportunamente el legislador, dado que, caso de adoptarse, daría entrada a un mayor campo de juego entre mayorías y minorías en la modificación de determinados aspectos de la Ley. Parecería así razonable que la propia Ley (a través de alguna disposición final) reconociera en esos ámbitos materiales específicos (que exceden de la reserva material a la “ley de mayoría reforzada”) su modificación por “mayoría simple”. O, dicho de otra manera: tales ámbitos no tendrían la condición de materias que se puedan incluir directamente en la expresión de “organización territorial”, entendida ésta en términos estrictos y restrictivos.

No cabe duda que tanto el Título Preliminar como el Título I (“De la Comunidad Política Local”) del Proyecto de LAULA forman parte sustantiva de ese ámbito material previsto en el artículo 108 EAA (“organización territorial”), en relación con el artículo 98. Particular importancia tiene aquí la regulación del Capítulo II relativo a las competencias, pues efectivamente esta es una de las materias nucleares

a la hora de definir las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y encuentra perfecta cobertura en lo dispuesto, en primer lugar, en el artículo 60, 1 b) y, en segundo lugar, en los artículos 92, 93 y 96 del EAA. La delimitación de las competencias del municipio, por ejemplo, es una tarea “primaria” de la “ley de mayoría reforzada”, que posteriormente podrá ser completada, respetando ese estándar mínimo de autonomía local²⁵, por el legislador sectorial.

Aquí no puede darse, tal como se infiere del Dictamen del Consejo Consultivo, una regulación “per saltum” o una función estrictamente delimitadora de las leyes sectoriales, prescindiendo de la “función estatutaria” y del “desarrollo directo” que en la regulación de esta materia tiene la LAULA. La referencia del artículo 92.2 EAA (“en los términos que determinen las leyes”) no puede ser entendida como una remisión directa “per saltum” al legislador sectorial, pues tal construcción doctrinal que lleva a cabo el Consejo Consultivo está fundamentada en la inteligencia de un marco normativo diferente al previsto en el EAA (como es la regulación del artículo 25.2 LBRL y la jurisprudencia dictada sobre el mismo), puesto que en este caso el artículo 108 EAA, en relación con los artículos 98, 60 y 62 del mismo texto estatutario, justifica sobradamente que la “ley de mayoría reforzada” actúe como norma primaria de delimitación de competencias que fija un estándar mínimo, que las leyes sectoriales podrán mejorar.

Es más, puede afirmarse categóricamente que el Estatuto prefigura los ámbitos materiales reservados a las competencias propias de los municipios (artículo 92.2 EAA), pero es la “Ley de régimen local” (la LAULA) la norma llamada por el Estatuto a configurar primariamente el estándar mínimo de competencias propias de los municipios, sin perjuicio de que el legislador sectorial pueda incrementar tales competencias, pero nunca erosionarlas y limitarlas, pues ello supondría una vulneración directa de la reserva de procedimiento prevista en el artículo 108 EAA.

Sin perjuicio de que la delimitación del ámbito material de lo que quepa entender como “organización territorial” de conformidad con el artículo 108 EAA pueda ser objeto de opiniones diferentes, pensamos que la LAULA ha llevado a cabo una interpretación razonable, estricta y excepcional, en términos de submaterias y de intensidad de la regulación de las mismas, que se adecua al alcance material y al papel institucional de una “ley de mayoría reforzada”. Cabría, no obstante, tal como decíamos, que algunas de las materias que se regulan en la LAULA (y siempre que no sean las previstas expresamente en el artículo 98 EAA, los principios del Título III, así

²⁵ VELASCO CABALLERO, F. *Derecho Local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

como lo que afecta a las competencias locales) se consideren que no forman parte de la reserva material estricta del artículo 108, segundo inciso, del EAA, y, por tanto, puedan ser modificadas por mayoría simple en el Parlamento de Andalucía. Posiblemente, esta opción mejoraría la naturaleza “excepcional” de ese procedimiento y el alcance restrictivo que haya que darle a tal expresión (“organización territorial”).

En efecto, tal como decíamos, cabría plantearse la posibilidad de que algunos ámbitos materiales de regulación del Proyecto (con las excepciones citadas) puedan ser susceptibles de ser modificados o derogados por mayoría simple y, por tanto, tendrían el mismo régimen jurídico (en lo que afecta a la mayoría en su aprobación) que el resto de las leyes del Parlamento de Andalucía. Esta operación sería francamente sencilla, en la medida en que a través de una disposición final se podrían determinar los Títulos, Capítulos o artículos, en su caso, que podrían ser reformados por mayoría simple de la Cámara. En consecuencia, tales ámbitos materiales de la Ley no tendrían “la rigidez” en su procedimiento de modificación o derogación que sí ostentarán aquellas materias del núcleo duro conectado directamente con la organización territorial. Habría que establecer una cláusula en la propia LAULA que exceptuara determinados ámbitos de la Ley de “la reserva de órgano (Parlamento y Pleno)” y de la “reserva de procedimiento” (mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto).

Esta solución, que podemos denominar como de técnica legislativa adecuada, tiene mucho que ver con las denominadas “leyes parcialmente orgánicas” que abrieron la posibilidad de que determinados ámbitos regulados por las mismas pudieran ser modificados por “leyes ordinarias”.

Pero de esta técnica también se ha hecho uso, por ejemplo, en el caso de las leyes de desarrollo básico del Estatuto. En efecto, por ejemplo en la reciente Ley del Parlamento de Cataluña 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno (DOGC núm. 5226), en su disposición final primera (cuyo enunciado es muy expresivo: “Disposiciones que no tienen la consideración de desarrollo básico del Estatuto”), se nos indica expresamente qué disposiciones “no regulan materias de desarrollo básico del Estatuto” y, por lo tanto, implícitamente se reconoce que tales disposiciones pueden ser modificadas o derogadas sin necesidad de exigir una mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

VI. Recapitulación. Naturaleza de la LAULA como Ley de mayoría absoluta y análisis de sus relaciones con las leyes sectoriales.

La LAULA es, desde el punto de vista de fuente del Derecho, una ley del Parlamento de Andalucía, cuya exteriorización formal no presenta en su “veste” externa ningún tipo de diferencia frente al resto de leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía. No es, en consecuencia, un “tipo específico” de Ley que se diferencie de las demás leyes que aprueba el Parlamento de Andalucía ni, en principio, se ordena en relación con las mismas en virtud del principio de competencia.

Pero la exigencia estatutaria de mayoría reforzada del Pleno del Parlamento para su aprobación, modificación y derogación en una votación final sobre el conjunto del proyecto, no es un elemento indiferente, sino que debe ser evaluado en su justa medida.

Esa exigencia de mayoría reforzada cualifica a esas leyes, puesto que requiere un quórum cualificado que quiebra la regla general de la adopción de acuerdos por mayoría simple. Esta excepción a una regla general en la que se basa el funcionamiento del sistema parlamentario andaluz propio de una democracia representativa conduce necesariamente a un uso excepcional de tal procedimiento y a una interpretación restrictiva del ámbito material de esas leyes. Sólo en aquellos casos en los que el estatuyente lo ha previsto expresamente cabe el recurso a estas leyes de mayoría reforzada.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía es, en este caso, una auténtica Norma sobre la producción jurídica y establece una “reserva de procedimiento”, así como una “reserva de órgano”, para la aprobación, modificación o derogación de las Leyes que tengan el ámbito material definido en el artículo 108 EAA, segundo inciso.

A nuestro juicio esas reservas recogidas en el artículo 108, segundo inciso, del artículo 108 EAA no representan en ningún caso elementos suficientes para construir dentro del sistema de fuentes del Derecho del Estatuto de Andalucía una categoría de norma específica (o un tipo singular de Ley) diferente del resto de las leyes o de lo que impropiamente se denomina como “leyes ordinarias”.

Ello no es óbice para reconocer que las leyes de mayoría reforzada del artículo 108, segundo inciso, del EAA, tienen una garantía estatutaria en lo que afecta al procedimiento de aprobación, modificación y derogación frente a las leyes de

“mayoría simple”, siempre obviamente que se muevan en el espacio material reservado a las mismas por el mismo artículo 108 EAA. Y este dato las cualifica notablemente.

Lo que singulariza a las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA frente al resto de las leyes que aprueba el Parlamento es, por tanto, la reserva de procedimiento y, asimismo, la reserva de órgano, pero tal reserva sólo puede proyectarse sobre los ámbitos materiales expresamente definidos por el propio Estatuto de Autonomía; esto es, la “reserva de procedimiento” del artículo 108 CE sólo puede ejercitarse sobre las materias expresadas *nominatim* en el Estatuto. El Reglamento del Parlamento de Andalucía no podría extender más allá esa reserva, a riesgo de admitir que pretendiera actuar como una Norma sobre producción de normas (que no lo es).

Ni qué decir tiene que, dada la excepcionalidad del uso de la reserva de procedimiento en los casos de leyes reforzadas, el alcance material de las mismas ha de llevarse a cabo en términos restrictivos, con el fin de no alterar indebidamente el sistema ordinario de adopción de acuerdos en sede parlamentaria y las reglas de juego entre mayoría y minoría. Por lo que las leyes de mayoría reforzada deben circunscribirse a aquellos ámbitos materiales que conformen la reserva explícita recogida en el Estatuto y no extenderse más allá de tales ámbitos reservados, ya que en ese caso se desbordaría materialmente el ámbito reservado a las mismas y, eventualmente, podrían ser declaradas como inconstitucionales por incurrir en un vicio de procedimiento y, además, vulnerar indirectamente la previsión recogida en el artículo 108 EAA.

El que las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA deban circunscribir su campo de acción a esos ámbitos materiales implica, por tanto, que tienen un espacio o contorno de actuación delimitado estatutariamente y que, dadas las dificultades que en ocasiones presenta tal deslinde, es oportuno que el legislador de mayoría absoluta opere de forma prudente a la hora de regular tales espacios materiales configurando como leyes de mayoría reforzada sólo aquellos aspectos imprescindibles o nucleares de la regulación y permitiendo, en consecuencia, que en el resto de materias “conexas” (o no conectadas directa y necesariamente con aquellos aspectos sustantivos o nucleares) impere la regla general de la mayoría simple.

Por tanto, tales “leyes de mayoría reforzada” son una expresión de una “reserva de procedimiento” establecida y garantizada por el propio Estatuto de Autonomía, que debería asimismo tener un reflejo directo en el Reglamento de la Cámara andaluza. Y este es un aspecto particularmente importante.

En efecto, salvo error u omisión por nuestra parte, el Reglamento del Parlamento de Andalucía actualmente en vigor, no recoge –a diferencia de otros Reglamentos parlamentarios, como por ejemplo, el del Parlamento de Cataluña– ninguna especialidad del procedimiento legislativo referente a las leyes de mayoría reforzada del artículo 108 EAA. Se prevén únicamente especialidades del procedimiento legislativo en lo que afecta a la reforma del Estatuto, a la tramitación de la Ley de Presupuestos, a la competencia legislativa plena de las Comisiones o, en fin, a la tramitación de proyectos o proposiciones de ley en lectura única. Pero nada se dice en torno a esas “leyes de mayoría reforzada” reguladas en el artículo 108 EAA.

Tampoco se ha dictado, al menos hasta la fecha en que este trabajo se escribe, ninguna Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía que interprete o, mejor dicho, supla tales omisiones del Reglamento parlamentario y, en consecuencia, establezca unas mínimas reglas de desarrollo de las especialidades procedimentales recogidas en el artículo 108 EAA.

Dada la reserva expresa de procedimiento prevista en el artículo 108 EAA, segundo inciso, sería necesario que el Reglamento del Parlamento de Andalucía se hiciera eco expreso de este tipo de especialidad procedimental o, en su defecto, que por parte de la Presidencia de la Cámara se dictara una Resolución específica que subsanara la omisión reglamentaria expuesta.

En cualquier caso, se lleve a cabo o no esa modificación reglamentaria o la aprobación de la Resolución citada, no puede ponerse en duda que las leyes de mayoría reforzada previstas en el artículo 108 tienen una garantía estatutaria de “reserva de procedimiento” (o de determinadas peculiaridades del procedimiento), así como de “reserva de órgano”, siempre que se muevan en el espacio delimitado en tal precepto estatutario.

Las consecuencias de todo este razonamiento sobre el problema enunciado al principio de este Informe son bien precisas: el proyecto de LAULA es una “ley de mayoría reforzada” de las previstas en el artículo 108, segundo inciso EAA, que debe ser aprobada en una votación final del Pleno del Parlamento de Andalucía por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Por tanto, es una Ley con “una reserva de procedimiento” (sistema de votación por mayoría reforzada) y con “reserva de órgano” (tal votación debe llevarse a cabo exclusivamente por el Pleno de la Cámara).

Estos datos formales cualifican a la LAULA en relación con otros textos normativos de igual rango. Pero esa “reserva de procedimiento” y esa “reserva de

órgano” sólo se pueden desplegar sobre un ámbito material que expresamente se reconoce en el propio artículo 108 EAA: “la organización territorial” de Andalucía.

En consecuencia, la delimitación del ámbito material en el que se puede mover la LAULA, en cuanto “ley de mayoría reforzada”, debe ser interpretado en términos de excepcionalidad y de forma restrictiva con el fin de impedir que aquellos aspectos que no formen parte del núcleo duro de la reserva se petrifiquen a través de un sistema de mayorías que altere el sistema ordinario de adopción de acuerdos en sede parlamentaria.

Tal como ha quedado expuesto en el presente estudio, la LAULA ha procedido a regular un ámbito material que puede perfectamente encuadrarse dentro de una lectura estricta de la expresión “organización territorial”, puesto que se ha limitado a aquellas materias recogidas en el artículo 98, a desarrollar los principios del Título III EAA y, por reenvío de éste, a algunas de las recogidas en el artículo 60 EAA (especialmente, a las competencias locales). Por tanto, la regulación de la LAULA se ha circunscrito a los términos estatutarios e, incluso, no ha apurado siquiera las posibilidades de regulación material en un claro alarde de prudencia institucional y de auto restricción a la hora de incorporar determinados aspectos materiales a la regulación de una ley de mayoría reforzada.

Es verdad, no obstante, como se reconoce en este estudio, que, en algunos casos puntuales, puede ser oportuno que el proyecto LAULA a través, por ejemplo, de un disposición final especifique qué ámbitos de esa regulación podrán ser modificados o derogados por leyes del Parlamento de Andalucía que no requieran mayoría reforzada o, en su caso, por normas jurídicas con fuerza y rango de ley.

Expuesto lo anterior, cabe enfrentarse al último problema enunciado en este estudio: ¿cuál es la relación entre la LAULA y el resto de leyes del Parlamento de Andalucía y, en particular, las leyes sectoriales?; ¿se ordenan a través del principio de jerarquía o del principio de competencia o cabe, en fin, aplicar en su caso otro tipo de principio?; ¿en qué medida una ley sectorial puede contradecir o contravenir lo dispuesto en la LAULA?; ¿hay algunos mecanismos de reacción frente a esas posibles (e hipotéticas) vulneraciones del legislador sectorial de lo dispuesto por el legislador ordinario?; ¿qué norma, en caso de conflicto, tiene aplicación preferente y en función de qué criterios?

Las preguntas formuladas en el punto anterior requerirían un tratamiento mucho más extenso del que aquí puede ofrecerse en estos momentos. Pero sucintamente se puede dar respuesta a las mismas en el siguiente sentido.

La LAULA es, en principio, una “ley de mayoría reforzada” que se proyecta sobre un ámbito material reservado a este “tipo de procedimiento legislativo especial” y cuyo conocimiento compete en exclusiva a un órgano parlamentario específico (el Pleno de la Cámara). Por tanto, siempre que la citada Ley se haya movido en su espacio de reserva material, todos estos datos le otorgan una especial posición “procedimental” en relación con el resto de las leyes del Parlamento de Andalucía, derivada directamente de la garantía estatutaria reconocida en el artículo 108 EAA. La LAULA tiene, por tanto, una suerte de “resistencia pasiva” (o, si se prefiere, de “fuerza pasiva”) frente a las modificaciones o derogaciones que se pretendan llevar a cabo por medio de leyes de mayoría simple o, en su caso, por normas jurídicas con rango o fuerza de ley.

En principio, tales modificaciones o derogaciones, sin seguir el procedimiento previsto en el propio Estatuto (y que debería tener reflejo en el Reglamento del Parlamento) conllevarían la inconstitucionalidad de tales leyes por infringir el procedimiento previsto en el propio Estatuto de Autonomía (artículo 28 LOTC), que es la “norma cabecera” del ordenamiento autonómico y, en cuanto tal, ocupa una posición jerárquica supraordenada tanto a las “leyes de mayoría reforzada” como a “las leyes de mayoría simple”, transformándose de ese modo en “parámetro de constitucionalidad” de las mismas.

Además, se puede añadir a lo anterior que se produciría en ese caso una inconstitucionalidad por “vicios del procedimiento legislativo” que, dado que afecta al sistema de votación de una Ley previsto estatutariamente (y, en su caso, reglamentariamente) serían de la suficiente entidad como para declarar la inconstitucionalidad formal de tales leyes.

Téngase en cuenta que, a diferencia del caso analizado en la STC 99/1987, y que ha sido examinado abundantemente por la doctrina, en este supuesto el vicio de procedimiento se conecta directamente con una previsión estatutaria y no sólo con una regla prevista en el Reglamento de la Cámara, lo que sin duda le dota de mayor fuerza a la hora de definir el control de tales normas que hipotéticamente puedan vulnerar esa “reserva de procedimiento” o esa “reserva de órgano”. Este dato no es, en efecto, baladí, la “reserva de procedimiento y de órgano” prevista en el Estatuto actúa como una interdicción expresa de la norma de cabecera para que las leyes dictadas en el marco de la misma puedan vulnerar sus previsiones, ya sean estas formales o materiales.

En consecuencia, sin perjuicio de que si una ley “sectorial” modifica o deroga la LAULA tal vicio sea, en principio, de procedimiento, lo cierto es que al estar recogida

tal reserva en el propio Estatuto, la inconstitucionalidad de la ley sectorial se derivaría directamente de una vulneración del bloque de la constitucionalidad y, por tanto, del artículo 28.2 LOTC; es decir, si la ley sectorial modifica o deroga la LAULA en cuanto ley de mayoría reforzada sin seguir el procedimiento previsto en el Estatuto y, en su caso, en el Reglamento del Parlamento, se puede concluir que no sólo existiría un “vicio de procedimiento” (que acarrearía la inconstitucionalidad por vicios de forma) sino además una vulneración material indirecta del artículo 108 EAA.

En consecuencia, la LAULA es una ley de mayoría reforzada que regula primariamente el espacio material que estatutariamente se acota como “organización territorial” y, por tanto, es la Ley llamada por el Estatuto para configura en primer lugar los contenidos expresos y estrictos que cabe encuadrar dentro de esa materia (autonomía local, relaciones entre administraciones, competencias, etc.). Tal regulación material, siempre –insistimos– que la LAULA se mueva en el espacio reservado estatutariamente– no podrá verse afectada (modificada o derogada) por leyes sectoriales posteriores a la misma y las leyes sectoriales anteriores deberán considerarse derogadas en aquellos aspectos que se opongán a la citada regulación.

No cabe duda que tanto la LAULA como las leyes sectoriales tienen la condición de leyes, y, por tanto, disponen del mismo rango normativo. No obstante, la conjunción del criterio formal (reserva de procedimiento y reserva de órgano) junto con la proyección material de esas reservas, así como singularmente la inserción de esas previsiones en el propio Estatuto de Autonomía, dotan a la LAULA de una innegable “capacidad de resistencia” (o fuerza pasiva) frente a las posibles intromisiones del resto de las leyes que se aprueben por parte del Parlamento de Andalucía.

En todo caso, sería conveniente que el Reglamento del Parlamento de Andalucía recogiera en su seno esta especialidad procedimental y, además, sería asimismo oportuno que las posibles modificaciones que en su día se puedan llevar a cabo de la LAULA por parte de leyes sectoriales, se exija que sean “expresas” y, a ser posible, manteniendo la “unidad de materia”, esto es, que si en una ley sectorial se realizan algunas modificaciones puntuales de la LAULA mediante mayoría absoluta del Pleno en una votación final sobre el conjunto del proyecto, tales previsiones hagan mención expresa de que se trata de una modificación de la LAULA y se incorporen en la Ley sectorial a través de una disposición final.

Estas recomendaciones de técnica legislativa (o, si se prefiere, esos “requisitos formales”) pero con importantes efectos sobre el sistema de fuentes del Derecho (más aún sobre las relaciones entre LAULA y legislación sectorial), están inspiradas en la

Decisión 5/2003 de la Comisión Arbitral del País Vasco dictada en torno a la naturaleza de la denominada “Ley de Territorios Históricos” y sus relaciones con el resto de leyes²⁶. No obstante, en este caso, dada la reserva de procedimiento que establece el Estatuto y su proyección material, tales consideraciones de técnica legislativa (o “requisitos formales”) se pueden derivar fácilmente de las previsiones estatutarias e, inclusive, sería oportuno plantearse si de algún modo no deberían insertarse en el Reglamento del Parlamento o, el menos, ser incorporadas a una Resolución de la Presidencia del Parlamento en torno a cómo deben ser objeto de tramitación las “leyes de mayoría reforzada”.

Ni qué decir tiene que, como se deriva de lo expuesto a lo largo de este Informe, esa “relación preferente en el plano aplicativo” que tendría la LAULA frente a la legislación sectorial, así como esa especial resistencia o fuerza pasiva ante las pretendidas modificaciones o derogaciones de su contenido, sólo se pueden dar en el caso que la “ley de mayoría reforzada” se circunscriba a los límites materiales previstos en el propio Estatuto.

Tal como se ha dicho reiteradamente, la LAULA ha llevado a cabo una delimitación material de su contenido en plena coherencia (e, incluso, con una prudente posición institucional) en relación con el ámbito de reserva del artículo 108 EAA (salvo aquellos pasajes puntuales que se han citado en el presente Informe), y así ha sido considerado por parte del Consejo Consultivo de Andalucía, por lo que no cabe plantear tacha general de ningún tipo a esa configuración material. Evidentemente, no es este lugar apropiado para plantearse qué sucedería en el caso de que la ley de mayoría reforzada extralimitara sus contornos materiales previstos estatutariamente y cuál sería, en consecuencia, la relación con el resto de las leyes.

Por último, es muy importante que esa “reserva de procedimiento” anudada a los criterios materiales expuestos que tienen las leyes de mayoría reforzada se refleje expresamente en el Reglamento del Parlamento o, en su caso, en una Resolución de la Presidencia de la Cámara. Se debería recoger expresamente que tales previsiones estatutarias representan una inequívoca especialidad procedimental y, posiblemente, se deberían añadir algunos elementos que ayuden a identificar tales leyes de mayoría reforzada en relación con el resto de leyes (como por ejemplo la previsión de que el Proyecto de Ley (o proposición de ley, en su caso) determine claramente en su exposición de motivos que se trata de una “ley de mayoría reforzada” del artículo 108 EAA (como lo ha hecho, por cierto, la propia LAULA); así como, en fin, que la

²⁶ Sobre esta cuestión: COBREROS MENDAZONA, E. *Escritos sobre la Comisión Arbitral*, IVAP, Oñati, 2009, pp. 153 y ss.



Tribuna: La naturaleza de la “Ley de Autonomía Local de Andalucía” como “Ley de mayoría reforzada” del artículo 108 del Estatuto y su relación con el resto de leyes del Parlamento de Andalucía



RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

previsión de que toda modificación o derogación de estas leyes deberá ser expresa y no afectar a la unidad de materia.



LA NUEVA TASA POR LA ACTUACIÓN DE CONTROL POSTERIOR DE APERTURAS DE ESTABLECIMIENTOS SOMETIDAS AL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIÓN PREVIA Y DECLARACIÓN RESPONSABLE. MODELO DE ORDENANZA FISCAL.

M^a del Milagro Pérez Pérez
Técnico de Administración General
Coordinadora General de Presidencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera

INDICE:

I. INTRODUCCIÓN.

II. EFECTOS DE LA SUSTITUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LICENCIAS O AUTORIZACIONES PREVIAS POR EL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIONES PREVIAS O DE DECLARACIONES RESPONSABLES Y CONTROL POSTERIOR.

A. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL POSTERIOR.

B. POSIBLE HECHO IMPONIBLE.

B.1 Análisis Legislativo.

B.2 Análisis Doctrina Jurisprudencial.

C. DEVENGO Y POSIBILIDAD DEL RÉGIMEN DE AUTOLIQUIDACIÓN.

III. MODELO DE ORDENANZA FISCAL.

I. Introducción.

Aunque la Directiva europea 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior de Servicios, en su artículo 2 número 3 dispone que “*no se aplicará a la fiscalidad*” y, en su trasposición, el artículo 2.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece que “*no se aplicará al ámbito tributario*”, es indudable que la Directiva tiene efectos sobre la fiscalidad municipal¹, sobre todo por el impacto de la sustitución del procedimiento de licencias por el de comunicación previa, declaración responsable y control posterior y, por tanto la supresión de la consiguiente tasa por tramitación de licencias.

En el presente estudio se analiza detenidamente la viabilidad legal de establecer una “Tasa por la actividad municipal de control posterior de aperturas de establecimientos sometidas al procedimiento de comunicación previa y declaración responsable”.

II. Efectos de la sustitución del procedimiento de licencias o autorizaciones previas por el procedimiento de comunicaciones previas o de declaraciones responsables y control posterior.

Tal como indica Torres Cobas², “desde la perspectiva de las entidades locales el momento actual es histórico respecto a la nueva configuración de la potestad normativa local”, y ello porque los principios contenidos en la Directiva de Servicios, traspuestos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, impactan fuertemente sobre la forma de actuar de las Corporaciones Locales.

Dicho impacto encuentra su máxima expresión en la supresión general del procedimiento de licencias, que sin duda implica un fuerte cambio en la gestión local y en las relaciones con la ciudadanía;

¹ *Incidencia Directiva de Servicios en Ordenanzas fiscales*, informe elaborado por la F.E.M.P.

² TORRES COBAS, Ferran: “Los desafíos de la “Directiva Bolkestein” para las entidades locales: el adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales”, *Revista electrónica CEMCI*, nº 4: Julio-Septiembre 09.

Cambio que, sin duda alguna, tendrá efectos en la configuración de las tasas, ya que si el procedimiento de concesión de licencias lo sustituimos por el de Comunicación Previa, Declaración Responsable y Control Posterior, traerá como consecuencia la imposibilidad de liquidar la correlativa tasa, pero ¿podemos establecer una nueva tasa por la realización de la actividad administrativa de control posterior?

Teniendo en cuenta que no parece oportuno que los Ayuntamientos, vean mermados aún más sus ingresos, en este caso por la aplicación de la Directiva de Servicios, se hace necesario analizar la viabilidad legal del establecimiento de esta nueva Tasa.

En primer lugar debemos concretar cuál sería el hecho imponible y para ello procederemos a centrarnos en analizar el procedimiento de control posterior.

Es necesario concretar la naturaleza jurídica del procedimiento de control posterior, para poder definir el hecho imponible de la tasa que puede sustituir a la de licencias de aperturas.

A. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL POSTERIOR.

En un primer momento, se podría pensar que el procedimiento de control posterior es un procedimiento de inspección, pero si analizamos su novísima regulación legal, podemos concluir que son dos procedimientos administrativos claramente diferenciados.

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como “Ley Ómnibus” ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico los nuevos procedimientos administrativos de actos comunicados, declaración responsable y de control posterior.

De este modo, se incorporan en el art. 84 de la Ley 7/85 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dos nuevas técnicas de intervención de la actividad privada, es decir con la misma naturaleza jurídica de las licencias: “el Sometimiento a comunicación

previa o a declaración responsable y el Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.”

Así mismo, el Real Decreto 2009/2009 de 23 de diciembre ha modificado los artículos 5 y 22.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y suprimido los artículos 8 y 15.2, todo ello para adecuar su contenido a lo dispuesto en la nueva redacción del citado artículo 84 de la Ley de Bases y a los principios de la Ley 17/2009.

El establecimiento de estos dos nuevos mecanismos de intervención de la actividad de los ciudadanos, obedece a que al eliminar las licencias se produciría un vacío legal en cuanto a la potestad de intervenir esas actividades privadas no sujetas a licencia y para velar por el cumplimiento de la normativa reguladora, sólo nos quedaría acudir al procedimiento de inspección.

Por ello, el legislador ha introducido nuevas formas de control de la actividad más eficaces y menos gravosas para los ciudadanos y empresas, elevando la naturaleza jurídica del control posterior a una forma de intervención, por tanto marcando la diferencia con la actuación inspectora, que siempre ha existido dentro de las actuaciones de policía y de la potestad sancionadora.

Por otra parte, la citada Ley 25/2009 ha incorporado un nuevo artículo 71 bis en la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula el procedimiento administrativo de las declaraciones responsables y comunicaciones previas, estableciendo que permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, “sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”. Es decir, ya en este artículo el legislador expresamente diferencia estos tres tipos de facultades.

Del análisis detenido de estas modificaciones normativas introducidas por la Ley “Ómnibus” podemos extraer las siguientes **CONCLUSIONES**:

PRIMERA:

En la tramitación de las licencias, siempre han existido actuaciones técnicas y administrativas de comprobación, previas a su concesión o denegación. Estas actuaciones se vienen llevando a cabo a partir de la solicitud de licencia por personal técnico de la unidad administrativa encargada de tramitarla.

El artículo 3 del Decreto 165/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, hace referencia a esas actuaciones de comprobación previa a la autorización y a la inspección.

Con la Ley “Ómnibus” estas actuaciones de control y comprobación se elevan a categoría de intervención de las actividades privadas de la ciudadanía, efectuándose con posterioridad a la comunicación de inicio de actividad presentada por el ciudadano, en lugar de con anterioridad a la autorización.

SEGUNDA:

El procedimiento inspector siempre ha existido pero nunca fue un procedimiento de intervención de la actividad privada. Su fundamento jurídico se enmarca en las actuaciones de policía encaminadas a la vigilancia del cumplimiento de la normativa reguladora por parte de los ciudadanos, así como en las actuaciones previas necesarias para el ejercicio de la potestad sancionadora en aquellos casos que se constate el incumplimiento de las preceptivas obligaciones legales.

El art 12 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, define las actuaciones previas del procedimiento sancionador como *“Aquellas que tienen por objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación”*.

Así mismo, el citado Reglamento atribuye las actuaciones previas del procedimiento sancionador *“a los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia.”*

Por otra parte si acudimos al artículo 5 del Decreto 165/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, podemos encontrar una clara definición de las actuaciones de policía y de inspección: *vigilancia ordinaria del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente para el desarrollo de los mismos”*

En cuanto a las funciones de inspección, es el artículo 6 del mismo Decreto el que las enmarca como actuaciones *de comprobación de la adecuación de los establecimientos o instalaciones a las exigencias de normativa de aplicación y en concreto a las condiciones específicas establecidas en las correspondientes licencias de apertura y autorizaciones administrativas.*

Visto lo anterior, las actuaciones de inspección comprenden funciones de vigilancia, sancionadoras y correctoras.

TERCERA:

El procedimiento administrativo a seguir una vez efectuado el control posterior y en el caso de que la Administración compruebe que los datos declarados o comunicados son inexactos o falsos, tal como viene establecido en el artículo 71 bis punto 5 de la Ley 30/92 no es, por tanto, un procedimiento de inspección, ya que lo que procederá será una Resolución declarando la inexactitud o falsedad de los datos y acordando la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada, desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

CUARTA:

Por tanto, para ser gráficos, con el procedimiento de control posterior de los actos comunicados lo supone es un cambio del momento temporal de las actuaciones de comprobación:

- En las licencias, la Administración efectúa las comprobaciones del cumplimiento de la normativa a raíz de la solicitud de licencia y si no es correcta, no emite la licencia. Y si es correcta, concede la licencia y el interesado inicia la actividad.
- En el procedimiento de Comunicación Previa, Declaración Responsable y Control Posterior, la Administración efectúa la verificación del cumplimiento de la normativa a raíz de la comunicación que conlleva el inicio de la actividad, y si no es correcta, emite una Resolución ordenando cesar inmediatamente en la actividad.

QUINTA:

En las actividades sujetas a comunicación previa, declaración responsable y control posterior, el procedimiento inspector seguirá existiendo con las mismas funciones que para las actividades sujetas a licencia:

- a) Comprobar que las actividades que se desarrollan han sido comunicadas.
- b) Comprobar que las actividades se llevan a cabo en los extremos comunicados y declarados.

Queda por tanto claro, que el procedimiento de control posterior conlleva actuaciones de intervención de las actividades privadas de la ciudadanía en el mismo nivel jurídico que el procedimiento de licencias y por tanto es un procedimiento claramente diferenciado del procedimiento de inspección. Algo fundamental para la configuración del nuevo hecho imponible, según veremos más adelante.

El Procedimiento de control posterior es una forma de intervención de la actividad de los ciudadanos, claramente diferenciado del procedimiento inspector.

B. POSIBLE HECHO IMPONIBLE

Una vez centrada la naturaleza jurídica del procedimiento de control posterior y despejada la confusión con el procedimiento inspector, el posible hecho imponible de la nueva Tasa sería:

ACTIVIDAD MUNICIPAL, TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE CONTROL Y COMPROBACIÓN A EFECTOS DE VERIFICAR SI LA ACTIVIDAD REALIZADA O QUE SE PRETENDA REALIZAR SE AJUSTA A LAS DETERMINACIONES DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA, EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Tal como comentaremos más adelante, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible contiene una modificación de la letra i) del artículo 20.4 del Real decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, incorporando expresamente las tasa por las actuaciones de verificación de las Comunicaciones Previas.

De cualquier modo, hasta tanto entre en vigor esta Ley, debemos analizar la viabilidad legal actual de éste hecho imponible a la luz de la normativa vigente y de la jurisprudencia

B.1 Análisis Legislativo del Hecho Imponible

1.- Artículo 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

A la vista del contenido de este artículo, las actuaciones de comprobación y control posterior entran dentro del hecho imponible de las Tasas al ser una realización de actividad municipal que se refiere y afecta de modo particular al interesado que ha presentado la comunicación previa, no siendo una actividad de solicitud ni de recepción voluntaria, ya que la finalidad es el control de que la actividad del interesado reúne los requisitos legales, como forma de intervención de la actividad privada de los ciudadanos

2.- Artículo 13 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos

De la lectura de este precepto, observamos que las actuaciones de comprobación y control posterior es una realización de actividad municipal comprendida expresamente en los hechos imponderables recogidos en dicho artículo.

3.- Artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales

Nuevamente comprobamos como la actuación de comprobación y control posterior entra dentro del hecho imponible definido en éste artículo y cumple con todos los requisitos en él establecidos³, ya que es una actividad municipal de intervención de la actividad de los ciudadanos, cuya competencia está establecida en el artículo 84 de la Ley de Bases de Régimen Local, no siendo de solicitud o recepción voluntaria al venir impuesta por disposiciones legales o reglamentarias. Además es una actuación que no se presta o realiza por el sector privado.

A mayor abundamiento y siguiendo con el análisis del art 20, la actuación de comprobación y control posterior es una actividad municipal de intervención que afecta o se refiere al sujeto pasivo, ya que la comunicación previa de que va a iniciar una actividad, obliga a la Administración a realizar actuaciones de control en orden a la verificación de que reúne los requisitos legales, de orden urbanístico, medioambiental etc.

Visto todo lo anterior, el hecho imponible que nos ocupa, no entra en colisión con la regulación existente en la normativa vigente.

Es por ello que el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible no tiene previsto modificar la definición de hecho imponible de las tasas, contenidas en los diversos textos legales citados. Sólo prevé incorporar el supuesto de esta nueva tasa en la lista no exhaustiva ni limitativa de posibles tasas a establecer por las Entidades Locales del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, referenciándola expresamente en la letra i).

³ CABALLERO GEA, J.A. *Licencias, tasas e impuestos municipales. Síntesis y ordenación de la doctrina de los Tribunales*. Ed. Dykinson-2003

Con ello, se demuestra, una vez más, que la definición del hecho imponible de las nuevas tasas por las actuaciones de control posterior, se enmarca dentro de la definición del hecho imponible de las Tasas, contenida en los puntos 1 y 2 del mismo artículo 20 del TRLRHL, por ello el citado Anteproyecto de Ley no necesita modificar su definición.

La regulación legal vigente del hecho imponible de las Tasas por realización de actividades, permite el establecimiento de la nueva Tasa, sin necesidad de esperar a modificación legislativa alguna.

B.2 Análisis Jurisprudencial

Por lo novedoso del procedimiento, al menos la que suscribe, no conoce jurisprudencia sobre el tema que nos ocupa. No obstante, resulta interesante tener en cuenta el criterio jurisprudencial general en torno a la viabilidad legal de las tasas por tramitación de licencias.

Es un tema recurrente en las sentencias el análisis de la constatación de la actividad municipal que sirve de base al hecho imponible. En el caso de la concesión de licencias, parece no plantear dudas a los Tribunales, pues la licencia misma es la prueba de la actividad municipal que se refiere, afecta o beneficia al interesado. Por ello, la doctrina jurisprudencial sienta los siguientes principios:

- *Los servicios o actividades han de ser de la competencia municipal, efectivamente realizados, y han de beneficiar especialmente o haber sido provocados por los contribuyentes⁴*

⁴ S.T.S.de 7 junio 1997: *“La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, teniendo por objeto las tasas, si son por prestación de servicios o realización de actividades, compensar a la Administración de aquellos gastos que han sido provocados por la actividad del contribuyente, y, en el caso servicios o realización de actividades, compensar a la Administración de aquellos gastos que han sido provocados por la actividad del contribuyente, y, en el caso concreto de licencias de apertura de*

- *Para que la tasa sea pertinente, ha de realizarse de manera efectiva la prestación del servicio que redunde en beneficio de la colectividad municipal.⁵*
- *La obtención de la licencia por silencio administrativo, es decir mediando inactividad de la Administración, no comporta los elementos del hecho imponible de la tasa por concesión de licencia de apertura.⁶*
- *La facultad general de policía, desplegada con exclusividad a través de la acción inspectora, sin que se desarrolle ninguna actuación de verificación ni de comprobación del cumplimiento de la normativa reguladora, sino solamente el levantamiento de un acta de inspección, no constituye fundamento jurídico para el cobro de la Tasa por concesión de licencia.⁷*

establecimientos, financiar el coste de una actividad administrativa típica, por lo que los servicios o actividades han de ser de la competencia municipal, efectivamente realizados, y han de beneficiar especialmente o haber sido provocados por los contribuyentes”

⁵ STSJ Andalucía sentencia 1549/1998 de 16 noviembre: *“ En el caso de la apertura de establecimientos, se trata de una actividad municipal de policía tendente al control del buen estado y condiciones que rodean las instalaciones propias del establecimiento que se pretende abrir al público, de forma que son razones de seguridad y control del adecuado acondicionamiento de esos locales, las que fundan la exigibilidad de este ingreso tributario en el bien entendido de que para que su pago sea pertinente, ha de realizarse de manera efectiva la prestación de ese servicio que redunde en beneficio de la colectividad municipal. De tal modo que, si el servicio no se presta la exigibilidad del tributo es improcedente. lo que es lo mismo, que el servicio de policía sobre las condiciones del establecimiento se han cumplido efectivamente, de donde carece de todo fundamento la alegación formulada por la parte demandante en este sentido, razonamiento que como los anteriores, también debemos rechazar”.*

⁶ STS de 13 de octubre de 1992: *“El Ayuntamiento de la imposición no ha prestado servicio alguno previo a la liquidación practicada y los que dice haber sido prestado después son irrelevantes y superfluos en cuanto a la integración del hecho imponible”.*

⁷ STS de 13 de octubre de 1992:: *“el Ayuntamiento apelante alude a la competencia municipal para ejercer con carácter permanente un control sobre la marcha de la actividad de que se trate a través de la inspección, pero ello no justifica la liquidación, porque el servicio municipal que justifica la tasa es exclusivamente el desempeño de la actuación de la verificación de que la licencia solicitada cumple con la normativa reguladora, no al servicio de policía prestado con carácter general por el Ayuntamiento para asegurar el mantenimiento de la actividad autorizada dentro de los límites de la licencia.”*

Por tanto, a la vista del criterio jurisprudencial, **podemos concluir:**

1º.- La incorporación del procedimiento de actos comunicados o de declaración responsable y de control posterior como forma de intervención, implicará que dichas actuaciones de control posterior, no han de ser consideradas como actuaciones de policía en su sentido amplio o actuaciones de inspección, “que se encaminan a asegurar el mantenimiento de la actividad autorizada dentro de los límites de la licencia.”

2º.- El procedimiento de Comunicación Previa, Declaración Responsable y control posterior, tampoco puede confundirse con el procedimiento de concesión de licencia por silencio administrativo positivo. La doctrina jurisprudencial, en estos casos al no darse el hecho imponible, que es la concesión de la licencia, entiende que las actuaciones que se puedan llevar a cabo entran dentro del ámbito de la actividad de policía y por tanto, no sujeta a tasa por concesión de licencia.

3º.- Las actuaciones de comprobación y control posterior, han de quedar materializadas en documentos, informes e incluso, parece aconsejable, un acuerdo o resolución del órgano competente con el pronunciamiento sobre el resultado de la comprobación, con su correspondiente notificación al interesado. Y ello, porque ha de quedar meridianamente acreditada la actividad municipal llevada a cabo, que justifica la liquidación de la tasa.

4º.- Obviamente, a la hora de calcular el importe de estas tasas, en el momento de su establecimiento, debe quedar plenamente acreditado en el informe técnico-económico, que dicho importe no es superior al coste del servicio o actividad, tal como establece el artículo 24 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁸.

⁸ GUERVÁS MAÍLLO, M. A., LAGO MONTERO, J.M. *Tasas locales, cuantía*, Marcial Pons, 2004.

La Doctrina Jurisprudencial insiste en que las actuaciones comprensivas del hecho imponible de la Tasa han de quedar materializadas en documentos y en un acuerdo o resolución del órgano competente, que acredite la actividad municipal llevada a cabo, que justifica la liquidación de la tasa.

Visto todo lo anterior, a mi juicio y al de la Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁹, M^{ra} Pilar Galindo Morell, tendría viabilidad legal el establecimiento de una nueva Tasa por la actuación municipal de control posterior de las actividades sometidas a comunicación previa y declaración responsable, sin tener que esperar a su incorporación al listado no exhaustivo del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, siempre con las consideraciones expuestas.

C. DEVENGO Y POSIBILIDAD DEL RÉGIMEN DE AUTOLIQUIDACIÓN.

Sentada la posibilidad del hecho imponible, conviene analizar si es posible exigir la tasa por el sistema de autoliquidación. Para ello, debemos definir cuál será el momento del devengo.

El art. 26 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que “las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal: Cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente”.

⁹ “En aquellos casos en los que, por aplicación de la nueva normativa, no se otorguen ya licencias, podrá establecerse la correspondiente tasa por las actividades administrativas de control o comprobación posterior. Para el cobro de la tasa habrá de quedar acreditada la actividad municipal llevada a cabo que justifique su liquidación. El cálculo del importe de la tasa debe quedar plenamente acreditado en el informe técnico-económico y en ningún caso puede resultar superior al coste de la actividad o servicio.”
(GALINDO MORELL, M.P. *La repercusión de la directiva de servicios en las ordenanzas fiscales*)

Si tenemos en cuenta que tal como hemos definido el hecho imponible, lo compone las actuaciones administrativas de comprobación y verificación del cumplimiento de la normativa reguladora de las aperturas sometidas a Comunicación Previa, Declaración Responsable y Control Posterior, entiendo que el momento del devengo, es decir inicio del hecho imponible, es cuando se produce el supuesto que origina la actividad municipal de verificación.

Por ello, al igual que en las aperturas sujetas a licencia o control previo, el devengo se produce en el momento de presentación de la solicitud, en las aperturas sujetas a Comunicación Previa, Declaración Responsable y Control Posterior, el devengo se producirá desde que se presenta la Comunicación Previa y la Declaración Responsable objeto del Control Posterior.

Al hilo de lo expuesto, y, a la vista de la habilitación contenida en el citado artículo 26 del TRLRHL, en el momento de la presentación de la Comunicación Previa y Declaración Responsable, ha de exigirse el cobro de la respectiva tasa. Es decir, procederá la autoliquidación de la tasa.

III. Modelo de ordenanza fiscal.

A continuación se incorpora un modelo de Ordenanza Fiscal que integra todos los supuestos de las facultades Intervención de las aperturas de establecimientos contemplados en los artículos 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y artículo 22.1 del RD 2009/2009, de 23 de diciembre.

Este modelo, nos llevaría a derogar la Ordenanza Fiscal de la Tasa por Licencias de aperturas, al incorporarse el control previo al hecho imponible de la nueva Tasa.

En cualquier caso, también es igualmente viable, mantener la Ordenanza Fiscal de la Tasa por Licencias de Aperturas para los supuestos de aperturas que se mantengan sujetas a control previo y aprobar independientemente una Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por las actuaciones de Control Posterior, para los supuestos que pasen a someterse a Comunicación Previa, Declaración Responsable y Control Posterior.

MODELO DE ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR LA ACTUACION MUNICIPAL DE CONTROL PREVIO O POSTERIOR AL INICIO DE APERTURAS DE ESTABLECIMIENTOS

I – PRECEPTOS GENERALES

Artículo 1. Fundamento y naturaleza Jurídica

En uso de las facultades concedidas por los artículos 133.2 y 142 de la Constitución y por el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 a 19 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, este Ayuntamiento establece la “tasa por la actuación municipal de control previo o posterior al inicio de aperturas de establecimientos” que se regirá por la presente Ordenanza Fiscal, cuyas normas atienden a lo prevenido en los artículos 20 a 27 y 57 del ya citado Real Decreto Legislativo 2/2004.

II – HECHO IMPONIBLE

Artículo 2. Hecho Imponible

1. El hecho imponible de la tasa lo constituye la actividad administrativa municipal, técnica y administrativa de control y comprobación a efectos de verificar si la actividad realizada o que se pretenda realizar se ajusta a las determinaciones de la normativa urbanística, el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales aplicables a edificios, locales, instalaciones y espacios libres destinados al ejercicio de actividades para cuyo desarrollo sea obligatoria dicha tramitación, para aquellas otras que lo requieran voluntariamente, así como, ampliaciones, cambios de uso, e incorporaciones de otras actividades, siempre y cuando la nueva actividad no esté englobada dentro del mismo código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas y no diera lugar a variación en la calificación de la actividad. Todo ello de acuerdo con las facultades de intervención administrativa conferidas por el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local y artículo 22.1 del RD 2009/2009, de 23 de diciembre.

2. Dicha actividad municipal puede originarse como consecuencia de la Comunicación Previa y Declaración Responsable del sujeto pasivo, sometidas a Control Posterior, o de

la solicitud de Licencia, según el supuesto de intervención al que la apertura esté sometida. Así mismo, se originará la actividad municipal de comprobación y verificación, como consecuencia de la actuación inspectora en los casos en que se constaten la existencia de actividades que no se encuentren plenamente amparadas por la oportuna Comunicación Previa y Declaración responsable o, en su caso, Licencia, al objeto de su regularización.

II – DEVENGO

Artículo 3. *Devengo y obligación de contribuir*

1. La tasa se devenga y nace la obligación de contribuir cuando se inicie la actividad municipal que constituye el hecho imponible. A estos efectos, se entenderá iniciada dicha actividad:

- a. En las aperturas sometidas a Comunicación Previa y Declaración Responsable y Control Posterior, en la fecha de presentación del escrito de Comunicación y Declaración Responsable previas al inicio de la actividad, de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza Municipal del procedimiento de actos comunicados del inicio de aperturas de establecimiento y su control posterior. y artículo 71.bis de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- b. En las aperturas sometidas a Licencia o control previo, en la fecha de presentación de la oportuna solicitud de la licencia de apertura.
- c. En los supuestos que la apertura haya tenido lugar sin la presentación de la Comunicación Previa y Declaración Responsable o, en su caso, sin haber obtenido la oportuna licencia, y en los supuestos que la actividad desarrollada no esté plenamente amparada, la tasa se devengará cuando se inicie efectivamente la actividad municipal conducente a determinar si el establecimiento reúne o no las condiciones legalmente exigibles.

2. La obligación de contribuir surge independiente para cada uno de los locales donde se realice la actividad sujeta al procedimiento de comunicación previa y declaración responsable (fábricas, talleres, oficinas, tiendas, almacenes y dependencias de cualquier clase).

III – SUJETO PASIVO

Artículo 4. *Sujeto pasivo*

1. Son sujetos pasivos de la tasa, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas y las Entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria y artículo 23 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
2. En todo caso tendrán la condición de sustitutos del contribuyente los constructores titulares de la Comunicación Previa y Declaración Responsable, o, en su caso, de la solicitud de licencia presentada ante el Ayuntamiento.

IV – EXENCIONES

Artículo 5. *Exenciones*

Se exceptúan del pago de la tasa los traslados o aperturas provocadas por declaración de ruinas, ruinas inminentes, expropiaciones, hundimientos, incendios, desahucios o sentencia judicial, cuyas causas no sean imputables al titular de la actividad y siempre que se trate del traslado o reapertura de la misma actividad.

V.- CUOTA

Artículo 6. *Tarifa*

Las tarifas a aplicar serán las siguientes:

(incluir cuadro de tarifa)

Artículo 7.

- a) Los quioscos en la vía pública tendrán una cuota igual al 25% de la tarifa general.
- b) Los establecimientos de temporada previstos en esta Ordenanza tendrán una bonificación del 75% de la cuota cuando su actividad no supere tres meses consecutivos, en caso contrario tributarán por la cuota total.
- c) Las ampliaciones de actividad que tengan carácter temporal y supongan una ampliación de superficie de la actividad principal tendrán una cuota anual de **

€/m² ampliado, bonificándose en un 50% y 65% respectivamente para períodos iguales o inferiores a 6 y 3 meses.

Artículo 8.

Las ampliaciones de actividad, que supongan ampliación de superficie tendrán una cuota de ***€ por m² ampliado, con un máximo de lo que significase la apertura de nueva concesión con los recargos de la Tarifa General.

VI.- NORMAS DE GESTION

Artículo 9. *Liquidación*

1. La tasa se exigirá en régimen de autoliquidación cuando se presente el escrito de Comunicación Previa y Declaración Responsable del inicio de la actividad o, en su caso, cuando se presente el escrito de solicitud de Licencia. Los interesados habrán de detallar en la Declaración Responsable, los datos acreditativos del pago de la tasa.
2. En los supuestos diferentes de la anterior, la tasa será liquidada por el Ayuntamiento que la notificará al sujeto pasivo, debiendo ser abonada, en período voluntario, en los siguientes plazos:
 - a. Liquidaciones notificadas entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.
 - b. Liquidaciones notificadas entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.
3. La autoliquidación será objeto de comprobación por los Servicios Técnicos de la Delegación de Urbanismo, emitiéndose una liquidación complementaria en el caso de que fuera necesario.

Artículo 10. *Devolución*

1. En el caso de las actividades sujetas a Comunicación Previa y Declaración Responsable y Control Posterior, una vez nacida la obligación de contribuir, no le afectarán de

ninguna forma la renuncia o desistimiento del sujeto pasivo después de que se le haya practicado las oportunas comprobaciones.

Si el desistimiento se formula antes de que el ayuntamiento haya iniciado las actuaciones de comprobación, se devolverá íntegramente al contribuyente el importe de la tasa. De lo contrario, no se devolverá ningún importe.

3. En aquellos supuestos sujetos a Licencia o control previo, en los que, en el plazo estipulado en la legislación vigente sobre procedimiento administrativo común, no se haya completado la solicitud correspondiente, se procederá al archivo de las actuaciones, siendo la tasa devengada el 10% de la cuota, con un mínimo de 48,15 €, y un máximo de 3.000 €.

En caso de desistimiento o renuncia, de la petición de licencia de apertura antes del transcurso de un mes desde la solicitud de tramitación, y en el caso de denegación expresa o archivo por caducidad, se liquidará el 20% de los derechos que por su expedición corresponda, en base a los servicios prestados.

5. En todo caso, la devolución de la tasa requerirá su solicitud expresa por el sujeto pasivo.

VII –RECARGO DE APREMIO E INTERESES DE DEMORA

Artículo 11. *Recargo de Apremio e intereses de demora*

Las cuotas tributarias y sanciones incurradas en procedimiento de apremio, devengarán el Recargo legalmente establecido además de los intereses de demora correspondientes; éstos se computarán desde el día siguiente a la finalización del período voluntario y hasta la fecha del efectivo pago.

VIII – INFRACCIONES TRIBUTARIAS

Artículo 12. *Infracciones y Sanciones Tributarias*

En todo lo relativo a la calificación de las infracciones tributarias, así como a la determinación de las sanciones que por las mismas correspondan en cada caso, se aplicará el régimen regulado en la Ley

General Tributaria y en las demás disposiciones que la desarrollan.



Tribuna: La nueva tasa por la actuación de control posterior de aperturas de establecimientos sometidos al procedimiento de comunicación previa y declaración responsable. Modelo de ordenanza fiscal



M^a DEL MILAGRO PÉREZ PÉREZ

Página 20 de 20

Disposición Final

La presente Ordenanza fiscal, aprobada provisionalmente por el Pleno de la Corporación en sesión celebrada lo y que ha quedado definitivamente aprobada en fecha, entrará en vigor al día siguiente al de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y regirá hasta su modificación o derogación expresa.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Jesús Ramos Prieto

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

INDICE:

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- ANTECEDENTES.

- 1.- APORTACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A LA FINANCIACIÓN LOCAL (1989-2010): EL PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL.
- 2.- LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL FONDO PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.
 - 2.1.- *Origen y evolución.*
 - 2.2.- *Características básicas.*
- 3.- REIVINDICACIONES DE LA FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FAMP).
- 4.- PROPUESTAS LEGISLATIVAS PREVIAS.
- 5.- SITUACIÓN EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

III.- RAZONES QUE JUSTIFICAN LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

- 1.- INELUDIBLE E INAPLAZABLE CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 142 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.
- 2.- DESARROLLO DEL ARTÍCULO 192.1 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007. 3.- DOTACIÓN DE UN SORPOTE FINANCIERO A LAS PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMÍA LOCAL.

IV.- ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CONFORME AL PROYECTO DE LEY.

- 1.- CONSTITUCIÓN DE UN FONDO GLOBAL DE PARTICIPACIÓN.

2.- PREMISA DE PARTIDA: LA CONSOLIDACIÓN DE PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS COMO APORTACIÓN ORDINARIA Y RELEVANTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A LA SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL.

3.- APORTACIÓN DE RECURSOS PLENAMENTE INCONDICIONADOS.

4.- ENTIDADES LOCALES BENEFICIARIAS: MUNICIPIOS Y POSIBLE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS. EXCLUSIÓN VOLUNTARIA DE LA APLICACIÓN DEL FONDO.

5.- DOTACIÓN, DESAGREGACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO: AUTOMATISMO Y VINCULACIÓN DIRECTA A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA AUTONÓMICA A PARTIR DE 2015.

5.1.- Ejercicios 2011 a 2014.

5.2.- Ejercicios 2015 y siguientes.

6.- DETERMINACIÓN OBJETIVA Y PRECISA DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN Y DE SU PONDERACIÓN.

7.- GESTIÓN DEL FONDO: ENTREGAS A CUENTA Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA.

8.- OTROS ASPECTOS DE INTERÉS: LEALTAD INSTITUCIONAL Y TUTELA FINANCIERA.

V.- CONCLUSIÓN.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

I.- Introducción.

A finales de diciembre de 2009 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó dos proyectos normativos que marcarán, sin duda, durante los próximos años la organización, el funcionamiento, el régimen competencial y la financiación de las Entidades Locales de nuestra Comunidad Autónoma:

- Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía.
- Proyecto de Ley reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma.

Tras su aceptación a trámite por la Mesa del Parlamento de Andalucía, ambas iniciativas han iniciado ya su tramitación parlamentaria¹. En el presente trabajo haremos un breve comentario de los aspectos más relevantes de la segunda de ellas, pionera en el panorama autonómico español y con la que se trata de cubrir uno de los flancos más débiles que hasta la fecha se apreciaba en la configuración del sistema de financiación local.

¹ Los dos Proyectos ha sido publicados en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, núm. 392, de 5 de febrero de 2010.

II.- Antecedentes.

Como cabe suponer, el objetivo de que la Comunidad Autónoma se implique de modo significativo en el sostenimiento de las Entidades Locales dista mucho de ser algo nuevo. Desde hace bastantes años han existido diversas vías de transferencias de ingresos a las Haciendas locales, algunas de ellas de naturaleza incondicionada. Además, el reconocimiento legal de un derecho a participar en la recaudación de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica da satisfacción a una reivindicación histórica de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y sigue, por añadidura, la línea propugnada por algunas proposiciones de ley fallidas presentadas durante legislaturas anteriores.

1.- APORTACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A LA FINANCIACIÓN LOCAL (1989-2010): EL PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

Desde la aprobación de la Ley 10/1988, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1989, viene funcionando de manera constante y sin interrupción un instrumento de cooperación económica con los Ayuntamientos, denominado Plan de Cooperación Municipal², cuyas normas generales de aplicación están recogidas en el Decreto del Consejo de Gobierno 51/1989, de 14 de marzo.

Este Plan de Cooperación engloba el vasto conjunto de transferencias que los distintos organismos de la Administración autonómica destinan a los Municipios, como cooperación económica para el desarrollo y gestión de las actividades que sean de su competencia. Se contemplan en él múltiples actuaciones, la mayoría de ellas canalizadas a través de subvenciones afectas a fines concretos. Como expresa el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, su aparición a partir del ejercicio 1989 respondió a la pretensión de adoptar una política de transferencias corrientes y de capital desde la Hacienda autonómica que contribuyera a garantizar una autonomía municipal apoyada con suficientes recursos, logrando además una adecuada coordinación de los diversos departamentos de la Administración autonómica. Su importancia cuantitativa, ha aumentando sin cesar con el paso del tiempo, gracias al crecimiento sostenido que han experimentado las diversas variantes de transferencias de fondos a las Haciendas locales. No en vano, para el ejercicio 2010 su montante total asciende a 1.447,8 millones de euros (un 9,7 por 100 más que en 2009), conforme a los créditos

² Hay que precisar que no se trata de la única vía por la cual aquéllos reciben recursos, dado que se han desarrollado en paralelo medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los Municipios con población comprendida entre 1.500 y 20.000 habitantes.

autorizados por la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

Desde el punto de vista de su estructura estas transferencias y subvenciones se desagregan en múltiples programas presupuestarios, gestionados por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía. El desarrollo de algunos de esos programas incumbe directamente a la Consejería de Gobernación, que lleva a cabo transferencias corrientes y de capital con finalidades distintas: nivelación de servicios municipales, financiación de planes provinciales de obras y servicios³, cobertura de gastos corrientes originados por la prestación de servicios obligatorios, apoyo a las políticas migratorias, realización de infraestructuras, puesta en práctica del acuerdo para el empleo y la protección social agraria, etc. El papel preponderante corresponde al que desde hace unos años se denomina “Programa de cooperación económica y coordinación con las Corporaciones Locales”, que en 2010 incluye las siguientes dotaciones presupuestarias para la realización de transferencias de dicho Departamento a las Corporaciones Locales en distintos ámbitos de actuación.

**Programa de cooperación económica y coordinación con las Corporaciones Locales (8.1.A)
Ejercicios 2009 y 2010**

Aplicación económica	Explicación del gasto	2009 Importe en euros	2010 Importe en euros
460.00	Transferencias corrientes en materia de coordinación	3.261.670	2.560.099
460.05	Transferencias corrientes para financiación de asistencias técnicas	2.754.042	2.152.471
462	Transferencias corrientes a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias	516.328	516.328
463	Transferencias corrientes para la nivelación de los servicios municipales	159.000.000	200.000.000
763	Transferencias de capital correspondientes al Acuerdo para Empleo y Protección Social Agraria (AEPESA)	46.317.650	45.341.836
765.00	Transferencias de capital para infraestructuras	47.526.911	16.021.529
765.02	Transferencias de capital para actuación extraordinaria en materia de infraestructura	3.503.526	14.001.000
765.12	Transferencias de capital para planes provinciales de obras y servicios	12.020.245	9.616.196

2.- LAS TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS DEL FONDO PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

³ Decreto 131/1991, de 2 de julio, por el que se regula la coordinación y cooperación económica de la Comunidad Autónoma de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal.

2.1.- Origen y evolución

Del elenco de aplicaciones económicas integradas dentro de programa presupuestario que acabamos de indicar destaca, en razón de su elevado importe, el Fondo para la nivelación de los servicios municipales, previsto desde un principio por el Decreto 51/1989 (artículos 2 y 7) como medio para transferir ingresos que habrían de atender prioritariamente los gastos corrientes asociados a los nuevos equipamientos de los Municipios⁴. En los párrafos iniciales de la Orden de la Consejería de Gobernación de 4 de febrero de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2005, hallamos una síntesis muy ilustrativa de la evolución de este instrumento:

“La Junta de Andalucía incluyó en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 1989, una dotación destinada a la puesta en marcha de un fondo de financiación incondicionada para la nivelación de los servicios municipales.

Desde esa fecha, y de manera ininterrumpida, se ha venido instrumentando ese fondo de Nivelación utilizando básicamente la cifra de población como criterio para su distribución a los distintos municipios. En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía del ejercicio 2002, se puso en marcha un fondo adicional, denominado de Compensación que, con los mismos criterios de distribución, incorporaba más recursos incondicionados a los municipios menores de 50.000 habitantes.

En el Presupuesto del ejercicio 2004, se uniformaron ambos fondos y se incrementaron sustancialmente los recursos disponibles, y en la Orden, por la que se reguló la distribución de estas transferencias a los Ayuntamientos, se introdujeron nuevos criterios de distribución dirigidos a reflejar mejor la capacidad financiera y las necesidades de gasto de los pequeños y medianos municipios, a la vez que se mantuvieron las dotaciones a los municipios de mayor tamaño poblacional”.

Se desprende de los párrafos transcritos que el fondo mantuvo una fisonomía bastante estable, con ligeras variaciones de menor entidad, hasta el ejercicio 2002. Como dato importante debe subrayarse que desde un inicio se materializó en transferencias corrientes a los Ayuntamientos andaluces, de naturaleza no finalista. En orden a determinar la aportación a que tenía derecho cada Municipio, la dotación anual del mismo se dividía en tres partes: una se repartía por partes iguales entre todos los Municipios, otra en proporción directa a la población de derecho de cada uno de ellos y, por último, un tercer bloque se destinaba a aquellos Municipios que tuviesen entidades singulares y/o colectivas de población.

A partir de 2004 se diseña un nuevo modelo que, con mínimas actualizaciones anuales, ha perdurado hasta la actualidad. La Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de marzo de 2004, por la que se regula la distribución de las

⁴ Para un análisis detenido de este Fondo nos remitimos a nuestro trabajo RAMOS PRIETO, Jesús: “La participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. extraordinario VIII, 2009, págs. 249-259.

transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2004, llevó a cabo una reordenación global del régimen de las transferencias incondicionadas de la Comunidad Autónoma a las Haciendas municipales, suprimiendo el fondo de compensación –que, por tanto, sólo estuvo activo tres años– y dando una nueva configuración al fondo de nivelación. En la introducción a dicha Orden aparecen explicados el sentido y alcance de estos retoques parciales:

“La experiencia acumulada en estos años ha puesto de manifiesto que es conveniente introducir otros criterios que permitan medir mejor la capacidad fiscal de los municipios para hacer frente a la prestación de los servicios, así como la existencia de factores de sobrecoste en dicha prestación, como es el caso de la dispersión de la población, su estructura de edad, o las características socioeconómicas de los municipios.

Por ello, en este ejercicio 2004 se introducen dos novedades importantes en las transferencias de nivelación para la prestación de los servicios municipales:

Por otra parte, se modifican los criterios de distribución para acompañar mejor la distribución de estos fondos incondicionados a las insuficiencias financieras de los municipios para la prestación de los servicios.

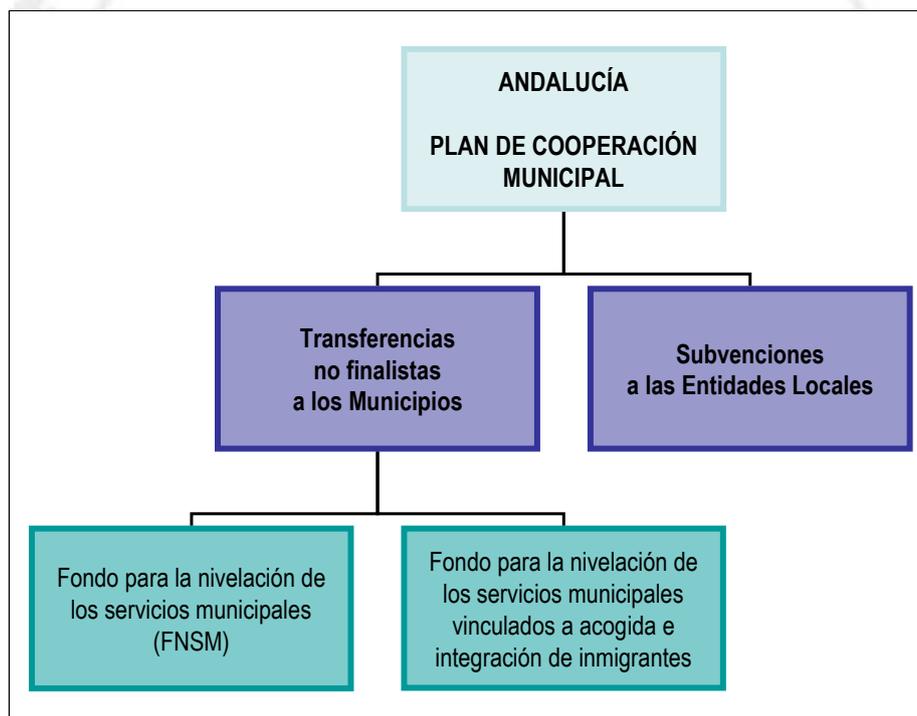
Teniendo en cuenta las nuevas posibilidades de incrementar la capacidad fiscal de algunos municipios que el nuevo marco estatal, regulador de la financiación de los entes locales, establece en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con la cesión de determinados impuestos estatales a los municipios mayores de 75.000 habitantes, se ha considerado que la mayor dotación económica del Fondo de Nivelación de la Junta de Andalucía debe destinarse a los municipios que estén por debajo de esta cifra de habitantes. A los municipios mayores de 75.000 habitantes se les garantiza, para el ejercicio 2004, exclusivamente, el importe que percibieron, por este concepto, en el ejercicio 2003.

La aplicación de los nuevos criterios de reparto, en la medida en que reflejan más adecuadamente las necesidades reales de los municipios, van (*sic*) a suponer una mejora de financiación en los municipios con más necesidades. No obstante y con objeto de que ningún municipio resulte perjudicado con respecto a lo percibido en el ejercicio de 2003, se establece una cláusula de garantía por la que ningún municipio percibirá en el ejercicio 2004, un importe inferior al percibido en el ejercicio 2003”.

En desarrollo de este planteamiento, los Municipios destinatarios de las transferencias de nivelación quedaron agrupados en dos categorías: aquellos que cuenten con una población superior o igual a 75.000 habitantes y aquellos otros que tengan un número de habitantes por debajo de ese límite. A los primeros se les asignaron en 2004 los mismos importes que se les habían transferido en el ejercicio 2003, por un total de 5.310.970,25 euros. A los segundos se les reservó el resto de la dotación del Fondo para ese año 2004 (34.918.130,75 euros), la cual fue distribuida mediante la aplicación de una serie indicadores que combinan cuotas fijas iguales para todos los Ayuntamientos (47,3 por 100 del importe total), un reparto directamente proporcional a la población equivalente de cada Municipio (38,7 por 100) –definida a partir de la población de derecho ponderada por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en cuenta diversas variables que

después resumiremos— y un reparto inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Municipio (14 por 100). Este modelo de asignación ha sido trasladado con algunas actualizaciones y variaciones —por ejemplo, se han acabado diferenciando dos clases dentro de los Municipios de menos de 75.000 habitantes— a los ejercicios siguientes.

La última alteración reseñable deriva de la puesta en marcha desde 2005 de un Fondo específico para la nivelación de los servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes, a modo de complemento de financiación dirigido a los Ayuntamientos que se ven afectados por una mayor presencia de personas inmigrantes, con la consiguiente repercusión en la demanda de determinados servicios públicos⁵. Desde ese momento las transferencias autonómicas de nivelación que la Comunidad Autónoma ejecuta en beneficio de las Haciendas locales andaluzas adquieren la configuración que se ha mantenido intacta hasta el presente ejercicio 2010 y que reflejamos en el siguiente esquema:



⁵ Entre 2005 y 2008 este Fondo específico fue gestionado por la Consejería de Gobernación, pero en 2009 ha pasado a ser gestionado por la Consejería de Empleo con una dotación de 4.875.723,00 euros. Vid. Orden de 15 de septiembre de 2009, por la que se regula la distribución de transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales vinculados a la acogida y la integración de inmigrantes.

Las transferencias encaminadas a la nivelación de los servicios prestados por los Ayuntamientos han experimentado durante los últimos ejercicios un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido (salvo en 2008). En 2010 han alcanzado su máximo con una dotación de 200.000.000 de euros que, además de aparecer ya designada explícitamente como Fondo de participación de los Entes Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los estados de gastos de la Ley de Presupuestos⁶, supone un aumento del 445,53 por 100 respecto del año 2003. El aumento sustancial de las transferencias para nivelación se aprecia también si analizamos la proporción que guardan respecto del gasto total de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias y organismos autónomos de carácter administrativo (sin computar el correspondiente a las empresas del sector público autonómico). En este sentido, han pasado de representar un 0,18 por 100 en 2003 a un 0,59 en 2010.

Fondo para la nivelación de los servicios municipales (FN\$M). Ejercicios 2003 a 2010

Ejercicio	Presupuesto Junta de Andalucía, agencias administrativas y organismos autónomos. Estado de gastos	FN\$M Dotación	FN\$M Peso relativo
2003	20.709.820.502 €	36.661.740 € ^(a)	0,18%
2004	22.173.705.389 €	40.229.101 €	0,18%
2005	24.451.581.273 €	80.229.101 €	0,33%
2006	27.378.401.370 €	119.999.999,12 € ^(b)	0,44%
2007	29.187.720.115 €	145.000.000 € ^(c)	0,50%
2008	31.961.796.132 €	127.200.000 €	0,40%
2009	33.764.000.043 €	159.000.000 €	0,47%
2010	33.737.698.011 €	200.000.000 €	0,59%
Variación período	Δ 62,91%	Δ 445,53%	+0,41

Fuente.- Elaboración propia a partir del estado de gastos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2010 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación. ^(a) En este ejercicio la cantidad destinada a transferencias corrientes se divide en una parte para la nivelación de servicios municipales (30.050.606 euros) y otra para compensación de servicios municipales de los Municipios de menos de 50.000 habitantes (6.611.134 euros). ^(b) 30.143.406 euros corresponden a la dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 10 de noviembre de 2006. ^(c) 25.000.000 de euros corresponden a la dotación adicional regulada en la Orden de la Consejería de Gobernación de 11 de diciembre de 2007.

⁶ La disposición final novena de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, dispone lo siguiente: "Se autoriza al Consejo de Gobierno a efectuar en las secciones de gastos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas u organismos autónomos las adaptaciones que procedan en el Presupuesto, para desarrollar la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma que se regule por ley, a través de un fondo de nivelación de carácter incondicionado, de conformidad con lo establecido en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía."

2.2.- Características básicas

De las diversas modalidades de transferencias y subvenciones englobadas dentro del Plan de Cooperación Municipal, el Fondo para la nivelación de los servicios de competencia municipal es, sin duda, el instrumento que más se asemeja a una fórmula de participación ordinaria, general e incondicionada de las Corporaciones Locales en los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. Aunque no toma explícitamente como objeto una parte de la recaudación que obtiene la Hacienda autonómica a través de sus tributos propios o cedidos, ni guarda una vinculación directa en su evolución con dicha recaudación, resulta fácil hacer un cálculo aproximado de cuánto representa su cuantía anual respecto de ésta, conforme a las previsiones presupuestarias de ingresos por los capítulos 1 a 3.

Peso relativo del Fondo para la nivelación de servicios municipales (FN\$M) en los ingresos previstos de la Junta de Andalucía (capítulos 1, 2 y 3). Ejercicio: 2003 a 2010

Ejercicio	Capítulo 1 Impuestos directos	Capítulo 2 Impuestos indirectos	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos	Total capítulos 1, 2 y 3	FN\$M Peso relativo
2003	1.819.842.488 €	5.583.576.394 €	411.675.728 €	7.815.094.610 €	0,47%
2004	2.050.885.760 €	5.966.740.821 €	468.867.058 €	8.486.493.639 €	0,47%
2005	2.388.746.237 €	6.701.463.423 €	498.273.597 €	9.588.483.257 €	0,84%
2006	2.881.428.433 €	7.519.912.457 €	489.530.258 €	10.890.871.148 €	1,10%
2007	3.393.620.491 €	8.440.747.251 €	522.559.137 €	12.356.926.879 €	1,17%
2008	4.019.451.381 €	9.098.528.728 €	553.477.488 €	13.671.457.597 €	0,93%
2009	4.732.450.210 €	7.214.812.875 €	606.270.704 €	12.553.533.789 €	1,27%
2010	3.567.359.169 €	5.744.870.286 €	760.688.174 €	10.072.917.629 €	1,99%

Fuente.- Elaboración propia a partir del estado de gastos e ingresos de las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2003 a 2010 y órdenes reguladoras de estas transferencias aprobadas para cada ejercicio por la Consejería de Gobernación.

De la proximidad de este Fondo con la exigencia constitucional y estatutaria de conferir una participación a las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma da fe la siguiente afirmación, contenida en los preámbulos de las órdenes reguladoras de su distribución entre los Municipios para los ejercicios 2007 y 2008⁷:

“Puede afirmarse, finalmente, que la evolución de las cifras, la objetividad en su distribución y la estabilidad en su percepción, son un claro exponente del avance de la participación de la administración autonómica en la financiación incondicionada de los municipios y que, sin duda, será un antecedente relevante para la puesta en marcha de los futuros instrumentos de colaboración financiera que se implementen como desarrollo de las novedosas previsiones estatutarias en esta materia”.

Este Fondo presenta una manifiesta vinculación con la suficiencia financiera, al tener encomendada la misión de contribuir a la prestación equilibrada de los servicios municipales, especialmente de los servicios mínimos que los Municipios deben ofrecer

⁷ Órdenes de la Consejería de Gobernación de 19 de marzo de 2007 y de 15 de febrero de 2008.

a sus habitantes, con el fin último de procurar un tratamiento paritario de los ciudadanos en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Por esta razón se designa como beneficiarios del mismo a todos los Municipios de Andalucía. No obstante, el número de habitantes representa un dato muy relevante a la hora de fijar las reglas de reparto, dado que su normativa reguladora traza una línea divisoria entre el régimen establecido para los Municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes y el de aquellos otros que se sitúan por debajo de ese umbral, los cuales merecen una atención preferente.

La dotación global del Fondo es fijada anualmente en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, si bien en algunos ejercicios (2006 y 2007) se ha aprobado una cuantía adicional a lo largo del ejercicio.

La distribución de las transferencias es operada después por vía reglamentaria, mediante una orden específica de la Consejería de Gobernación que diseña un modelo de reparto bastante sencillo. En el supuesto de los Municipios de menos de 75.000 habitantes es el resultado de la combinación de tres criterios básicos. Una parte se asigna de modo lineal mediante cuantías fijas, iguales para todos los Ayuntamientos. Un segundo bloque se reparte en proporción directa a la población equivalente de cada Municipio, magnitud que resulta de la ponderación de su población de derecho por un indicador sintético de necesidades de financiación que toma en consideración diversas variables estadísticas (núcleos de población, porcentaje de población menor de 16 años y mayor de 65, número de viviendas por habitante, número de plazas de alojamiento por habitante, tasa de paro y renta media declarada). Por último, una tercera sección se distribuye de manera inversamente proporcional a la capacidad fiscal de cada Entidad Local.

Con relación a este último aspecto distributivo hay que precisar que tras los cambios introducidos por la Orden de 3 de marzo de 2004, este año se ha acabado convirtiendo en una especie de año base, en el que se efectuó por primera vez la distribución de la dotación anual del Fondo con arreglo a los criterios indicados y se estableció una cláusula de garantía al objeto de que ningún Municipio perdiese financiación en comparación con el año anterior. A partir de entonces, desde 2005 se ha optado en cada ejercicio año por simplificar al máximo el reparto, consolidando las cantidades percibidas en el ejercicio precedente y repartiendo el incremento de transferencias.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el elemento más sobresaliente, a nuestro juicio, de la regulación de este instrumento de cooperación económica con las

Entidades Locales. Nos referimos al hecho de que se traduzca siempre en una atribución de fondos de naturaleza no finalista o incondicionada, no sujeta a obligación de justificación, por lo que los documentos de pago correspondientes se efectuarán en firme. Cada Ayuntamiento goza de plena autonomía en cuanto al empleo de los ingresos transferidos, de los que podrá valerse para subvenir en general los gastos soportados por la prestación de los servicios municipales. El abono de las transferencias se hace efectivo por la Delegación del Gobierno en cada provincia en dos pagos para cada Ayuntamiento, por importe del 50 por 100 cada uno de ellos.

La experiencia previa adquirida en Andalucía con el funcionamiento durante cerca ya de veinte años del Fondo para la nivelación de los servicios municipales es considerable. Al venir operando como vía de financiación incondicionada, dicho Fondo sienta un buen precedente. No obstante, para transformarlo en un recurso fundamental de las Haciendas locales andaluzas será necesario no sólo aumentar de modo significativo su cuantía, sino también vincular su evolución al comportamiento de la recaudación de los tributos de la Comunidad Autónoma (propios y cedidos total o parcialmente por el Estado) y dotar de mayor transparencia y estabilidad a sus criterios de reparto.

3.- REIVINDICACIONES DE LA FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FAMP)

La creación de un Fondo de Cooperación Local como instrumento que facilite el cumplimiento del artículo 142 del texto constitucional, agrupando las diversas modalidades de transferencias de ingresos articuladas por la Hacienda autonómica, ha sido una reivindicación histórica y permanente de la FAMP, exteriorizada desde prácticamente el mismo momento de su creación. Con la lógica salvedad de la 1ª Asamblea General estatuyente, las seis celebradas con posterioridad han aprobado diversas resoluciones que reflejan una firme y reiterada toma de posición institucional en la materia.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/1988, en la 2ª Asamblea General (12-13 de febrero de 1988) se acordó una Resolución de la Comisión de Hacienda bajo el título de "*La necesaria reforma de las finanzas locales en Andalucía*", donde se formulaban diversas demandas respecto de las transferencias de otras Administraciones a las Haciendas locales. En cuanto a las transferencias procedentes de la Hacienda autonómica se instaba a los poderes autonómicos a actuar en la dirección siguiente:

"2. Participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma: el Fondo Andaluz de Cooperación Local.

En cumplimiento de los preceptos constitucionales y en atención a haberles sido cedidos recursos ordinarios del Estado sobre cuyos productos participaban anteriormente los entes

locales, la Comunidad Autónoma Andaluza, deberá constituir (sic) Fondo Andaluz de Cooperación Local sobre los capítulos I y II de su presupuesto de ingresos que tendrá el carácter de recursos corrientes para las Entidades Locales.

La distribución de este Fondo se realizará según los criterios que en su momento elabore la FAMP. La entrada en vigor del citado Fondo no será posterior al ejercicio económico de 1989”.

En las conclusiones de esta resolución la Asamblea General mandó a la Comisión Ejecutiva que presentase antes del inicio del mes de junio de 1988, previa propuesta de la Comisión de Hacienda, los criterios que habrían de servir para la elaboración de la Ley del Fondo Andaluz de Cooperación Local, con el fin de que ésta pudiera ser aprobada por el Parlamento andaluz en plazo suficiente para comenzar a aplicarse en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1989. La reclamación de los representantes locales fue atendida en parte, pues se creó una nueva vía de financiación pero no exactamente en los términos reclamados.

En efecto, en el período que medió hasta la siguiente convocatoria de la Asamblea General de la FAMP se puso en marcha el ya mencionado programa de nivelación de los servicios municipales, que apareció por primera vez con el carácter de financiación incondicionada destinada a todos los Ayuntamientos en la citada Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1989. Pese a reconocer el avance decisivo que supuso dicho programa desde el punto de vista de las relaciones de colaboración entre las Administraciones autonómica y locales, entre las resoluciones particulares o específicas sobre Hacienda aprobadas en la 3.^a Asamblea General (20-21 de febrero de 1992) figura una con el siguiente contenido:

“PRIMERA.– La Federación Andaluza de Municipios y Provincias requerirá a la Junta de Andalucía para que, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 142 y de la Ley 39/88, en su artículo 2, coadyuven a la suficiencia financiera de las Entidades Locales andaluzas, mediante la creación de un fondo que, recoja los recursos hoy distribuidos (finalistas y no finalistas) a las Corporaciones Locales de Andalucía a través de su Presupuesto.

Este Fondo que nacerá con las cantidades que actualmente se distribuyen a las Entidades Locales de Andalucía, contenidas en la Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía de 1992, crecerá en años sucesivos en igual medida que crezcan las transferencias del Estado a los municipios españoles por su participación en los Tributos del Estado.

La Federación Andaluza de Municipios y Provincias, el Consejo Andaluz de Municipios y la Junta de Andalucía negociarán, en su momento, los criterios de distribución de este Fondo entre los municipios.

En cualquier caso, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias valora positivamente, como ya hemos dicho anteriormente, la creación y potenciación del «Programa de Nivelación de Servicios Municipales», que como participación en los tributos de la Junta de Andalucía llega a los Ayuntamientos de forma no finalista. Con esta resolución lo que se propone es consagrar definitivamente esta participación y cerrar el modelo de financiación múltiple descentralizado que propugnan nuestra Carta Magna, la Ley 39/88 y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Por aquel entonces ya empezaba a barruntarse la idea del *Pacto Local*, como lo demuestra el hecho de que en esa Asamblea General se aprobase también una Resolución sobre “*Descentralización de competencias y recursos de la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales*”, en virtud de la cual se encargaba a la Comisión Ejecutiva la apertura de un proceso negociador con el Gobierno autonómico.

La idea tomó finalmente cuerpo en la 4ª Asamblea General (24-25 de noviembre de 1995), en la que fueron aprobadas diversas resoluciones en materia de *Pacto Local*. En orden a procurar un mayor grado de suficiencia financiera de las Haciendas locales se adoptó una serie de resoluciones referidas a actuaciones a desarrollar por las Corporaciones Locales, el Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía. Entre estas últimas se incluyó de nuevo la reclamación del establecimiento de un Fondo autonómico de cooperación, formulada en los términos siguientes:

“1.- La participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma y la colaboración y cooperación de la misma a su suficiencia financiera se articula en Andalucía a través del Plan de Cooperación Municipal.

La FAMP propone la reforma del Plan de Cooperación Municipal de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Su dotación debe incrementarse desde el ejercicio de 1996 hasta alcanzar a corto plazo los sesenta mil millones de pesetas, cantidad ésta que no debe ser en ningún caso inferior al tres por ciento de los ingresos previstos en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía.
- b) Su actual estructura debe modificarse de manera que contemple los siguientes programas:
 - 1) El Programa de Nivelación de los Servicios Municipales. Con una dotación de veinte mil millones de pesetas para transferencias corrientes de carácter incondicionado. Debe convertirse en el Fondo de Cooperación Andaluz, regulado con carácter estable y automático en la fijación de su cuantía proporcional a los ingresos de la Comunidad Autónoma. Los criterios de su distribución deben ser acordados con las Corporaciones Locales (...).”

La petición no surtió el efecto deseado, pues en la Resolución sobre “*Los Municipios andaluces ante el siglo XXI*”, aprobada en la 5ª Asamblea General (12-13 de noviembre de 1999), volvió a emplazarse a la Administración de la Junta de Andalucía para que acometiese las reformas necesarias:

“1.- Denunciar el incumplimiento por parte de la Junta de Andalucía en cuanto a la reforma del Plan de Cooperación Municipal propuesto por la FAMP en la última Asamblea. Si bien dicho Plan aumenta cada año en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía, prácticamente no ha cambiado su estructura, sobre todo en lo concerniente al aumento del Fondo de Nivelación de Servicios Municipales que permanece, de hecho, con las mismas cantidades desde hace varios ejercicios. Reiteramos la necesidad del incremento de dicha partida hasta convertirse en el Fondo de Cooperación Andaluz, regulado con carácter estable y automático. Los criterios para su distribución deben ser acordados con los Ayuntamientos”.

No obstante, esta Resolución recoge asimismo como novedad una solicitud dirigida a la Gobierno regional para que promueva la aprobación de una ley autonómica reguladora de la financiación local, con el fin de consolidar en un marco normativo estable y general la participación en los ingresos de la Hacienda autonómica, hasta ahora regulada –salvo en su dotación presupuestaria– por normas de rango reglamentario. En este sentido la FAMP acordó:

“3.– Reivindicar al Consejo de Gobierno la aprobación inmediata de una Ley de Financiación de las Corporaciones Locales de Andalucía que regule la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma”.

Cuatro años más tarde, la 6ª Asamblea General (12-13 de diciembre de 2003), adoptó una *“Resolución de política local”* donde vuelve a incidirse en el tema. Se enmarca en el contexto de algunas afirmaciones acerca de la necesidad de incrementar la participación de los Ayuntamientos en el total del gasto público hasta alcanzar un 25 por 100, de remediar la insuficiencia crónica de sus Haciendas y de profundizar en los procesos de descentralización y transferencia de medios desde las Administraciones autonómica y central a los Municipios y Provincias. Eso sí, criticando ahora con dureza la reforma operada por el Estado a través de la Ley 51/2002 y con un tono quizás menos reivindicativo hacia la Comunidad Autónoma se concluye lo siguiente:

“La situación actual de las Haciendas Locales requiere, por tanto, una solución definitiva desde la Administración Central. Los esfuerzos desarrollados desde la Junta de Andalucía para el saneamiento financiero de los Municipios de hasta 10.000 habitantes y las compensaciones para servicios municipales de Ayuntamientos de hasta 50.000 habitantes en el Programa de Cooperación Municipal son bien recibidos, y se debe seguir profundizando en este tipo de medidas, sin perjuicio de lo anterior. Es especialmente importante la aprobación por el Parlamento de Andalucía de una Ley de Financiación las Corporaciones Locales de Andalucía que regule la participación de estas en los ingresos de la Comunidad Autónoma.

Esta Ley ha de tener en cuenta las reivindicaciones históricas del municipalismo andaluz respecto de la nivelación de servicios ya acordadas en otras Asambleas de la FAMP, así como la necesidad de extender los planes de saneamientos encaminados a saldar la deuda de los Ayuntamientos de forma progresiva y teniendo en cuenta los distintos tramos poblacionales”.

Finalmente, la *“Resolución de política local”* acordada en la 7ª Asamblea General (30 de noviembre de 2007), última celebrada hasta la fecha, lleva a cabo una valoración muy positiva del hecho de que el Estatuto de Autonomía de 2007 haya hecho suyas muchas de las propuestas de la Federación, reflejando las aspiraciones que los gobiernos locales andaluces habían expresado con anterioridad. Y en la línea de lo manifestado cuatro años atrás se reitera idéntica petición al Legislativo autonómico:

“Como ya hemos señalado, debe ser una prioridad en la nueva legislatura la aprobación por parte del Parlamento de Andalucía de una Ley de Financiación de los Gobiernos Locales de Andalucía que regule la participación de estos en los Tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado, en virtud del principio de responsabilidad de gestión que sobradamente cumplen nuestros gobiernos locales.”

4.- PROPUESTAS LEGISLATIVAS PREVIAS

La inquietud por poner en funcionamiento un fondo u otro tipo de cauce que permita una verdadera participación de las Entidades Locales en la recaudación tributaria de la Hacienda autonómica se ha dejado sentir en la actividad desarrollada en el seno del Parlamento de Andalucía. Junto a un número importante de proposiciones no de ley y de preguntas acerca del estado de la financiación local, varias propuestas legislativas han tratado de remediar el problema, sin que ninguna de ellas haya prosperado.

En este sentido fueron pioneras dos proposiciones de ley relativas al Fondo Andaluz de Cooperación Municipal presentadas en 1988 y 1989 por el Grupo parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía durante la II Legislatura⁸. Lo más llamativo de su contenido era que se pretendía dotar el Fondo nada menos que con un 30 por 100 de la recaudación obtenida por la Comunidad Autónoma a través de los impuestos directos, los impuestos indirectos y las tasas fiscales sobre el juego, es decir, los capítulos 1 y 2 y parte del capítulo 3 de los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía. Para repartir esas cantidades se propuso atender no sólo a la población (50 por 100), sino también a otros elementos como la participación en proyectos supramunicipales para la prestación de servicios (15 por 100), la realización de proyectos económicos con incidencia en la creación de empleo (15 por 100) y una regla de distribución de forma inversamente proporcional en función de la renta per cápita y el índice de empleo (20 por 100).

Años más tarde (2003) la Mesa de la Cámara calificó favorablemente y admitió a trámite una proposición de ley para el desarrollo de la descentralización autonómica a favor de las Entidades Locales de Andalucía, que finalmente no fue tomada en consideración ante la oposición manifestada por el Consejo de Gobierno⁹. Fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular con el deseo de diseñar un marco normativo general que impulsase la transferencia, delegación o encomienda de gestión, preferentemente hacia los Municipios, de competencias autonómicas en

⁸ *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, II Legislatura, núms. 247 y 271, 2 de diciembre de 1988 y 7 de marzo de 1989, respectivamente.

⁹ *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VI Legislatura, núms. 437 y 464, de 7 de enero y 21 de febrero de 2003.

sectores vitales de la actividad pública (educación, empleo, protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, sanidad o turismo, entre otros). Su título VI versaba específicamente sobre la financiación de las competencias descentralizadas, cuyo diseño se efectuaba a partir del criterio general de que no se reconocerían nuevas competencias a las Entidades Locales andaluzas sin acompañar los mecanismos de financiación oportunos que garantizaran la adecuada prestación de los servicios (artículo 17). A modo de elemento de cierre se sumaría un Fondo de Nivelación Municipal, dotado con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma para compensar los desequilibrios territoriales en las prestaciones de los servicios públicos que pudieran derivarse del proceso descentralizador (artículo 21). En un primer período transitorio, cuya duración máxima sería de dos años desde la entrada en vigor de la correspondiente ley sectorial de descentralización, se proveería una financiación igual al coste efectivo resultante del traspaso de servicios anualmente actualizado. Superada esa etapa inicial, se entraría en una fase definitiva que “consistirá en una participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de carácter no finalista”. De ella se ocupaba el artículo 20, que llevaba justamente por rúbrica “Participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

En la VII Legislatura hubo dos nuevos intentos de proporcionar un margo legal general a esta fuente de ingresos de las Haciendas locales. Ninguno de ellos salió adelante, pues volvieron a tropezar con la oposición del Consejo de Gobierno a su toma en consideración.

La primera iniciativa vino de la mano de una treintena de Ayuntamientos andaluces, que al amparo de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, presentaron en mayo de 2006 una proposición de ley relativa a la creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local¹⁰. La idea que la presidía era activar un fondo como vía de financiación de carácter incondicionado aplicable a todos los Municipios, sin perjuicio del establecimiento de programas de colaboración financiera específica para materias concretas. Se dotaría a partir de la totalidad de los recursos de la Comunidad Autónoma y su gestión quedaría encargada a la Consejería de Economía y Hacienda. Una Comisión de Cooperación Local, como órgano adscrito a dicha Consejería e integrado por representantes de la Administración autonómica y los Municipios, asumiría la función de proponer la dotación económica del fondo y de aprobar los criterios para su distribución teniendo

¹⁰ *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núms. 448 y 548, de 31 de mayo y 14 de noviembre de 2006.

en cuenta una serie de pautas mínimas (población, territorio, núcleos de población diferenciados y dispersión de los mismos, competencias y servicios asumidos por cada Municipio y nivel de renta).

Un año más tarde el Grupo Parlamentario Popular presentó una proposición de ley relativa a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA), con la intención de cumplir el mandato del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007¹¹. Para ello diseña en siete artículos un instrumento que se dice destinado a articular una política financiera autonómica en materia territorial inspirada en los siguientes principios generales: a) Contribución a la suficiencia financiera de las Haciendas municipales, suministrándoles recursos suplementarios; b) Respeto y potenciación de la autonomía local, pues recibirán transferencias incondicionadas susceptibles de ser destinadas a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia; c) Realización interna del principio de solidaridad, con el objetivo superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de la Comunidad Autónoma; d) Contribución para que los diferentes núcleos y entidades de población cuenten con la dotación adecuada de servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de carácter colectivo y competencia local. De acuerdo con esta propuesta, igualmente rechazada por el Gobierno autonómico¹², la participación tendría por objeto un porcentaje de la recaudación líquida de los capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno, previo acuerdo con la FAMP, se encargaría de determinar las cantidades que la integrarían, determinándose su cuantía inicial sobre la base de la situación de partida en el ejercicio 2007 del conjunto de Municipios. También correspondería a dicho Consejo desarrollar su regulación, en particular los aspectos de gestión, programación, coordinación, seguimiento, revisión y los criterios de distribución. En cuanto a esto último, para operar el reparto de la dotación presupuestaria anual y global de la participación entre los Municipios beneficiarios en la proposición se atiende a siete variables diferentes: 1) Población de derecho (40 por 100); 2) Cantidad fija para todos los Municipios en atención al principio de solidaridad intermunicipal (10 por 100); 3) Superficie municipal (10 por 100); 4) Porción a distribuir de forma inversamente proporcional a la capacidad recaudatoria en el ámbito tributario, definida en los términos previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (10 por 100); 5) Existencia de núcleos de población diferenciados (10 por 100); 6) Población equivalente de los Municipios turísticos, entendida como aquella que no siendo vecina del Municipio realice una estancia temporal en el mismo por razones de visita

¹¹ *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 672, de 28 de mayo de 2007.

¹² *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VII Legislatura, núm. 733, de 5 de octubre de 2007.

turística, segunda residencia o alojamiento turístico (10 por 100); y 7) Evaluación objetiva de las dotaciones de la Entidad Local para atender situaciones especiales de inmigración (10 por 100).

Al inicio de la presente VIII Legislatura el Grupo Parlamentario Popular ha presentado una nueva proposición de ley relativa a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA). Su contenido es idéntico al de la promovida en 2007, por lo que obviamos más detalles¹³.

Como pueda apreciarse, ninguna de las proposiciones de ley comentadas ha sido debatida por la Cámara andaluza, pero todas ellas tienen el valor de llamar la atención sobre la conveniencia de abordar una regulación específica y estable de este recurso, más allá de su tratamiento en las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Ello se ha convertido en una obligación del Parlamento autonómico como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que como comprobaremos a continuación exige una regulación mediante ley.

5.- SITUACIÓN EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la demás Comunidades Autónomas existen actualmente diversos fondos o programas de cooperación o financiación local, con finalidades, cuantías y reglas de dotación, distribución y evolución muy dispares. Sin embargo, su examen pormenorizado permite concluir que la mayoría de ellos no se ajusta con fidelidad al patrón de una auténtica participación de las Haciendas locales en el rendimiento de los tributos de las Haciendas autonómicas¹⁴. Son siempre se cumplen las características señaladas en el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por el Pleno en su sesión del 19 de diciembre de 2007¹⁵. Este Informe recoge entre las medidas propuestas para la reforma de la Hacienda local la siguiente:

¹³ *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, VIII Legislatura, núm. 29, de 6 de junio de 2008.

¹⁴ Para un análisis reciente pueden consultarse los trabajos de TOBES PORTILLO, Paloma y ANGOITIA GRIJALBA, Miguel: "La inversión en los planes autonómicos de cooperación local", *Papeles de Economía Española*, nº 115, 2008, págs. 168-177, CORDERO FERRERA, José Manuel y MURILLO HUERTAS, Inés P.: "La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, 2008, págs. 39 y siguientes, así como nuestra monografía RAMOS PRIETO, Jesús: *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, págs. 239 y siguientes.

¹⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, pág. 51.

“Décima: Participación y consolidación de los tributos de las Comunidades Autónomas que implique

- Transferencias corrientes incondicionadas.
- Dichas transferencias se distribuyan según criterios objetivos y estables.
- Que exista una actualización automática.”

Fondos autonómicos de cooperación con las Entidades Locales

Comunidad Autónoma	Fondo
 Andalucía	Fondos para la nivelación de los servicios municipales de Andalucía (1989)
 Aragón	Fondo Local de Aragón (1999)
 Asturias	Fondo especial de cooperación para Concejos de menor población (2005)
 Canarias	Fondo Canario de Financiación Municipal (1999)
 Cantabria	Fondo de Cooperación Municipal (2003)
 Castilla-La Mancha	Fondo Regional de Cooperación Local (2001)
 Castilla y León	Plan de Cooperación Local (1995)
 Cataluña	Fondo de Cooperación Local (1988)
 Extremadura	Fondo de Regional de Cooperación Municipal (1989)
 Galicia	Fondo de Cooperación Local (1990)
 Islas Baleares	Fondo de Cooperación Local (2001)
 La Rioja	Fondo de Cooperación Local (2007)
 Madrid	Fondo Regional de Cooperación Municipal (2003)
 Murcia	Fondo de Cooperación Municipal (1988)
 Navarra	Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra (1995)
 Com. Valenciana	Fondo de Cohesión Territorial (2005)

En un trabajo previo ya hemos señalado las principales deficiencias de que adolecen estos instrumentos de financiación de las Haciendas locales¹⁶:

¹⁶ RAMOS PRIETO, Jesús: “La participación de las Haciendas locales en los tributos...”, *op. cit.*, págs. 446-461.

- Falta de generalización de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas como pieza fundamental del engranaje de la financiación local.
- Escasa cuantía, por lo general, de los fondos autonómicos de participación o cooperación dentro del conjunto de créditos autorizados anualmente por la Ley de Presupuestos de cada Comunidad Autónoma para la ejecución de sus programas de gastos.
- Articulación de transferencias que en lugar de responder con exactitud a la idea de auténticas participaciones en el rendimiento de los tributos de las Comunidades Autónomas, se configuran más bien como participaciones globales en sus ingresos. Ello se debe a su escasa o nula vinculación, salvo excepciones, a la evolución de la recaudación tributaria de las Haciendas autonómicas.
- Falta de automatismo en la dotación y evolución de los fondos y en los criterios para su distribución entre las Entidades Locales beneficiarias. Sólo una minoría de ellos cuentan con cláusulas de garantía para facilitar el paso de un ejercicio a otro; los demás están a expensas de la dotación que cada año establezca la correspondiente Ley de Presupuestos
- Carácter afectado de una parte importante de los ingresos derivados de los fondos autonómicos de cooperación local; mucho de ellos tienen carácter parcialmente o totalmente condicionado, por cuanto se traducen en ingresos afectados en todo o en parte a actuaciones o inversiones concretas, con lo que ello comporta en términos de recorte del poder de gasto y la autonomía locales.

III.- Razones que justifican la presentación del Proyecto de Ley.

Los motivos que han impulsado al Consejo de Gobierno a la remisión de este proyecto normativo al Parlamento de Andalucía son principalmente tres, según se desprende de la propia exposición de motivos.

1.- INELUDIBLE E INAPLAZABLE CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 142 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas está prevista en el artículo 142 de la Constitución Española de 1978 como uno de los tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los del Estado, que han de nutrir a las Haciendas locales con “medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. A ella aluden también el artículo 105.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y los artículos 2.1.c) y 39.2 del Texto Refundido de la Ley reguladora

de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Sin embargo, esta fuente de ingresos no ha asumido hasta la fecha el protagonismo que el texto constitucional quiso otorgarle al calificarla como uno de los tres pilares sobre los que debería asentarse la suficiencia financiera de las Entidades Locales. La doctrina ha insistido en su modesta, deficiente o incluso nula puesta en marcha en la mayoría de las Comunidades Autónomas, así como en la pobre implicación de éstas respecto de la financiación local. En este sentido, la denuncia de una injustificada falta de desarrollo de este mecanismo de participación se viene repitiendo en los diagnósticos sobre el estado y las líneas de reforma de las Haciendas locales elaborados durante los últimos años; hasta el punto de que se ha llegado a hablar con dureza de un “secuestro del principio constitucional de suficiencia, propio de los Entes locales, por las Comunidades Autónomas”¹⁷.

Sirvan de referencia cuatro pronunciamientos recientes. Aunque apenas se ocupa de la materia financiera, el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* de 2005 llama la atención sobre este hecho:

“Es generalizada la demanda de mayores recursos para las Haciendas locales y la denuncia de que la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados. Ello incide de forma negativa en la suficiencia financiera de los gobiernos locales y en su potestad de planificación.

La Comisión considera que la suficiencia financiera de los gobiernos locales enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y que la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía local.”¹⁸

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) también ha mostrado desde años atrás su preocupación por este problema. En la 9ª Asamblea General (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007), se aprobaron varias resoluciones en materia de Haciendas locales. Dentro de la segunda de ellas aparece el siguiente punto:

¹⁷ RAMALLO MASSANET, Juan: “La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías”, en AAVV (Director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 158.

¹⁸ Cfr. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administración Territorial, Madrid, 2005, págs. 52-53.

“En materia de transferencias y cesiones desde otras Administraciones, se ha de avanzar en el sentido de alcanzar compromisos explícitos por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo que, en el primero de los casos se incremente la masa de financiación procedente de la Participación en los Ingresos del Estado y en el segundo de los casos, asumiendo una mayor responsabilidad en la financiación de municipios, ya que muchos de los servicios que se ven obligados a realizar, son competencia de las CCAA. En la actualidad, existe un déficit de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas en la garantía de la suficiencia y autonomía financiera de los Municipios. Dado que la mayoría de los gastos no obligatorios que realizan los Municipios, y en general los que realizan las Ciudades grandes, son competencia de las CCAA, éstas deberían incrementar las transferencias a los Municipios, en la medida en que éstos vienen accionando donde aquéllas deberían hacerlo. Debe procurarse la materialización efectiva de la participación de los Entes Locales en los tributos de las CCAA constitucionalmente prevista, cuya regulación debería preservar para la misma un carácter incondicional al objeto de avanzar en la autonomía y suficiencia de los Entes Locales. En este sentido es importante que se constituyan en todas las Comunidades Autónomas Modelos de Participación de los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAS) de carácter incondicionado, para asegurar la solidaridad en el ámbito territorial autonómico.”¹⁹

El ya citado Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, aprobado por el Pleno de la Cámara Alta en su sesión del 19 de diciembre de 2007, llega a una conclusión parecida. De ahí que recoja entre las medidas propuestas para la reforma del sistema de financiación local la siguiente:

“Cuarta: Hay que desarrollar de manera efectiva, y con base en el acuerdo de las Comunidades Autónomas, lo establecido en el artículo 142 de la Constitución española, particularmente en lo que se refiere a la previsión de que las Haciendas Locales debe nutrirse fundamentalmente de los tributos propios y participar en los del Estado y los de las Comunidades Autónomas.”²⁰

Aludiremos, por último, a una aportación académica reciente (2008), coordinada por J. SUÁREZ PANDIELLO y auspiciada por la FEMP. En las conclusiones de este estudio se afirma que “las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales (con algunas honrosas excepciones) se basan casi exclusivamente en la «cultura de la subvención condicional», que lastra la autonomía local y resulta notoriamente ineficiente al incentivar muy a menudo comportamientos espurios en los gobiernos locales, más vinculados a la lógica electoral que a la respuesta a prioridades reales en materia de necesidad”. Ello lleva a proponer que se corrija “una muy insuficiente participación en los ingresos de las

¹⁹ Resoluciones de la 9ª Asamblea General de la FEMP (Madrid, 9-11 de noviembre de 2007) sobre financiación de los gobiernos locales, pág. 24.

²⁰ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VIII Legislatura, serie I, núm. 857, 26 de diciembre de 2007, págs. 1-52, en particular pág. 50.

Comunidades Autónomas, mediante el despliegue definitivo de Fondos Autonómicos incondicionales.”²¹

Existe, pues, un consenso mayoritario en que ha llegado la hora de que las Comunidades Autónomas asuman la cuota de responsabilidad que les corresponde en aras de garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales, estableciendo en su favor modalidades estables e incondicionadas de participación en recursos tributarios que satisfagan debidamente las exigencias constitucionales.

2.- DESARROLLO DEL ARTÍCULO 192.1 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de régimen general aprobados tras la Constitución de 1978, entre ellos Estatuto para Andalucía de 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) no reconocieron de manera expresa el derecho de las Corporaciones Locales a compartir los ingresos que obtenga la Hacienda autonómica a través de sus recursos tributarios.

Por el contrario, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados para la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006), Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007), Aragón (Ley Orgánica 5/2007) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007) incorporan, ahora sí, una referencia más o menos explícita a la exigencia de que los Entes Locales participen en los ingresos de la respectiva Hacienda autonómica, en general, o en sus ingresos de naturaleza tributaria, en particular²². Estas declaraciones estatutarias discurren en paralelo a la mayor atención prestada a los gobiernos locales y son congruentes, además, con la invocación unánime del principio constitucional de suficiencia entre aquellos que han de presidir el devenir de las finanzas locales.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se hace eco del derecho constitucional de las Entidades Locales a participar en los recursos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma. Se pone así punto y final al vacío denunciado en repetidas ocasiones a

²¹ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coordinador), BOSCH ROCA, Nuria, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, RUBIO GUERRERO, Juan José y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008, págs. 316 y 319.

²² La conveniencia de que los Estatutos “«recuerden» expresamente la obligación constitucional de que las comunidades autónomas articulen un mecanismo de participación de las entidades locales en sus ingresos tributarios” ya fue reclamada en 2005 por MEDINA GUERRERO, Manuel: “La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, nº extraordinario, 2005, pág. 75.

través de la FAMP²³. Su artículo 191 se abre con una enunciación de los principios rectores de las Haciendas locales andaluzas: suficiencia de recursos para la prestación de los servicios que les corresponden (también recogido en el artículo 90), autonomía, responsabilidad fiscal, equidad y solidaridad. Como parte de esa autonomía se les reconoce “la autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, así como de los ingresos de carácter incondicionado que perciban procedentes de los presupuestos de otras Administraciones.” Los apartados 1, 2 y 7 del artículo 192, cuya rúbrica es “Colaboración de la Comunidad Autónoma”, concretan con mayor nitidez un compromiso formal en orden a ayudar financieramente a las Administraciones locales:

“1. Una ley regulará la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado.

2. Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

(...)

7. Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes.”

Las condiciones de la financiación que las Entidades Locales deberán recibir cuando se desarrolle el nuevo Estatuto son, pues, bastante claras: regulación mediante ley, ya sea mediante una ley específica o en el marco de la ley de régimen local prevista en el artículo 98; identificación de los tributos (propios o cedidos por el Estado) de la Comunidad Autónoma como su objeto²⁴; ; designación de las Entidades

²³ No es de extrañar, por ello, la positiva acogida que esta recepción ha tenido entre la doctrina. Para RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pág. 118, esta “inédita institución estatutaria no sólo servirá para instrumentalizar la cooperación entre ambas Administraciones territoriales (autonómica y local), sino también permitirá hacer efectivo el cumplimiento de dos principios esenciales en esta otra dimensión del modelo territorial andaluz (solidaridad y equidad)”. Desde otra perspectiva MARTÍN MORENO, José Luis: “Economía, empleo y hacienda”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pág. 174, destaca que la norma “responde a una demanda, ya antigua, a favor de la regulación de este recurso, que puede ser fundamental a la vista de la evolución del sistema de financiación autonómico y de las necesidades financieras apremiantes de los Entes Locales”. Subraya igualmente la importancia de este cambio ADAME MARTÍNEZ, Francisco D.: “El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la financiación autonómica”, *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 67, 2007, pág. 151.

²⁴ Para PÉREZ ROYO, Fernando y CARRASCO GONZÁLEZ, Francisco Manuel: “La Hacienda de Andalucía”, en AAVV (Directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, pág. 1.081, la expresión “tributos de la Comunidad” es “equivoca” porque “si el fondo se nutriera sólo de la recaudación obtenida por tributos propios sería bastante exiguo, por lo que quizás esa expresión comprende los recursos de

Locales en general como beneficiarias; instrumentación a través de un fondo de nivelación municipal, lo que da a entender que estará centrada en los Municipios²⁵; y, por último, carácter incondicionado de los ingresos que a través de ella se les proporcionen.

3.- DOTACIÓN DE UN SORPOTE FINANCIERO A LAS PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY DE AUTONOMÍA LOCAL

Como indicamos en la introducción, en paralelo al Proyecto de Ley de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma se tramitará en el Parlamento andaluz el Proyecto de Ley de Autonomía Local. El desarrollo de las previsiones que esta segunda iniciativa legislativa contiene en orden al reforzamiento de la autonomía de las Entidades Locales, en particular las referentes a la delimitación de sus competencias propias y la posible transferencia o delegación de competencias por parte de la Comunidad Autónoma, requiere una redefinición de los instrumentos de financiación que ésta pone a disposición de las Haciendas locales. *Competencias propias y financiación incondicionada*, recalca la exposición de motivos, constituyen la *expresión más acabada de la autonomía local*. Con arreglo a tal planteamiento, los artículos 24 y 25 concretan las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales en los términos siguientes:

“Artículo 24. Colaboración financiera.

1. La aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará fundamentalmente a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía.

2. Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.”

“Artículo 25. Financiación de nuevas atribuciones.

En el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.”

naturaleza tributaria, según se definen en el artículo 176.2.a) EAA, esto es, los tributos propios, los cedidos por el Estado y los recargos”.

²⁵ En el artículo 189.1 de la propuesta de reforma presentada por el Parlamento de Andalucía se añadía que esa ley fijaría los criterios para la distribución del fondo, entre los que primaría la población. Sin embargo, a partir del Informe de la Ponencia se suprimió este inciso. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie B, núm. 246-1, 12 de mayo de 2006, pág. 38, y núm. 246-6, 17 de octubre de 2006, pág. 238. Como bien explica RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “La organización territorial de la Comunidad...”, *op. cit.*, pág. 118, la desaparición durante la tramitación en las Cortes Generales de una directriz (la población) preferencial y vinculante para el legislador “implica la remisión a este último de la fórmula definitiva para fijar su distribución entre los ayuntamientos”.

En razón de su especialidad, el legislador autonómico ha preferido, a nuestro modo de ver con buen criterio, ubicar en un texto legal diferenciado la regulación de la participación en tributos de la Comunidad Autónoma, en cuanto aportación básica al sostenimiento de los gastos que soportan los Entes Locales como consecuencia del ejercicio de las competencias propias y transferidas.

IV.- Aspectos más relevantes del régimen de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma conforme al Proyecto de Ley.

1.- CONSTITUCIÓN DE UN FONDO GLOBAL DE PARTICIPACIÓN

Desde una perspectiva teórica, la participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas puede revestir dos modalidades en cuanto a su objeto o base: a) La cesión total o parcial de impuestos propios; b) La participación a través de un fondo global dotado con la recaudación de impuestos propios y/o cedidos.

Ante la escasa capacidad recaudatoria de la imposición propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Proyecto opta inequívocamente por la segunda fórmula, diseñando en sus 19 artículos y tres disposiciones adicionales un Fondo global de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma como cauce de colaboración financiera entre ambos niveles de gobierno. De conformidad con su artículo 2.4, dicho Fondo comenzará a funcionar a partir del ejercicio 2011, reemplazando a las transferencias para la nivelación de los servicios municipales que expusimos en el apartado II de este trabajo. Con el fin de facilitar una transición pacífica de un mecanismo de financiación a otro se contempla una cláusula de garantía (artículo 14), por la cual en 2011 cada Municipio obtendrá, como mínimo, el importe percibido en concepto de Fondo de nivelación de servicios municipales del ejercicio 2009.

2.- PREMISA DE PARTIDA: LA CONSOLIDACIÓN DE PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS COMO APORTACIÓN ORDINARIA Y RELEVANTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A LA SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL

La creación del Fondo responde al designio de consolidar la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como recurso de las Haciendas locales, en cumplimiento del artículo 142 de la Constitución de 1978 y del artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía de 2007. El cambio reviste notable trascendencia, puesto que

por primera vez aparece en la legislación autonómica una fuente de ingresos calificada explícitamente como tal. Este hecho debe valorarse como un avance considerable, pese a la evidente tardanza –común a la casi totalidad de las Comunidades Autónomas– en desarrollar una de las tres patas fundamentales de la suficiencia financiera local en la concepción que se desprende del citado precepto constitucional.

Como cabe suponer, la relevancia de mecanismo de financiación dependerá de su cuantía. De acuerdo con las previsiones del artículo 4 del Proyecto, se alcanzará una cifra global de 600 millones de euros en el ejercicio 2014, partiendo de una dotación inicial de 420 millones de euros en 2011 que será objeto de un progresivo incremento a razón de 60 millones de euros por año.

Ejercicio	Dotación del Fondo
2011	420.000.000 €
2012	480.000.000 €
2013	540.000.000 €
2014	600.000.000 €

La dotación prevista para 2011 es más del doble del Fondo de nivelación existente en 2010 (200 millones de euros) y supondría un 1,24 por 100 del gasto presupuestado en el presente ejercicio para la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y organismos autónomos.

¿Es suficiente una contribución autonómica de 420 millones de euros en 2011 o 600 millones de euros en 2014? Cualquier valoración será siempre discutible, aunque probablemente el esfuerzo de la Comunidad Autónoma podría incrementarse reduciendo el peso de las subvenciones finalistas a las Entidades Locales.

Por lo demás, es evidente que va a continuar existiendo una importante distancia con respecto a la importancia cuantitativa que asume la participación en los tributos del Estado. En virtud del artículo 192.5 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma se encarga de distribuir entre los Entes Locales esta fuente de ingresos, respetando los criterios fijados por la legislación del Estado. Pues bien, en el Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2010 (Programa 8.1.B Cooperación económica y relaciones financieras con las Corporaciones Locales) se contemplan créditos por importe de 2.369.094.119 euros, es decir, casi cuatro veces la dotación que tendrá en Fondo autonómico en 2014). De ese montante 1.452.822.377 euros corresponden a la participación de los Municipios en los ingresos del Estado y 916.271.742 euros a la participación de las Provincias en tales ingresos estatales. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reiterado en varias ocasiones que es responsabilidad del Estado, con base en el artículo 149.1.14.^ª (competencia exclusiva

en materia de *Hacienda general*) “la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido”; y que es a él a “a que a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales” (entre otras, Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre, y 48/2004, de 25 de marzo). Más nos parece excesivo que subsista de forma indefinida tan amplia diferencia entre las contribuciones respectivas del Estado y de la Comunidad Autónoma a la financiación local.

De cualquier forma, debemos admitir que el Fondo representa una aportación bastante relevante si la comparamos con la dotación con que cuentan para 2010 algunos de los fondos de financiación local existentes en otras Comunidades Autónomas. A título de ejemplo podemos citar el Fondo de Cooperación Local de Cataluña, que canaliza la participación de los Entes Locales en los ingresos de la Generalidad. En el presente ejercicio contará con 156.372.695,09 euros, en virtud del artículo 47 de la 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2010.

3.- APORTACIÓN DE RECURSOS PLENAMENTE INCONDICIONADOS

Estamos ante uno de los puntos clave del Proyecto, cuyo artículo 2.3 respeta de forma escrupulosa la exigencia, incorporada en el Estatuto de 2007, de procurar ingresos no afectados o incondicionados a los Entes Locales. En nuestra opinión, varios argumentos apoyan la configuración de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma como un recurso no finalista o incondicionado, desprovisto de cualquier semejanza con las subvenciones afectas a fines o actuaciones concretos²⁶:

- Las declaraciones generales que formula el artículo 9 –especialmente en su apartado 7– de la Carta Europea de la Autonomía Local²⁷, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa, incorporado a nuestro Derecho interno y valedor de la libre disposición de sus ingresos por parte de los Entes Locales. Tampoco

²⁶ De la cuestión nos hemos ocupado detenidamente en nuestro libro RAMOS PRIETO, Jesús: “La participación de las Haciendas locales en los tributos...”, *op. cit.*, págs. 105 y siguientes.

²⁷ Con arreglo al artículo 9.7 de la Carta, “(e)n la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia”.

deben olvidarse las recomendaciones lanzadas a los Estados miembros de esta organización por su Comité de Ministros²⁸.

- La capacidad de selección y ordenación de los gastos ínsita en la autonomía que reconoce a los Municipios y Provincias el artículo 137 de la Constitución, según ha admitido en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional.
- El carácter de instrumento fundamental de financiación que reviste dicha participación, a tenor del artículo 142 de nuestra Norma Fundamental.
- El principio de no afectación de los ingresos públicos que preside nuestro Derecho Presupuestario, también en el ámbito local.
- La opinión mayoritaria entre la doctrina de que las participaciones de un ente público en los recursos de otro no lleven aparejadas restricciones a la libre disponibilidad de los fondos, si no se quiere mermar ostensiblemente la autonomía local en la vertiente del gasto público.

En cualquier caso, hemos de dejar constancia de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 150/1990, de 4 de octubre) ha despejado el camino para que las Comunidades Autónomas puedan conectar la participación a gastos predeterminados, siempre que concurra algún interés ligado al ejercicio de sus competencias. Con el respeto que siempre han de merecernos los pronunciamientos del supremo intérprete de nuestra Carta Magna, esta doctrina no favorece la protección de la autonomía local, por lo que estimamos que debería ser revisada.

4.- ENTIDADES LOCALES BENEFICIARIAS: MUNICIPIOS Y POSIBLE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS. EXCLUSIÓN VOLUNTARIA DE LA APLICACIÓN DEL FONDO

En el artículo 3 se designan como beneficiarios de este instrumento de financiación a todos los Municipios de Andalucía, agrupados por tramos de población como ya acontece en el actual Fondo de nivelación. Se distinguen ahora cuatro tipos de entidades municipales, en función de las cifras oficiales resultantes de la revisión del padrón municipal, referidas al 1 de enero y con efectos de 31 de diciembre de cada año y declaradas oficiales mediante Real Decreto a propuesta del Instituto Nacional de Estadística:

- Grupo 1.- Municipios de menos de 5.000 habitantes.
- Grupo 2.- Municipios con población comprendida entre 5.000 y 19.999 habitantes.
- Grupo 3.- Municipios con población comprendida entre 20.000 y 49.999 habitantes.

²⁸ *Vid.* Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros Rec (2000) 14, sobre fiscalidad local, la nivelación financiera y las aportaciones financieras a los Entes Locales, adoptada el 6 de septiembre de 2000, y Rec (2005) 1, relativa a los recursos financieros de las entidades locales y regionales, dictada el 19 de enero de 2005 en sustitución de la anterior.

- Grupo 4.- Municipios con población de 50.000 o más habitantes.

La clasificación inicial de los Municipios en los cuatro grupos, conforme a las cifras oficiales referidas a 1 de enero de 2008, se detalla en el anexo I del Proyecto.

En el Anteproyecto de Ley de octubre de 2009 se omitía cualquier alusión a las Diputaciones Provinciales. Este silencio ha quedado algo matizado en el Proyecto remitido al Parlamento, pues el artículo 3.5 contempla ahora la posibilidad de que participen en el Fondo si asumen la gestión de servicios financiados con cargo al mismo de alguno o algunos de los Municipios comprendidos en los grupos 1 y 2. En tal supuesto, el artículo 18 prevé que las transferencias correspondientes sean abonadas por la Junta de Andalucía a la Provincia con cargo a la participación de los Municipios afectados en el Fondo. Para ello será necesaria una autorización previa del Pleno del respectivo Ayuntamiento, donde se indique expresamente la cuantía a detracer de su participación. Si la asunción de la gestión de servicios municipales por la Diputación Provincial abarca más de un ejercicio económico se exige, además, la inclusión de un plan de financiación de los mismos.

Creemos que esta solución no resulta satisfactoria. Las Haciendas provinciales deberían ser beneficiarias de una parte del Fondo, menor lógicamente a la porción destinada a los Municipios. Encontramos argumentos para ello en su consideración como Entidades Locales con autonomía garantizada por el artículo 137 de nuestra Constitución y con competencias propias de asistencia técnica, económica y material a los Municipios y competencias propias en materia de carreteras provinciales, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial, tal y como detallan los artículos 11 a 15 del Proyecto de Ley de Autonomía Local. Confiamos en que esta deficiencia quede subsanada durante el trámite parlamentario.

En la disposición adicional segunda se ha contemplado la opción, extremadamente respetuosa con la autonomía local, de que un Municipio solicite, a través de un escrito del Alcalde y previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno, la no aplicación del Fondo a partir de 1 de enero del ejercicio siguiente. Ello no excluye, en cualquier caso, una eventual marcha atrás, solicitando de nuevo la adhesión a este instrumento de financiación con idéntica eficacia temporal. Se deja abierta tal puerta por si algún Municipio considera que sale perjudicado con el nuevo modelo de aportaciones autonómicas a las Haciendas locales, ya que la renuncia implicará que se perciba cada año el importe transferido en 2009 en concepto de Fondo para la nivelación de los servicios municipales, sin derecho a reclamar ningún tipo de compensación económica.

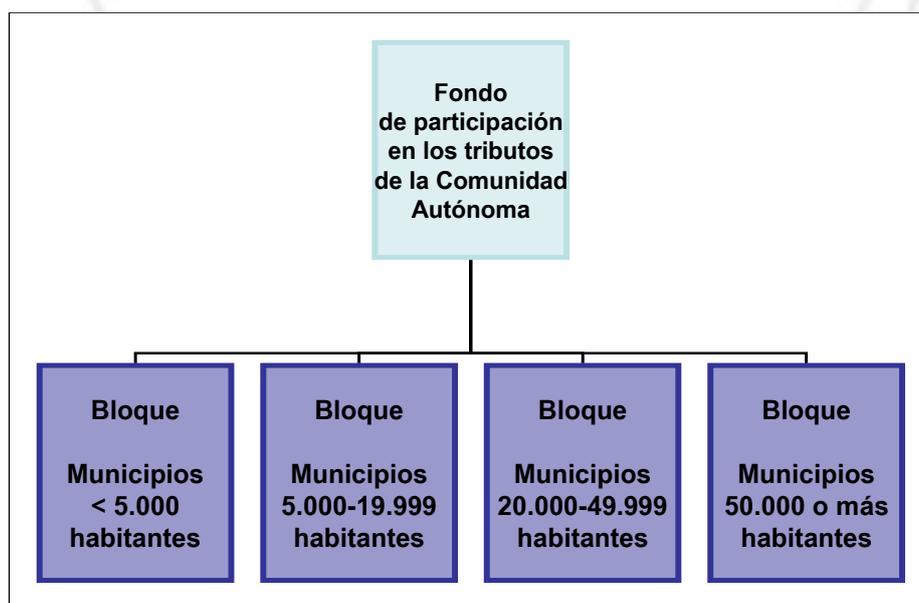
5.- DOTACIÓN, DESAGREGACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO: AUTOMATISMO Y VINCULACIÓN DIRECTA A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA AUTÓNOMICA A PARTIR DE 2015

De estos aspectos se ocupan detenidamente los artículos 4 a 9 del Proyecto. En ellos se delimita un primer horizonte temporal cuatrienal (2011-2014) hasta que el Fondo llegue a funcionar plenamente, con una cuantía cuyo importe definitivo dependerá de la evolución de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma. Se incluyen, asimismo, reglas sobre la dotación del Fondo para los ejercicios 2015 y posteriores.

5.1.- Ejercicios 2011 a 2014

Como punto de partida se contempla una *dotación global* inicial para el año 2011 de 420 millones de euros, que se desagrega a su vez en cuatro bloques correspondientes a los cuatro tipos de Municipios que hemos visto que se diferencian dependiendo de la población de derecho. A cada uno de esos bloques se le asigna una *dotación parcial* para dicho ejercicio, cuyo cálculo se realiza en función del peso relativo de la población del conjunto de los Municipios de cada grupo respecto de la población de la totalidad de los Municipios andaluces:

- 111.707.240,15 euros a los Municipios del grupo 1.
- 97.285.328,36 euros a los Municipios del grupo 2.
- 62.428.134,23 euros a los Municipios del grupo 3.
- 148.579.297,26 euros a los Municipios del grupo 4.



En los tres ejercicios posteriores (2012, 2013 y 2014) la dotación parcial del Fondo para cada uno de los cuatro grupos de Municipios se obtendrá realizando operaciones diferenciadas para cada uno ellos:

- Municipios incluidos en el grupo 1.- Les corresponderá el resultado de restar la dotación global del Fondo en el ejercicio las dotaciones parciales asignadas a los otros tres grupos.
- Municipios incluidos en el grupo 2.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.
- Municipios incluidos en el grupo 3.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en un 95 por 100 de la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.
- Municipios incluidos en el grupo 4.- Tendrán una dotación equivalente a la suma de los importes recibidos por tales Municipios en 2009 en concepto de Fondo de nivelación de los servicios municipales, incrementada dicha suma en un 90 por 100 de la diferencia entre la dotación global del Fondo en el ejercicio y el importe global del Fondo de nivelación en el ejercicio 2009, en función del peso de la población de estos Municipios respecto de la población del conjunto de Municipios de la Comunidad Autónoma.

Como regla de cierre, el artículo 15 contempla diversas circunstancias que provocarán la necesidad de regularizar la dotación parcial correspondiente al conjunto de Municipios incluidos en un mismo segmento de población en el ejercicio en que se produzcan:

- Modificación de la distribución inicial de Municipios fijada en el anexo I del Proyecto como consecuencia de la evolución de la población.
- Alteraciones del término municipal, creación o supresión de algún Municipio, ya sea por segregación, fusión o cualesquiera otras fórmulas contempladas en la ley de régimen local de Andalucía, que produzcan una variación en la población de derecho de los nuevos términos

municipales que implique una distribución diferente a la inicialmente contemplada en el citado anexo I.

5.2.- Ejercicios 2015 y siguientes

A partir de 2015 el artículo 8 del Proyecto vincula de forma directa la evolución del Fondo al comportamiento de la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma²⁹. Para ello se calculará, primero de forma provisional y más tarde de manera definitiva, tanto la dotación global del Fondo como la dotación parcial correspondiente a cada conjunto de Municipios pertenecientes a un mismo nivel de población.

Como peculiaridad, en el ejercicio 2015 las dotaciones provisionales (global y parcial para cada grupo de Municipios) se obtendrán actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio 2014 de acuerdo con la variación prevista para los denominados ITA entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos. En cambio, en 2016 y ejercicios posteriores se prevé que las dotaciones provisionales (global y parcial para cada grupo de Municipios) se calculen mediante la actualización de las dotaciones provisionales del ejercicio anterior en función de la variación prevista para los denominados ITA entre esos dos ejercicios, medidos en términos homogéneos.

Una vez conocido el importe definitivo de los ITA, se determinarán las dotaciones definitivas del ejercicio (global y parcial para cada grupo de Municipios), actualizando las dotaciones definitivas del ejercicio anterior con la variación definitiva experimentada por los ITA.

También hay aquí una remisión a la regla de cierre del artículo 15, ya examinada, sobre la eventual revisión de la dotación parcial correspondiente al conjunto de Municipios incluidos en un mismo intervalo de población por circunstancias sobrevenidas.

La conexión operada entre la evolución del Fondo y el comportamiento de los recursos tributarios de la Hacienda autonómica resulta muy acertada, por cuanto responde a la idea de conferir a las Haciendas locales una auténtica participación en la recaudación fiscal autonómica. Pieza fundamental para la implantación de este

²⁹ Se aprecia aquí una diferencia sustancial con el Anteproyecto, cuyo artículo 7 anticipaba al ejercicio 2012 la conexión entre la evolución de la dotación del Fondo y la variación de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma. El aplazamiento hasta 2015 se debe, tal vez, a la previsible caída de los ingresos tributarios autonómicos que se producirá durante los próximos ejercicios como consecuencia de la intensa crisis económica en que estamos inmersos, circunstancia que ha llevado a evitar distorsiones por este motivo durante los cuatro primeros años de funcionamiento del Fondo (2011 a 2014).

modelo es la adopción del concepto de Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (ITA). Según el artículo 9 incluyen en cada ejercicio la recaudación líquida (entendida como la diferencia entre la recaudación bruta y las devoluciones y anulaciones) de las siguientes figuras tributarias:

- a) Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera.
- b) Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales
- c) Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos.
- d) Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos.
- e) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- f) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- g) Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.
- h) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- i) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos.

Como puede apreciarse, se incluyen tanto los impuestos propios de la Comunidad Autónoma [letras a) a d)] como los tributos cedidos totalmente por el Estado respecto de los cuales aquella ha asumido competencias normativas [letras e) a i)]³⁰, con la única salvedad del Impuesto sobre el Patrimonio, cuya recaudación es hoy en día nula³¹. Ello resulta razonable, dado que el pobre rendimiento proporcionado por los primeros (17.339.158 euros según las previsiones de la Ley del Presupuesto para 2010) contribuiría únicamente a procurar la suficiencia de las Administraciones locales.

En cambio, no consideramos acertada la exclusión de los impuestos parcialmente cedidos: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales de fabricación armonizados (alcohol y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza, labores del tabaco, hidrocarburos). Se trata de tributos que proporcionan un volumen considerable de ingresos a las arcas autonómicas, entre otras cosas porque como consecuencia de la reciente aprobación del nuevo sistema de financiación

³⁰ En la actualidad, el único tributo totalmente cedido respecto del cual la Comunidad Autónoma no puede ejercer competencias normativas es el Impuesto Especial sobre la Electricidad. La conveniencia de extender la participación al rendimiento de los tributos de la Comunidad Autónoma, ya se trate de ingresos provenientes de tributos propios o de tributos cedidos, ha sido destacada recientemente por ESTEVE PARDO, M.^ª Luisa: "Implicaciones financieras del desarrollo de la segunda fase del Pacto Local", en AAVV (Directores Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens Editorial, Barcelona, 2009, págs. 80-81.

³¹ El Impuesto sobre el Patrimonio no está formalmente derogado, pero ya no proporciona ningún rendimiento a las Comunidades Autónomas. La Ley 4/2008, de 23 diciembre, suprimió su gravamen, introduciendo una bonificación del 100 por 100 de la cuota con efectos desde 1 de enero de 2008.

autonómica se han elevado sus porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas hasta el 50%, 50% y 58%, respectivamente³².

6.- DETERMINACIÓN OBJETIVA Y PRECISA DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN Y DE SU PONDERACIÓN

Como ya hemos visto, la dotación global del fondo se divide en cuatro bloques de Municipios, agrupados en razón de su número de habitantes.

Para proceder a la distribución de la dotación parcial asignada a cada grupo de Municipios se han contemplado con carácter general tres variables indicativas de necesidades de gasto (población de derecho, superficie urbana y dispersión geográfica), medidas siempre en términos relativos para cada Municipio respecto al conjunto de Municipios pertenecientes al mismo intervalo de población. A ellas se añade como complemento el inverso de la capacidad fiscal, magnitud que se define como “el inverso de la cuota líquida estimada del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana de cada municipio, en relación con la suma de los inversos de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana del conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo”.

En el caso de los Municipios del grupo 1 (menos de 5.000 habitantes) se tomará igualmente en consideración el importe de las transferencias del Fondo de nivelación de los servicios municipales percibido por cada Municipio en el ejercicio 2009, según resulta de la Orden de la Consejería de Gobernación de 3 de abril de 2009.

La exposición de motivos ofrece la siguiente justificación para esta elección:

“La introducción de elementos de equidad en el Fondo conducirá a hacer explícitos criterios de nivelación, lo que a su vez requiere establecer convenientemente indicadores de necesidad de gasto y de capacidad fiscal de los municipios.

A este respecto, es evidente la gran diversidad presente en materia de necesidades de gasto si se tiene en cuenta que Andalucía es la segunda Comunidad Autónoma en extensión de España, con más de ochenta y siete mil kilómetros cuadrados, y la de mayor población, superando los ocho millones de habitantes. Una realidad territorial repartida en ocho provincias, 771 municipios y casi 3.000 entidades singulares de población, que hace especialmente relevante la elección de indicadores ajustados a todas las características y especificidades existentes. En este sentido, si bien se contempla un número reducido de

³² Reforma operada mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, entre otras disposiciones.

indicadores, sus requisitos básicos son su transparencia o visibilidad y su relación clara y directa con las principales competencias de gasto de las Entidades Locales.

Por su parte, en aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal, los indicadores de capacidad fiscal pretenden recoger las fundamentales fuentes de ingresos propios de las Entidades Locales, midiendo la «capacidad fiscal normativa» de cada municipio con independencia de las decisiones de política fiscal que en cada uno de ellos se adopten. Además, la configuración del Fondo pretende incentivar que los gobiernos locales no sustituyan sus propios ingresos tributarios por financiación incondicionada procedente de la Comunidad Autónoma.”

Variable	Unidades de medida y fuentes estadísticas	Ponderación
Población de derecho	Cifras de población de cada municipio resultante de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero y con efectos del 31 de diciembre de cada año y declaradas oficiales por Real Decreto a propuesta del INE	α 0,85
Superficie urbana	Número de hectáreas para cada municipio publicado por la Dirección General del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda	β 0,06
Dispersión	Número de entidades singulares publicadas por el INE	γ 0,05
Inverso de la capacidad fiscal	Elaboración por la Consejería competente en materia de Hacienda, a partir de los datos municipales disponibles suministrados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Las cuotas líquidas estimadas del IBI de naturaleza urbana se calcularán, para cada municipio, como el resultado de aplicar un tipo medio a la base liquidable del IBI del municipio, siendo dicho tipo medio, el cociente entre las cuotas líquidas y las bases liquidables de naturaleza urbana para el conjunto de municipios que pertenecen al mismo grupo de población.	δ 0,04

Salta a la vista que el peso esencial lo asume la población de derecho, al igual que venía aconteciendo en el Fondo para la nivelación de los servicios municipales. Ello resulta lógico, toda vez que la doctrina acepta pacíficamente que se trata de la variable que mide con mayor aproximación y rigor las necesidades financieras de cualquier ente público territorial³³, con la virtud añadida de que se trata de un elemento objetivo y fácil de determinar. Para el Tribunal Constitucional “es un

³³ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coordinador), BOSCH ROCA, Nuria, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, RUBIO GUERRERO, Juan José y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: “La financiación local en España...”, *op. cit.*, pág. 306: “El indicador básico de necesidad debería ser la población, como componente más común de la misma a lo largo de todo el territorio”. Se trata, en consecuencia, del criterio de reparto más importante, según subraya TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel: “Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales”, *Tributos Locales*, nº 29, 2003, pág. 21, toda vez que “los gastos públicos tienen como destinatarios últimos a los ciudadanos que son, además, los que de modo decisivo, a través de los tributos, colaboran al sostenimiento de aquellos”. Para PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y CORDERO FERRERA, José Manuel: “Sobre las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, nº. 115, 2008, pág. 186, la preeminencia de la población viene avalada por su disponibilidad, la ausencia de manipulación y su trascendencia en la mayoría de los servicios municipales.

criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales”, dado que los destinatarios de los servicios que éstos presten serán, en principio, los residentes en su territorio (Sentencias 68/1996, de 4 de abril, fundamento jurídico 5º, y 13/2007, de 18 de enero, fundamento jurídico 5º).

Sin embargo, no compartimos las afirmaciones que contiene la exposición de motivos en cuanto a la definición de la variable indicativa del inverso de la capacidad fiscal. Ésta únicamente se mide a través del gravamen de los inmuebles urbanos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Al tomar la referencia de una única figura impositiva se simplifica su medición. Esto resulta innegable. Pero si se pretenden tomar en consideración las fuentes de ingresos propios básicas de las Entidades Locales, deberían haberse tenido en cuenta tanto otros tributos municipales relacionados con la riqueza inmobiliaria (Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, ambos de exacción potestativa), como sobre todo el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. El único que tal vez resulta conveniente excluir es el Impuesto sobre Actividades Económicas, que tiene hoy en día una potencia recaudatoria mínima en muchos Municipios como consecuencia de las amplias exenciones introducidas para las personas físicas y las personas jurídicas (en el segundo caso con el requisito de que tengan un importe neto de cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros).

Para efectuar el reparto de la dotación parcial que corresponda a los cuatro grupos de Municipios y determinar, por ende, la participación individualizada en el Fondo que corresponde a cada Municipio, se adoptan dos fórmulas aritméticas de reparto: una para los Municipios del grupo 1, con la particularidad ya apuntada de considerar como variable indicativa de necesidad de gasto la suma de las cantidades percibidas por todos los municipios en concepto de Fondo de nivelación del ejercicio 2009, y otra fórmula común a los grupos 2, 3 y 4.

Estas fórmulas se aplicarán teniendo en cuenta las particularidades que para los distintos ejercicios establecen los artículos 11 y 12 del Proyecto:

Ejercicio	Valor de las variables
2011	Anexo II del Proyecto: valores referidos a 2008 Fondo de nivelación: valores referidos a 2009
2012 a 2014	Últimos disponibles a 30 de junio del ejercicio anterior Fondo de nivelación: valores referidos a 2009
2015 y siguientes	Últimos disponibles a 30 de junio del ejercicio anterior Fondo de nivelación: valores referidos a 2009

A partir del ejercicio 2015 se realizará una distribución provisional y una distribución definitiva entre los Municipios comprendidos dentro de cada grupo, por la razón ya expuesta de que se articula una conexión entre la dotación del Fondo y la evolución del rendimiento de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma a través de los ITA.

7.- GESTIÓN DEL FONDO: ENTREGAS A CUENTA Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA

Para facilitar la gestión del Fondo se ordena la creación de una sección presupuestaria independiente en la que la Ley del Presupuesto de cada ejercicio consignará los créditos correspondientes a su dotación global (provisional o definitiva).

Durante los ejercicios 2011 a 2014 se abonará a cada Municipio el importe de su participación definitiva en el Fondo mediante cuatro entregas trimestrales.

A partir de 2015 se realizarán a cada Municipio cuatro entregas a cuenta trimestrales por el importe de su participación provisional en el Fondo. Con posterioridad la Consejería competente en materia de Hacienda deberá practicar (antes de la finalización del mes de octubre del ejercicio siguiente al de referencia) una liquidación definitiva por la diferencia entre la cuantía de la participación definitiva de cada Municipio en el Fondo y el importe anual de las entregas a cuenta recibidas. Si de tal liquidación resultase un saldo deudor por una Corporación Local, el mismo será compensado con el importe de las entregas a cuenta a realizar en el ejercicio siguiente.

8.- OTROS ASPECTOS DE INTERÉS: LEALTAD INSTITUCIONAL Y TUTELA FINANCIERA

El principio de lealtad institucional, que se halla recogido en el terreno de las relaciones financieras entre la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas en el artículo 2.Uno.g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en la redacción dada recientemente por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, así como en los artículos 175.2.e), 183.1 y 5 y 219 del Estatuto andaluz, se traslada ahora también a las relaciones de orden financiero entre las Haciendas autonómicas y locales. De ello da fe el propio texto estatutario en sus artículos 90 y 93.1, así como el artículo 19 del Proyecto, donde se impone a la Junta de Andalucía una doble obligación. De una parte, debe valorar el impacto que las modificaciones del marco normativo de la Comunidad Autónoma puedan tener sobre la dotación del Fondo. Y, de otra parte, habrá de sopesar la necesidad de compensar a los Municipios si como consecuencia de las modificaciones normativas llevadas a cabo se considera que estas entidades locales no gozan de los

suficientes recursos para hacer frente a las obligaciones legales que la normativa autonómica les atribuye.

La disposición adicional tercera del Proyecto trata del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Haciendas locales y tutela financiera. En ellos se detalla, por ejemplo, la información económico-financiera que las Entidades Locales han de presentar a la Consejería competente en materia de Hacienda. A nuestro modo de ver, estos preceptos encontrarían una mejor ubicación en el contexto del Proyecto de Ley de Autonomía Local, dado que no están referidos específicamente a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma³⁴.

V.- Conclusión.

A modo de balance general, podemos identificar tanto elementos positivos como negativos en el contenido del Proyecto de Ley.

Entre los primeros sobresale el hecho de que se sienten unas bases sólidas para la apertura de una nueva etapa, que permitirá la preceptiva consolidación de una auténtica participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, tantas veces aplazada pese al inequívoco mandato del artículo 142 de la Constitución. También merecen una valoración favorable otros aspectos como el incremento de la financiación incondicionada; la definición de un modelo estable, con un período de aplicación plurianual y unas reglas de evolución que aseguran una transición automática de un ejercicio a otro; la vinculación efectiva de la dotación del Fondo de participación al comportamiento de la recaudación de los recursos tributarios de la Comunidad Autónoma, aunque tal vez no debiera esperarse hasta 2015 para ponerla en práctica; o la articulación de un sistema de entregas a cuenta y liquidación definitiva en aras de un mejor aseguramiento de la suficiencia financiera de las Haciendas locales.

Pese a todo, hemos detectado tres puntos que, a nuestro juicio, convendría revisar con ocasión de la tramitación de la iniciativa legislativa en el Parlamento de Andalucía. Nos referimos, en primer lugar, a la limitada inclusión de las Diputaciones entre las Entidades Locales beneficiarias, que amén de vulnerar los principios constitucionales de autonomía y suficiencia (artículos 137 y 142) olvida que el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía vigente alude a las Entidades Locales en general. En

³⁴ En el Anteproyecto el contenido de esta disposición adicional se recogía en los artículos 20 y 21. Tal ubicación fue cuestionada por el Consejo Consultivo de Andalucía (dictamen 828/2009), al estimar que esta materia tiene entidad propia “y si no se considera justificada su regulación en una norma *ad hoc* o en una futura norma general sobre Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma, sería conveniente ubicarlo en una disposición adicional”.

segundo término, tampoco alcanzamos a comprender las razones que han llevado a dejar los tributos estatales parcialmente cedidos fuera de la cesta de tributos coparticipados. Aunque la Administración tributaria del Estado continúe encargándose de su gestión, recaudación, inspección y revisión, que no ha sido delegada en la Comunidad Autónoma, aportan un nivel considerable de ingresos que ésta debería compartir con las maltrechas Haciendas locales. Y, por último, a la defectuosa definición de la variable de reparto inverso de la capacidad fiscal de los Municipios a partir del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, excluyéndose, por tanto, los otros cuatro impuestos municipales.

VI.- Bibliografía.

- ADAME MARTÍNEZ, Francisco D.: “El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la financiación autonómica”, *Administración de Andalucía-Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 67, 2007, págs. 119-160.
- CORDERO FERRERA, José Manuel y MURILLO HUERTAS, Inés P.: “La participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, 2008, págs. 39-63.
- ESTEVE PARDO, M^ª Luisa: “Implicaciones financieras del desarrollo de la segunda fase del Pacto Local”, en AAVV (Directores Alfredo Galán Galán y Cayetano Prieto Romero), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens Editorial, Barcelona, 2009, págs. 51-87.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier y RAMOS PRIETO, Jesús: *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Granada, Comares-Agencia Tributaria Madrid, 2009.
- MARTÍN MORENO, José Luis: “Economía, empleo y hacienda”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, págs. 136-175.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: “La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales”, *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, nº extraordinario, 2005, págs. 67-76.
- PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y CORDERO FERRERA, José Manuel: “Sobre las participaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, nº. 115, 2008, págs. 180-188.
- PÉREZ ROYO, Fernando y CARRASCO GONZÁLEZ, Francisco Manuel: “La Hacienda de Andalucía”, en AAVV (Directores S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 1.047-1.084.
- RAMALLO MASSANET, Juan: “La reforma necesaria de la Hacienda local en el Estado de las Autonomías”, en AAVV (Director T. Font i Llovet), *Anuario del Gobierno Local 1995*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 143-158.

RAMOS PRIETO, Jesús: *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

– “La participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma. Estado de la cuestión en Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. extraordinario VIII, 2009, págs. 241-270.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en AAVV (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, págs. 106-119.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coordinador), **BOSCH ROCA, Nuria**, **PEDRAJA CHAPARRO, Francisco**, **RUBIO GUERRERO, Juan José** y **UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso:** *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Salamanca, 2008.

TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel: “Relaciones entre los diferentes niveles del sistema tributario español a la luz de la reforma de las Haciendas Locales”, *Tributos Locales*, nº 29, 2003. págs. 13-29.

TOBES PORTILLO, Paloma y **ANGOITIA GRIJALBA, Miguel:** “La inversión en los planes autonómicos de cooperación local”, *Papeles de Economía Española*, nº 115, 2008, págs. 168-177.

LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO

Concepción López López

Secretaria-Interventora.
Ayuntamiento de Quéntar (Granada)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del “Curso Monográfico de estudios superiores: La nueva Ley del Suelo” Granada, 13 y 14 de septiembre de 2007

ÍNDICE:

I.-INTRODUCCIÓN.

II.- LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO. CONCEPTO, NATURALEZA Y FINALIDAD.

III.- BIENES QUE INTEGRAN LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO. SU INVENTARIO Y REGISTRO.

IV.- DESTINO DE LOS BIENES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

V.- GESTIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

VI.- FINANCIACIÓN Y RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

VII.-ESPECIAL REFERENCIA A LAS RESERVAS DE TERRENOS.

VIII.- VALORACIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

IX.- BIBLIOGRAFÍA.

I.-INTRODUCCIÓN.

Se integrarán en los patrimonios públicos de suelo los siguientes bienes y recursos: los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración correspondiente, cuya incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas; los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio

urbanístico; los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico; los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable, de las multas impuestas como consecuencia de las infracciones urbanísticas, así como cualesquiera otros expresamente previstos en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.

Dichos bienes constituyen un patrimonio separado y los ingresos derivados de su gestión se tienen que destinar a su conservación y ampliación. El destino del Patrimonio Municipal del Suelo será «la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico». Los terrenos pertenecientes al Patrimonio Municipal del Suelo con calificación adecuada a los fines establecidos en el art. 280.1 del Texto Refundido de 1992, antes mencionados, sólo podrán ser enajenados por concurso, pero incluso también podrán enajenarse por cesión gratuita o por precio inferior al de su valor urbanístico, en determinados supuestos por razón del destinatario.

Así pues, vemos que la finalidad específica del Patrimonio Municipal del Suelo se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio, por ello se ha podido decir que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo, de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera.

Respecto al tráfico jurídico del Patrimonio Municipal del Suelo, por la propia naturaleza jurídica del mismo, resultarían aplicables los artículos contenidos en la legislación urbanística específica (sobre todo en cuanto a la tramitación) que los contenidos en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aplicables para los restantes bienes patrimoniales. Se regularía el Patrimonio Municipal del Suelo, por tanto, por su legislación específica, salvo en lo previsto en el art. 17 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

Gozarían, así pues, los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo de un «status» o naturaleza jurídica peculiar que los haría distinguir, en cuanto a la tramitación para su enajenación en relación con los restantes bienes patrimoniales.

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, ha supuesto la creación de la figura del patrimonio público del suelo, estableciendo dos tipos: el municipal y el autonómico, por cuanto no sólo los municipios, sino también la Administración de la Junta de Andalucía, deben constituir, conservar y

gestionar su respectivo patrimonio público de suelo. Se mantiene, como venía estableciéndose, su regulación como patrimonio separado, si bien su gestión puede ser atribuida a entidades dependientes de la Administración responsable; se flexibiliza la composición de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo y se amplían los posibles destinos para que, junto a su función de poner en el mercado suelo para vivienda con algún régimen de protección y otros usos de interés público, puedan contribuir globalmente a dotar a las Administraciones Públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad en su sentido más amplio.

La nueva Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en su Título V relativo a la "Función social de la propiedad y gestión del suelo" dedica el Capítulo II a la regulación de los "Patrimonios públicos de suelo" (artículos 33 y 34) que se pueden constituir por las Administraciones Públicas. En su exposición de motivos, señala que en el Título V de la Ley se contemplan "diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria" justificadas en la "existencia de prácticas de retención y gestión especulativas del suelo que obstruyen el cumplimiento de su función, y en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda". Desde esta perspectiva la nueva Ley del Suelo aborda la regulación de uno de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, con la formación y gestión de los patrimonios públicos de suelo, y la constitución del derecho de superficie.

II.- LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO. CONCEPTO, NATURALEZA Y FINALIDAD.

El Patrimonio Público de Suelo (PPS) se configura no sólo como un instrumento de intervención sino como una "institución urbanística" que permite reinvertir los beneficios obtenidos por la gestión urbanística y canalizar las políticas públicas de intervención en materia de suelo. Su constitución es obligada en la LOUA tanto para la Administración de la Junta de Andalucía como para todos los Municipios Andaluces, a diferencia de la legislación anterior que aunque contemplaba la posibilidad para las Comunidades Autónomas de constituir sus propios Patrimonios Públicos de Suelo, la Comunidad Autónoma de Andalucía no había hecho uso de esta opción legal, y en cuanto a los Ayuntamientos, sólo obligaba a los que dispusieran de instrumentos de planeamiento general, bien fuera Plan General o Normas Subsidiarias Municipales.

El Patrimonio Público de Suelo se constituye además como la columna vertebral de los distintos instrumentos de intervención que contempla la Ley siendo así que los derechos de superficie no son más que otra forma cualificada de cesión de determinadas facultades dominicales sobre los bienes que integran dicho patrimonio y los derechos de tanteo y retracto una modalidad más de los procedimientos establecidos para la adquisición de bienes integrantes del mismo.

Se puede definir el Patrimonio Público de Suelo como el conjunto de bienes patrimoniales, integrantes de un patrimonio separado afecto a unos fines determinados, con un régimen jurídico específico y de constitución obligada para la Comunidad Autónoma Andaluza y los Municipios de Andalucía.

La LOUA no contiene, como sería deseable, ningún precepto de las características y con la claridad que se establecía en el art. 276 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL) aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio, no obstante se puede deducir y establecer el concepto de Patrimonio Público de Suelo en la LOUA de la interpretación conjunta de varios preceptos contenidos en su Título III. Así el art. 70 establece el carácter de patrimonio independiente separado del restante patrimonio de la Administración titular, el art. 69 señala los fines a que se destina y la aplicación del régimen específico establecido en dicho Título III; el art. 71 establece el carácter rotatorio al disponer que los ingresos procedentes de su enajenación o explotación deberán aplicarse a la conservación y ampliación del propio patrimonio.

De su naturaleza jurídica destaca su no pertenencia al dominio público, integrándose, por tanto, en la categoría de bienes patrimoniales, es decir, aquellos que son de propiedad privada de la Administración titular y la alienabilidad como destino natural de estos bienes (obtención, transformación y devolución al tráfico jurídico).

Aún admitiendo inicialmente su naturaleza patrimonial, coincido con Menéndez Rexach en que “hay bienes patrimoniales que, sin perder esa condición, no se gestionan con miras pura o predominantemente lucrativas, sino con la finalidad de contribuir a la realización de los fines públicos de la Entidad titular de los mismos. Siempre cabe el recurso fácil de mantener que esos bienes son materialmente de dominio público, aunque no lo sean formalmente, o el de construir una “escala de demanialidad” para explicar que no todos los bienes de dominio público revisten la totalidad de las notas típicas de esta institución sino algunas de ellas...La “escala de la demanialidad” es la constatación de que el dualismo categorial no sirve. Pero hay que dar un paso más y plantear la cuestión desde la perspectiva de la distinción “administración pública”-“gestión privada”.

El carácter de patrimonio separado y afecto a fines públicos, les confiere un estatuto especial caracterizado por:

- La atribución de un régimen jurídico específico, que prevalece sobre el común establecido por la legislación de régimen local y de la legislación de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que tienen carácter supletorio, en función de la finalidad de este patrimonio. (La Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía establece expresamente la no aplicación de la misma a los bienes integrantes del PMS).

- El carácter rotatorio de los fondos o principio de subrogación real, que consiste en que los productos obtenidos de la enajenación del suelo debe aplicarse a las finalidades del Patrimonio Público de Suelo.
La voluntad del legislador siempre ha ido dirigida a favorecer el progresivo incremento del PPS, pero también dispuesta a impedir que este instrumento se convierta en fuente de financiación de los Municipios, lo que debido al crónico endeudamiento municipal y a la relativa facilidad con que los Municipios pueden incrementar el PPS, puede poner en duda dicha intención.
- La embargabilidad de los bienes y derechos integrantes del PPS. La interpretación derivada de la doctrina del Tribunal Constitucional que en Sentencia 116/1998 así lo parece indicar, como también lo establece la propia Ley en su artículo 71.1, que dispone que para la constitución, ampliación y gestión de estos Patrimonios Públicos de Suelo puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria, sobre los bienes que los integran, gravamen real que, por propia definición legal, podrá ejecutarse a poco que el hipotecante incumpla alguna de las obligaciones garantizadas en virtud del derecho inscrito. Pero si persistiera la duda, quedaría definitivamente despejada tras la simple lectura del art. 74 de la Ley 7/1999 de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, cuando proclama acogiendo sin ambages la doctrina constitucional recién referida, que “podrán ser embargados, en los supuestos que procedan, los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público”; si a dos premisas sentadas por el legislador (el carácter patrimonial de los bienes que integran los Patrimonios Públicos de Suelo”, por un lado, y la definición legal de los bienes demaniales como aquellos que se destinan a un uso o servicio público recogido en el art. 2.2 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, por otro), se une aquella interpretación de la doctrina constitucional, no cabe otra conclusión que la de afirmar la embargabilidad de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo, pues su sola adscripción genérica a la cuádruple finalidad del art. 69 de la LOUA, no puede ser óbice a lo aquí planteado. Unos bienes que pueden tener por destino usos lucrativos a los que hace referencia el art. 75.1 de la LOUA son, a todos los efectos, sin exclusión, patrimoniales y, por extensión, embargables. Así, además, se ha ratificado por Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6 de 26 de noviembre, cuando en su fundamento jurídico séptimo declara que la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional en sentencia 166/1998 del art. 154.2 de la Ley de Haciendas Locales nos obliga a excluir de la declaración inembargabilidad los bienes patrimoniales, entre los que se encuentran los afectos al Patrimonio Municipal del Suelo.
- La posibilidad de endeudamiento de la Administración para la constitución, ampliación o gestión del PPS, incluso permitiendo la garantía

hipotecaria sobre los propios bienes del PPS, lo que supone una novedad legislativa, puesto que el TRLS 92 permitió, aunque sólo de forma transitoria para los ejercicios 1992 y 1993, la posibilidad de adquirir terrenos destinados al PMS sin que la deuda computase a efectos del 25% establecido como límite máximo de la carga financiera por la legislación de régimen local.

- Como bienes patrimoniales que son, quedan protegidos por los medios específicos puestos a disposición de la Administración en estos casos, como lo es el interdicto propio a ejercitar en el plazo de un año desde que se produjo el despojo como procedimiento protector genuinamente administrativo, y sin necesidad de acudir a los Tribunales Ordinarios de Justicia, además del resto de potestades expresamente dispuestas en los arts 63 y siguientes de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía a estos efectos, cuales son potestades de investigación, deslinde y desahucio administrativo.
- Estos bienes del Patrimonio Público de Suelo pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceras personas, siempre y cuando se cumplan las condiciones previstas en la legislación civil aplicable (artículo 1930 y siguientes del Código Civil).

Los fines establecidos para el PPS, como instrumento de técnica urbanística, son muy amplios, lo que no hay que confundir con el destino concreto de los bienes que lo integran. Según el art. 69.1 de la LOUA, modificado por la Ley 13/2005, establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios, por si o mediante organismos y entidades de Derecho Público, deben constituir y ejercer la titularidad del Patrimonio Autónomo de Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo, respectivamente, con las siguientes finalidades:

- Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.
- Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento.
- Conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios.
- Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas en régimen de protección oficial u otros regimenes de protección pública.

La ampliación de los fines del Patrimonio Público de Suelo, parece ser la filosofía en la que se inspira la Ley Andaluza, ya que en su Exposición de Motivos se inclina abiertamente en su favor, estableciendo expresamente que “se flexibiliza la composición de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo y se amplían los posibles destinos de este patrimonio, para que, junto a su primigenia función de poner en el mercado, suelo para vivienda con algún régimen de protección y otros usos de interés público, puedan contribuir globalmente a dotar a las Administraciones

Públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad en el sentido más amplio”.

El legislador pretende a través de los fines señalados, potenciar los Patrimonios Públicos de Suelo como instrumento de intervención en el mercado de suelo, para regular los precios del mismo, así como favorecer la mejora de la ciudad, especialmente a través de la intervención integrada de rehabilitación y de desarrollo de políticas urbanísticas públicas, en definitiva como apoyo al protagonismo del sector público en la configuración, transformación y mejora de la ciudad, en el entendimiento del urbanismo como función pública irrenunciable.

En cuanto a la obligatoriedad de su constitución, la LOUA ha sido clara y rotunda en este tema, al establecer dicha obligación, por un lado, para la Comunidad Autónoma Andaluza y para todos los Municipios sin distinción y, por tanto, al afirmar que los bienes, que de conformidad con la Ley deben integrar el PPS, quedan sometidos al régimen jurídico del mismo con independencia de que la Administración titular no haya procedido a la constitución formal del mismo (art. 69.2).

Por tanto, la LOUA vuelve a recoger en su articulado una norma en el mismo sentido que lo establecido en la Ley del Suelo 8/90 que en su Disposición Adicional Primera, punto 3 establecía tal obligación para todos los Municipios sin excepción, lo que posteriormente fue limitado por el TRLS 92 al atribuir dicha obligación única y exclusivamente a los Municipios con planeamiento general.

Por último en lo que respecta a la innecesariedad de su constitución formal viene a dar respuesta al planteamiento de alguna doctrina científica que defendía la necesidad de un acto formal por parte del Ayuntamiento para la constitución del Patrimonio Municipal de Suelo y, mientras dicho acto no se produjese, los bienes que la ley llamaba al cumplimiento de unos fines determinados quedaban excluidos de dicho régimen, precisamente por la voluntad municipal de no ejecutar dicha formalidad. Esta postura doctrinal queda definitivamente superada con el inciso contenido en la LOUA pero incluso antes de su entrada en vigor, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en Sentencia de 7/5/99 (A. 1442/99) y el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 27/6/00 (A. 1816/00), han venido a señalar que cualquier posible acuerdo de constitución, sólo tendría efectos declarativos, pero nunca constitutivos, pues éstos derivan de carácter imperativo de la Ley.

El artículo 33 de la Ley estatal 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo, señala que la finalidad de los patrimonios públicos de suelo es la de “regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (...)”. Asimismo señala que estos patrimonios están integrados por “los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación

territorial y urbanística” (se refiere el precepto al deber de “entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación (...))”.

De otra parte, el precepto estatal señalado, en su apartado 2, establece que “Los bienes y recursos de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado”.

Estas determinaciones genéricas constituyen los pilares básicos de la regulación de los patrimonios públicos de suelo y van a condicionar su naturaleza, funcionamiento, gestión, así como van a facilitar el control del destino final de estos instrumentos creados para intervenir en el mercado del suelo, y facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento en orden a garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas protegidas, otros usos de interés social, que podrán ser tanto de contenido urbanístico, como de protección o mejora de espacios naturales, y de protección de bienes inmuebles del patrimonio cultural.

III- BIENES QUE INTEGRAN LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO. SU INVENTARIO Y REGISTRO.

De acuerdo con el art. 72 de la Ley podemos distinguir dos vías de integración:

A) Bienes de integración obligatoria:

- Los terrenos y construcciones que se obtengan en virtud de cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico
- Bienes adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de las cesiones obligatorias por pagos en metálico, en los supuestos previstos en la Ley 13/2005.
- Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable o de las multas por infracciones urbanísticas y los que se obtengan por cualquier otra causa prevista expresamente en la Ley.
- Los terrenos y construcciones obtenidos como consecuencia del ejercicio de derechos de tanteo y retracto o provenientes de una reserva de terreno delimitada.
- Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.

B) Bienes de integración voluntaria:

- Los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración correspondiente, pudiendo esta incorporación ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones.
- Los terrenos o construcciones adquiridos por cualquier título para la incorporación al PPS, salvo por el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y las reservas de terrenos.

En este tema, también se han producido novedades importantes respecto de la legislación anterior. Por una parte, se limitan los bienes objeto de incorporación obligada, con buen criterio, dado que el TRLS 92 establecía como bienes de incorporación automática y obligada a todos los bienes (terrenos y construcciones) patrimoniales que resultaren clasificados por el planeamiento como urbanos o urbanizables programados. Esto implicaba que los bienes patrimoniales del Ayuntamiento con dicha clasificación se incorporase automáticamente por la aprobación del planeamiento o la modificación de éste, pero es que, además, cualquier bien que se adquiriese con posterioridad por alguno de los procedimientos legalmente establecidos (donación, permuta, prescripción adquisitiva etc) y con recursos de naturaleza distinta a la proveniente del PMS, también quedaba incorporado. Y aún más, un bien de dominio público municipal que quedase desafectado como consecuencia de la aprobación o modificación del planeamiento o por decisión municipal posterior, se incorporaba al PMS.

Es necesario exponer en este punto que se ha producido una desnaturalización del carácter patrimonial de estos bienes que, al estar integrados en una institución jurídico-urbanística tendente a la consecución de unos fines establecidos por la Ley, se produce una demanialización de los mismos, en definitiva, son materialmente de dominio público, aunque formalmente no lo sean. Por el contrario, en bienes de dominio público, se produce el efecto contrario, es decir, se patrimonializan para su enajenación al mejor postor, en aras de la satisfacción de fines públicos como la defensa, la remodelación de la red viaria, ferroviaria etc... con el consiguiente agravio comparativo que ello supone.

La reducción o limitación de la afectación al PPS contenida en la LOUA, respecto del TRLS 92, viene contrarrestada con la posibilidad para la Administración titular de aportar bienes patrimoniales comunes al PPS con carácter incluso temporal o sujeto a condiciones determinadas, con el juego que ello supone para la gestión urbanística o, incluso, para iniciar la constitución del propio PPS, teniendo en cuenta, la posibilidad de obtener créditos con garantía hipotecaria que pueden destinarse a la obtención de otros bienes para su incorporación a dicho patrimonio.

Por el contrario, no se recoge en ningún precepto de la LOUA la obligatoriedad de incorporar los bienes obtenidos por la Administración actuante en el ejercicio de la potestad expropiatoria derivada de la gestión urbanística tal y como se recogía en el art. 277.1 del TRLS 92, al objeto de que los bienes expropiados por causas urbanísticas queden definitivamente afectos a fines urbanísticos, representados

en este caso por las finalidades a cumplir por los Patrimonios Públicos de Suelo, máxime teniendo en cuenta la amplitud y flexibilidad contenida en la Ley en cuanto al destino de los bienes integrantes de dicho Patrimonio.

Asimismo, además de los bienes y recursos expresados, se omiten otros que también forman parte de este Patrimonio, entre los que cabe destacar:

- Los valores representativos del capital social de las Empresas Municipales constituidas mediante financiación procedente del Patrimonio Municipal de Suelo, si su objeto social es la gestión de este patrimonio o, en su caso, la construcción de viviendas de promoción pública. Es lógico pensar, considerando este patrimonio como “fondo rotatorio de realimentación continua”, que si el capital social se constituye, bien con aportaciones de terrenos, bien con ingresos procedentes de la gestión de este patrimonio, que los títulos representativos de la sociedad pasen a engrosar el total activo de dicho patrimonio.
- Los beneficios de este tipo de sociedades, ya que los mismos derivan de la gestión de este patrimonio.
- El art. 151 de esta Ley establece como recurso afectado al Patrimonio Municipal de Suelo la diferencia existente entre el precio fijado en la convocatoria y el resultante de la adjudicación, en los supuestos de concurso para la sustitución del propietario por incumplimiento del deber de edificación, una vez incluida la parcela o solar correspondiente en el registro municipal de solares y edificaciones ruinosas.
- Las parcelas o solares que, en situación de venta forzosa, hubiese adquirido el Ayuntamiento, una vez desierto el concurso correspondiente.
- Aún no contemplándose en el art. 72, forman también parte del Patrimonio Municipal de Suelo, los recursos que reciba el Ayuntamiento como consecuencia de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos. Así el art. 64 de la Ley establece que “con ocasión de la solicitud de la licencia de edificación, los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que exceda del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios.
- Aunque el ya referido art. 72 de esta Ley establece como recurso del Patrimonio Municipal de Suelo las multas impuestas como consecuencia de las infracciones urbanísticas, no obstante, el art. 197 se refiere expresamente a su destino, estableciendo que “los importes en concepto de sanciones una vez descontado el coste de la actividad administrativa de inspección que reglamentariamente se establezca, se integrarán en el Patrimonio Público de Suelo, destinándose especialmente a actuaciones previstas en el planeamiento, en equipamientos y espacios libres dentro de la ciudad consolidada”. Sin embargo, el importe de la multa podrá corresponder a la Comunidad Autónoma cuando por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo se hubiese iniciado y resuelto el procedimiento sancionador.

En consideración a lo expuesto y, mientras la Administración Autonómica no determine reglamentariamente la composición del registro de los Patrimonios Públicos de Suelo, a título meramente indicativo, se propone la composición de dicho patrimonio, que podría diseñarse de la siguiente forma en los siguientes grupos, los cuales son susceptibles de dividirse a su vez en subgrupos, según la procedencia del bien o recurso:

- 1) Terrenos
- 2) Edificios y Construcciones
- 3) Ingresos en metálico y fondos adscritos al PMS
- 4) Bienes y derechos revertibles
- 5) Derechos
- 6) Valores Mobiliarios

El registro o inventario separado del Patrimonio Municipal de Suelo es un inventario complementario, adicional del inventario general de la Corporación. Deberán, por tanto, inscribirse los bienes tanto en el inventario general como en el inventario del PMS una vez constituido éste. La finalidad del mismo es el control de los bienes, derechos y recursos del PMS donde además de los correspondientes registros de entradas, deberán figurar las salidas con indicación expresa del destino, de la finalidad del bien o recurso municipal. Deben contemplarse lo que la LOUA denomina como “depósitos”, que no son sino los ingresos en metálico derivados de los recursos o fondos adscritos al PMS, lo cual da a este inventario un marcado carácter económico.

Este carácter económico es lo que parece haber considerado el legislador andaluz cuando establece la sujeción de este inventario al “régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria”, lo que parece indicar el papel preeminente de la intervención municipal en el control y seguimiento del mismo.

Por analogía con lo dispuesto en el Reglamento de Bienes la constitución de este inventario se acordará por el Pleno de la Corporación, será autorizado por el Secretario de la Corporación, con el visto bueno del Presidente. Sin embargo, primando sobremanera los actos de gestión económica, el seguimiento de los ingresos y gastos presupuestarios deberá ser llevado por la Intervención, quien deberá presentar al final de año un informe de la gestión comprensivo tanto de los saldos de efectivo como de aquellas otras modificaciones que, no afectando a la contabilidad presupuestaria, sí tuviesen reflejo en contabilidad patrimonial.

IV.- DESTINO DE LOS BIENES DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

En cuanto al destino, el art. 75 de la LOUA, modificado por la Ley 13/2005 de 11 de noviembre, distingue entre:

- 1.- Terrenos y construcciones (bienes inmuebles)
- 2.- Ingresos o recursos derivados de la gestión (metálico).

1.- Para los **terrenos y construcciones (bienes inmuebles)**, el art. 75 de la Ley establece que deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística a:

- a) En suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo.

Cuando el uso residencial sea incompatible con el de viviendas protegidas o cuando los parámetros urbanísticos como la densidad, edificabilidad, tamaño u ocupación de parcela etc hacen inviable, por su alta repercusión, la promoción de este tipo de viviendas dadas las condiciones normativas reguladoras de las mismas, difícilmente el destino de los suelos en cuestión va a ser la promoción de viviendas protegidas, lo que en principio no debe preocupar a los defensores a ultranza del carácter finalista de los bienes del PPS, dado el carácter de patrimonio íntegro y rotatorio, permitiendo conseguir de forma mediata los mismos fines.

- b) En cualquier clase de suelo con calificación distinta a la residencial:

- A usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por el planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.

Respecto del “destino amplio” de los bienes del PMS, el legislador andaluz parece enmarcarse dentro de esta línea, entendiendo el concepto de “otros usos de interés social”, por otro concepto más amplio referente a los usos declarados de interés público.

Se amplía el horizonte de la autonomía municipal, siendo ahora los propios Ayuntamientos quienes, mediante la adopción del acuerdo correspondiente, podrán destinar los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo a aquellos usos que, a juicio de ese Ayuntamiento, deban considerarse como de interés público, por decisión unilateral del órgano competente al efecto, órgano no predefinido en esta norma y que, por tanto, puede serlo cualquiera de los que tenga atribuida facultad de decidirlo. Esta indeterminación de la norma puede dar lugar a indeseados márgenes de discrecionalidad que sólo podrán ser atacados por la vía jurisdiccional y en aplicación de la doctrina jurisprudencial acuñada en torno a las ideas de desviación de poder, de los hechos determinantes o de los principios generales del derecho que, como regla general, son los instrumentos para limitar justamente esa discrecionalidad administrativa previa, en evitación de su automática

conversión en pura arbitrariedad, como se pone de manifiesto en la Sentencia de 25 de septiembre de 1998 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sevilla. La jurisprudencia ha venido en ocasiones a acotar el alcance y extensión del concepto jurídico indeterminado “otros usos de interés social”, si bien, como no puede ser de otra manera, habrá que acudir a la casuística concreta para poder afirmar si el destino del bien se cumple con arreglo a los parámetros marcados por la legislación vigente.

- A cualquiera de los usos admitidos por el planeamiento siempre que sea conveniente para la ejecución del planeamiento, que este destino redunde en una mejor gestión del PPS y que así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social.

Con esta expresión, se amplía, si cabe, el destino o el fin de este tipo de bienes, sobrepasando en gran medida lo establecido por el legislador estatal, para quien sólo y exclusivamente cabrían los usos de interés social.

2.- Para los **ingresos (el metálico)** se establecen los siguientes destinos posibles:

- a) Preferentemente, la adquisición de suelo para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
Aunque se establece el carácter preferente, nada obsta a su aplicación a otras finalidades, por lo que dicho precepto debiera interpretarse considerando que estos ingresos podrán destinarse a otras finalidades, siempre y cuando, y de forma motivada, se justifique en el expediente la existencia de dotaciones de suelo público suficientes para hacer frente a la construcción de viviendas de protección pública.
- b) La conservación, mejora, ampliación y urbanización y en general, gestión urbanística de los propios bienes del Patrimonio Público de Suelo.

Este apartado es claramente congruente con la dicción del art. 276.2 del TRLS 92 y con lo expresado en esta propia ley (art 71.1), según el cual, los ingresos procedentes de la enajenación o explotación del patrimonio público del suelo deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio.

- c) La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Si bien el art. 280.1 del TRLS 92 establece como destino de los bienes “la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, la legislación andaluza abunda más, llegando incluso a la actividad promocional, lo cual se enmarcaría dentro de los fines de la propia ley, y en general, de la actividad urbanística, cual es el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, para

lo cual los poderes públicos deberán regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general (art 47 de la CE).

- d) La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actividades privadas previstas en el planeamiento para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada.

El Plan General de Ordenación Urbanística precisará el porcentaje máximo de los ingresos que puedan aplicarse a estos destinos, que en ningún caso será superior al veinticinco por ciento del balance de la cuenta anual de los bienes y recursos del correspondiente patrimonio público de suelo.

Se concreta una finalidad específica para los ingresos derivados de la gestión urbanística, ampliando sus fines, pudiendo financiarse “actuaciones públicas” en zonas degradadas, abriendo así el abanico a la discrecionalidad municipal, pues no son pocas las obras emprendidas por los Ayuntamientos de rehabilitación o conservación en diferentes zonas de la ciudad, ya se trate de casco antiguo, barrios o zonas periféricas. Habrá de estarse a la concreción del término “zona degradada”, para determinar cuándo se enmarca dentro de la finalidad establecida por el legislador. Cuando los municipios emprenden actuaciones de conservación o mejora de vías públicas, suele ser porque están en situación de deterioro o simplemente degradados.

Habría que delimitar, por ejemplo, si una obra de renovación de la red de alcantarillado en casco antiguo, considerando la necesidad de su ejecución por su grave situación de deterioro, sería susceptible de financiarse mediante ingresos del PMS o, por el contrario, se trataría de una obra que debe emprender el Ayuntamiento como inversión necesaria para la adecuada prestación del servicio de alcantarillado. Habría que delimitar también, sirva de ejemplo, si una obra de adecentamiento urbano que lleva aparejada el cambio del mobiliario urbano se encuadraría dentro de las obras de conservación o rehabilitación, o si, por el contrario, se trata de una obra de inversión.

En lo referente al fomento de las actuaciones privadas, parece ser que lo que el legislador autonómico pretender es fomentar, a través de la actividad subvencional de los Ayuntamientos, la realización por particulares de obras de rehabilitación de edificios o conservación y embellecimiento de fachadas en determinadas zonas de la ciudad consolidada. Se trata, al menos así parece entenderse, de fomentar este tipo de actuaciones, enmarcadas dentro del un plan municipal, para junto con las actuaciones públicas, incentivar la actuación de los propietarios de los edificios, consiguiendo así una actuación conjunta y coherente dentro del mismo entorno. Es lógico pensar que así lo prevea el legislador, de forma acertada, pues de poco serviría una actuación pública por ejemplo en el casco antiguo, si no va seguida de la rehabilitación de los propios edificios.

Se establece también como destino de los ingresos o recursos del PMS, concretamente de las multas impuestas en el ámbito de la disciplina urbanística, el de la afectación a actuaciones, previstas en el planeamiento, en equipamientos y

espacios libres dentro de la ciudad consolidada (art. 197 LOUA). Se discrimina, pues, en función de la fuente de ingresos del PMS, el destino de los mismos, ampliando con este tipo de recurso (sanciones urbanísticas) la finalidad del PMS, hasta llegar en este caso a la financiación de obras de inversión en “equipamientos y espacios libres” dentro de la ciudad. Ello obligaría, tal y como expondré en otro apartado, a llevar un seguimiento especial de los ingresos por sanciones urbanísticas, dado que dichos ingresos pueden ser fuente de financiación de inversiones municipales, tales como equipamientos deportivos, culturales, educativos etc.

En este artículo analizado referente a la regulación de los PPS es donde estriba el mayor esfuerzo innovador llevado a cabo por el legislador autonómico en la regulación de estos instrumentos, al establecer de forma clara y sencilla las distintas aplicaciones de los bienes y recursos del PPS, con los problemas que ello resuelve para los gestores públicos.

Asimismo se debe puntualizar que el concepto “viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, no tiene por que asimilarse exclusivamente con las viviendas de protección oficial de régimen estatal o autonómico, como ha venido defendiendo parte de la doctrina científica, sino que podría incluir otros regímenes de protección pública a la vivienda de iniciativa municipal y así se ha considerado por la Jurisprudencia (STS de 29 de septiembre de 1992 A. 6988), la cual viene a afirmar que “el hecho de que las viviendas en cuestión no estuvieran sujetas al régimen legal especial de VPO, en nada afecta al carácter social de las mismas si su construcción obedece a su posterior ofrecimiento a personas de bajos niveles de renta”, lo determinante, pues, no es que la construcción de las viviendas sea reconducible al régimen de VPO, sino que aquel destino se consigue cuando la construcción de viviendas se acoge a cualquier otro régimen de protección; lo determinante son las características sociales de la financiación y destino de la construcción.

Respecto a los otros usos de interés social, la legislación es demasiado ambigua, lo que ha ocasionado diferencias doctrinales. Algunos autores consideran conforme a los usos de interés social el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona o el enriquecimiento y conservación del patrimonio histórico cultural. Otros autores creen que la declaración de interés social ha de haber sido realizada expresamente por alguna Administración. En todo caso, el destino de los terrenos del PMS a los usos previamente declarados de interés social deberá ser conforme con el planeamiento urbanístico, incluso estos instrumentos podrán incluir o suplir con sus determinaciones esas declaraciones de interés social.

El tema del destino que se le da a los bienes integrantes del PMS ha sido objeto últimamente de importantes sentencias jurisdiccionales, cuyo contenido expongo a continuación:

- La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995, por la que se resuelve recurso de apelación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del TSJ del País Vasco que estimó recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Ayuntamiento de Vitoria por el que se acordó la venta en pública subasta de terrenos del PMS para destinar su importe a determinados fines. La sentencia de instancia anuló los actos recurridos por entender que el Ayuntamiento titular de los terrenos no puede destinar el producto de la enajenación de bienes del PMS a otros fines que no sean la conservación y ampliación del PMS.

- La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2001, por la que se resuelve recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias, que desestimó recurso formulado contra el acuerdo del Ayuntamiento de Oviedo que en la aprobación del Presupuesto Municipal para 1994, no consignó el 5% de su importe como destino al PMS así como por no destinarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio, los importes que en el presupuesto aparecen como ingresos procedentes de enajenación de terrenos del patrimonio.

- La Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2001 anula convenio celebrado por el Ayuntamiento de San Sebastián de permutar terrenos del PMS por otros de propiedad privada, anulación que se fundamenta en que el objeto de la permuta no era ni es la construcción de viviendas de protección oficial ni es otro uso de interés social, ya que el interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido.

V.- GESTIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

En relación a este tema, conviene analizar, de una parte, las previsiones que la legislación establece para la cesiones o enajenaciones de bienes y de otra, las diversas formas que puede adoptar la Administración en cuanto a la gestión de dicho patrimonio.

5.1.- CESIÓN DE BIENES.-

En cuanto a la cesión, la Ley mantiene la línea iniciada por el TRLS 92, distinguiendo entre:

- Bienes con destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública o a otros usos de interés público.
- Bienes con destino a otros usos.

En el primer caso, cuando se trata de bienes con destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública o a otros usos de interés público, la regla general es la enajenación onerosa mediante concurso por precio no inferior al valor urbanístico del aprovechamiento, lo que supone una excepción a la legislación patrimonial tanto de la Comunidad Autónoma como la de Régimen Local. El concurso debe establecer los precios máximos de venta o de arrendamiento y los plazos máximos de urbanización y construcción, así como las condiciones de

aseguramiento del objeto del concurso, como garantía que debe prestar el adjudicatario para asegurar el cumplimiento del fin a que se destinan los bienes que se enajenan.

Para la enajenación onerosa de los bienes de los Patrimonios Públicos de Suelo será necesaria, cuando pertenezcan a una Entidad Local, el acuerdo plenario de la Corporación, que además requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación si el valor del bien enajenado, gravado o permutado supera el 20% de los recursos ordinarios del presupuesto, de conformidad con lo establecido en el art. 18 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Igualmente, y por aplicación del artículo 17 de esa Ley, cuando el valor del bien enajenado exceda el 25% de los recursos ordinarios del presupuesto, se precisará autorización previa de la Consejería de Gobernación con informe de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, autorización que habrá de ser emitida expresamente en el plazo de dos meses desde que se reciba la solicitud, entendiéndose otorgada por silencio administrativo en caso de ausencia de resolución expresa. Si el valor no excede del 25% citado, bastará con una comunicación a la Consejería de Gobernación, que a su vez tiene la obligación de ponerlo en conocimiento de la de Obras Públicas y Transportes.

Las excepciones a la regla general son:

- A la cesión por concurso: La cesión directa en las mismas condiciones del concurso, dentro del plazo de un año desde su celebración, si éste quedó desierto.
- A la cesión por su valor urbanístico: La cesión gratuita o por precio inferior a su valor urbanístico a Cooperativas o entidades de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro, mediante concurso.
- A la cesión por concurso y por su valor urbanístico: Las realizadas entre Administraciones Públicas territoriales o a entidades y sociedades de capital íntegramente público.

A pesar de que esta modalidad de cesión se preveía en el TRLS 92, y así se reconoce por la Jurisprudencia de TS en Sentencia de 29/9/92 (A.6988) y Sentencia de 12/5/99 (A. 1434), la Audiencia Nacional en Sentencia de 29/8/01, ha venido a introducir una grave polémica en este tema, al considerar que dichas cesiones a favor de entidades o sociedades públicas pueden incurrir en infracciones de la Ley de Defensa de la Competencia, respecto al principio de libre empresa, abuso de posición dominante, falseamiento o prácticas restrictivas de la libre competencia etc., por lo que obliga al Tribunal de Defensa de la Competencia a reabrir un expediente administrativo archivado para que se pronuncie expresamente sobre el tema. Por ello se debería ser muy cauto en este tema y que las empresas públicas trasladen el beneficio obtenido por la cesión gratuita del suelo al precio final de la

vivienda o lo apliquen a la experimentación de técnicas de innovación tecnológica o medioambiental.

En el segundo caso, cuando se trata de bienes con destinos a otros usos, la regla general es la enajenación por cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación patrimonial aplicable a la Administración titular (concurso o subasta) y a un precio igual o superior al valor urbanístico.

La excepción a la regla es la posibilidad de su enajenación directa dentro del año siguiente a la resolución de los procedimientos de concurrencia si estos quedaron desiertos, siempre que se mantengan las condiciones establecidas para aquellos.

Los contratos de enajenación de bienes del PPS tienen naturaleza administrativa en cuanto a su preparación y adjudicación como el resto de los bienes patrimoniales, pero a diferencia de éstos, la ejecución y el cumplimiento de los contratos se someten al Derecho Administrativo, lo que permite a la Administración tutelar la efectiva realización de los fines del mismo por aplicación de las prerrogativas que conlleva este régimen (STS de 7/3/2000 (A. 271), 3/5/1998 (A. 3469), 21/12/1993 (A.9839) y 6/2/1991 (A.778).

Asimismo cabe destacar la obligación contenida en el art. 70.2 de la Ley de llevar un registro del PPS comprensivo de los bienes que lo integran y depósito en metálico, las enajenaciones o cesiones y el destino final de estos, quedando sometido dicho registro al régimen de fiscalización presupuestaria.

5.2.- LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN.-

Según el art. 71.1 de la Ley, la gestión del PPS comprende todas las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de los fines del mismo y puede llevarse a cabo mediante cualquiera de las fórmulas de gestión previstas en la ley para la ejecución del planeamiento y que de conformidad con el art. 90.1 incluye además todas las modalidades de gestión directa o indirecta previstas por la legislación de régimen jurídico, contratación y de régimen local.

Por su parte, el apartado 2 del citado precepto ha sido modificado por la Ley 13/2005 y establece que cada Administración Pública titular de un patrimonio público de suelo podrá gestionarlo por sí misma o atribuir su gestión a entidades de ellas dependientes que podrán adoptar la forma de organismo o entidad de derecho público o de sociedad mercantil cuyo capital social deberá ser íntegramente de titularidad pública, sin que en este caso la atribución de la gestión pueda incluir funciones que requieran el ejercicio de autoridad.

En cuanto al control y fiscalización, el apartado 3 de dicho artículo, dispone que los órganos de control y fiscalización de la Administración titular de los patrimonios públicos de suelo velarán por la correcta gestión de los bienes y recursos

que los integran. En tal sentido, la cuenta de liquidación anual de dicho patrimonio se integrará, de forma separada, en los presupuestos de la Administración Pública titular del mismo.

Por tanto, las modalidades de gestión admitidas por la Ley son innumerables, no obstante, el citado art. 90 puede dar una idea aproximada de ello, lo que se puede sintetizar de la siguiente forma:

- Gestión directa, a través de su propia organización o a través de Gerencias Municipales o Sociedades Mercantiles de capital íntegramente público.
- Gestión indirecta, a través de concesión, consorcio, delegación o concierto con otra Administración, con los organismos o entidades de otras Administraciones o con particulares.
- Gestión interesada, a través de Sociedades Mercantiles o Cooperativas cuyo capital sólo parcialmente pertenezca al Ayuntamiento

La amplitud de modos de gestión es tal que, con toda seguridad, por la vía de la gestión y las facultades que de ella se derivan, se superarán las fórmulas de cesión o enajenación anteriormente analizadas.

Por último cabe destacar la gran proliferación de las Sociedades Públicas por las ventajas que tienen y que se resumen en:

- La sujeción al derecho privado, eludiendo los modos administrativos, fundamentalmente las rígidas técnicas presupuestarias, las trabas para la contratación del personal, los inconvenientes de la contratación administrativa etc, aunque en este último aspecto hay que señalar que cada vez es más difícil una sujeción íntegramente al derecho privado, lo que está demandando de alguna forma un Estatuto de la Empresa Pública que clarifique esta situación.
- La limitación de la responsabilidad patrimonial al capital aportado.
- El carácter instrumental de la entidad respecto de la Administración que la crea, consiguiendo con ello la Administración establecer las reglas del mercado e intervenir directamente en él.
- Y con carácter específico, en lo que a las empresas de gestión urbanística se refiere, la complejidad y peculiaridad del mercado de suelo que aconsejan la constitución de este tipo de entidades especializadas con amplia capacidad y libertad de actuación. La dinámica que conllevan las operaciones de obtención de suelos, su transformación y su puesta en el mercado para la implantación de los usos definidos por el planeamiento difícilmente se pueden asumir desde la propia Administración, es por lo que el legislador consciente de esta peculiar problemática, prevé la constitución de este tipo de empresas.

VI.- FINANCIACIÓN Y RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.

La Ley Andaluza no contempla, como lo hacía el TRLS 92, una previsión del 5% del presupuesto de los municipios de más de 50.000 habitantes con destino al Patrimonio Municipal de Suelo, y otro 5% para la ejecución de urbanizaciones, dotación y operaciones de reforma interior, limitando la financiación a la obligación de reinvertir los beneficios de su gestión, explotación y enajenación al propio Patrimonio Público de Suelo, así como a la posibilidad de obtener financiación externa, incluyendo la garantía hipotecaria sobre los propios bienes del PPS.

La obligación de reinversión en el propio PPS ha sido, hasta la fecha, un tema de difícil cumplimiento, por su complejidad, tanto desde la perspectiva política como jurídica. La reforma del Régimen Local (Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y Ley de Haciendas Locales), aunque excluyó al PMS de la aplicación de los principios básicos de financiación municipal de presupuesto único y de unidad de caja, dada su consideración de ingresos específicos afectados a un fin determinado, en la práctica, raro ha sido el municipio que destina estos recursos íntegramente a la ampliación del PMS, si es que se destinan a tal fin, por lo que habrá que ver si con la implantación del registro de bienes y recursos del PPS, esta tendencia se corrige.

VII.- ESPECIAL REFERENCIA A LAS RESERVAS DE TERRENOS.

El art. 73 de la LOUA modificado por la Ley 13/2005 contempla la posibilidad de que los Planes de Ordenación del Territorio, las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que tengan la consideración de Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio y el Plan General de Ordenación Urbanística podrán establecer en cualquier clase de suelo reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

Asimismo se añade un segundo párrafo a este artículo en el que contempla el objeto de estas reservas, de acuerdo con la clasificación de los suelos, distinguiendo entre suelo urbano que cuente con ordenación detallada, suelo urbanizable y urbano no consolidado y suelo no urbanizable,

Igualmente establece que en ausencia de los planes citados o en ausencia de previsión en los mismos de estas reservas, podrán proceder a su delimitación de la siguiente forma:

- Los municipios, mediante el procedimiento establecido para la delimitación de las unidades de ejecución previsto en el art. 106 de la Ley, de oficio o a instancia de parte, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por el plazo de veinte días,

publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y aprobación definitiva.

- La Comunidad Autónoma, dependiendo de la clasificación de los suelos objeto de reserva, en suelo no urbanizable, mediante la aprobación de un Plan Especial; y en suelo urbanizable mediante el procedimiento de delimitación de reservas de terrenos, previa información pública, audiencia al municipio/s y propietarios afectados por plazo común de veinte días y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Por este mismo procedimiento, y en cualquier clase de suelo la Consejería competente podrá delimitar reservas de terrenos en caso de desafectación del destino público de terrenos y edificaciones propiedad de las Administraciones Públicas.

La delimitación de una reserva comporta la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un plazo de cinco años prorrogable una sola vez por otros dos, debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo, previa acreditación de la causa que justifica la prórroga y la tramitación del procedimiento establecido en el art. 73.5 a) consistente en información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo de veinte días y publicación en el Boletín Oficial correspondiente. En suelo urbano o urbanizable sectorizado, implicara, además en su caso la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación, y la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante.

No es muy razonable la limitación temporal, al establecerse de forma común para las distintas clases de suelo objeto de reserva, pues la dinámica de desarrollo de los suelos urbanos o urbanizables ordenados o sectorizados es muy distinta a la de los suelos no urbanizables o urbanizables no sectorizados.

La incorporación al proceso urbanizador de los terrenos reservados obtenidos por la Administración requiere de la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento que, en el caso de suelo no urbanizable será suficiente la revisión parcial del instrumento de planeamiento general, pudiendo tener ésta como objeto dicha previsión, (Modificación introducida por la Ley 13/2005).

No obstante, cuando la reserva de terrenos se haya establecido con la expresa finalidad de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial, el instrumento de planeamiento que ordene los terrenos deberá mantener su clasificación como suelo no urbanizable, con la categoría que les deba corresponder.

Por su parte el apartado 2 y 3 de dicho precepto, que han sido introducidos por la Ley 13/2005, establece que en las delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autónomo de Suelo sobre suelo urbanizable sectorizado, o en suelo no urbanizable cuando se haya establecido con la finalidad expresada en el párrafo segundo del apartado anterior, la Consejería competente en materia de urbanismo, podrá establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos.

Las Administraciones Públicas competentes para la delimitación de la reserva de terrenos podrá proponer a la Consejería competente en materia de urbanismo la reducción de los plazos previstos en esta Ley para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos de planeamiento, por el procedimiento de urgencia que se determine reglamentariamente. Las circunstancias necesarias para la reducción de los plazos citados en el párrafo anterior serán también determinadas reglamentariamente.

Efectivamente las reservas de terreno, en cualquier clase de suelo, tienen una potencialidad extraordinaria para la consecución de los fines del PPS, no obstante, la utilización arbitraria que puede conllevar su uso, no sólo afecta a los derechos de los propietarios expropiados que ven como las plusvalías urbanísticas que conlleva la actividad planificadora se las apropia en su integridad la Administración, con el consiguiente agravio comparativo que supone respecto del resto de los propietarios, sino, lo que es peor, puede llegar a comprometer el desarrollo futuro del Plan General en otros sectores que por su complejidad o falta de capacidad gestora de la propia Administración dejarían de ejecutarse.

VIII.- VALORACIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO COMO INSTITUCIÓN URBANÍSTICA.

La valoración final que puede hacerse de la operatividad de los Patrimonios Públicos de Suelo, como instrumento de intervención en el mercado de suelo, es negativa, ya que a pesar de sus muchos años de vigencia, supone un evidente fracaso en su aplicación.

Establecer sus causas en estos momentos, requiere una reflexión crítica sustentada en tres apreciaciones:

- La valoración del Patrimonio Público de Suelo como instrumento urbanístico no puede hacerse de manera aislada, sino en el contexto general de la política urbanística municipal, explicitada a través de un determinado modelo de planeamiento general, con o sin previsiones de intervención pública, y, en un proceso determinado de gestión y ejecución.
- El Patrimonio Público de Suelo y el urbanismo en general, juegan un importante papel en la financiación municipal por lo que resulta muy

difícil su funcionamiento autónomo como patrimonio separado y vinculado a un fin determinado. Además, a este Patrimonio le ha faltado en este sentido, un apoyo gestor y financiero de otras Administraciones.

- En la implementación de políticas de suelo público existe una escasa “intercomunicabilidad” entre los patrimonios públicos que coexisten en la ciudad, además de un “agravio comparativo” entre regímenes patrimoniales. Frente a la vinculación exclusiva e inmediata del Patrimonio Público de Suelo a un fin social, otros patrimonios públicos, ferroviarios, portuarios militares etc cotizan en el mercado al mejor postor.

A pesar de la valoración negativa, hay que señalar como, poco a poco, se van consolidando políticas públicas de suelo desde los municipios que, sin pretender una incidencia significativa en el mercado, atienden a los segmentos de la demanda de viviendas protegidas, en el entendimiento de que una de las más eficaces políticas de vivienda que pueden llevarse a cabo hoy día, es la política de suelo.

Resulta pues muy importante el mantenimiento de esta institución que como ya se ha señalado, permite reinvertir en la ciudad los beneficios obtenidos por la gestión urbanística y canalizar las políticas públicas de intervención en materia de suelo.

En cuanto a los Patrimonios regionales de suelo la legislación urbanística estatal no estableció previsión alguna sobre la constitución y el régimen de estos patrimonios, limitándose a prever la posibilidad de extender determinados instrumentos a “otros patrimonios públicos” existentes o de posible constitución.

Algunas Comunidades Autónomas (Navarra, Asturias Madrid etc) han legislado sobre la materia, bien para desarrollar el régimen de los PMS de la legislación estatal, o regular un régimen propio para el patrimonio regional de suelo.

En Andalucía, en su momento se optó por una vía instrumental en política de suelo con la constitución en 1986 de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), que ha sido la encargada de administrar el patrimonio de suelo transferido del Estado a la Comunidad Autónoma y ha llevado a cabo importantes programas de suelo tanto residenciales como industriales y terciarios en toda Andalucía, en cooperación con los Ayuntamientos y los particulares.

IX.- BIBLIOGRAFÍA

- ARNAU BERNIA, Vicente. “Afección de recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a su conservación y ampliación”.
- FONSECA FERRANDIS, Fernando E. “El régimen jurídico de los Patrimonios Municipales del Suelo”.
- MARTÍN VALDIVIA, Salvador M. “Urbanismo y especulación. Los Patrimonios Públicos del Suelo”.
- MENEDEZ REXACH, Ángel. “Reflexiones sobre el significado actual de los Patrimonios Públicos”.
- QUINTANA LÓPEZ y LOBATO GÓMEZ “La constitución y gestión de los Patrimonios Municipales del Suelo”.

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: RETOS Y PERSPECTIVAS

Purificación Medina Jurado

Secretaria.
Ayuntamiento de Cardeña

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del “I Curso de Especialización en Contratación Pública Local”, Celebrado durante el año 2009 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

“Definir políticas de este tipo desde las administraciones requiere del gestor un gran esfuerzo para alejarse de la rutina, y para no claudicar apriorísticamente, aceptando que “los procesos son lo que son” confundiendo muchas veces control de legalidad con “seguidismo” de lo que siempre se ha hecho.”

PEREZ LLORCA, J. (2000), Las Empresas de Inserción a Debate

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- LAS CLÁUSULAS SOCIALES.

III.- MARCO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES.

IV.- MODELOS DE EXPERIENCIAS Y APLICACIONES CONCRETAS EN EL ÁMBITO DE LAS CLÁUSULAS.

V.- ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA APLICACIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

VI.- LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN, CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO O ENTIDADES NO LUCRATIVAS.

I.- INTRODUCCIÓN.

La introducción de cláusulas sociales en la contratación pública constituye una herramienta rentable económica y socialmente. Su utilización supone un cambio de concepción de las políticas sociales y de la noción del propio contrato, que se ha entendido históricamente como una contraprestación recíproca equivalente, dejando al margen cualquier tipo de política social que por medio de la contratación administrativa pudiera llevarse a cabo.

La Constitución Española en el artículo 40 establece:

“Los poderes públicos promoverán las condiciones para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

De este modo, podemos afirmar que los principios rectores de la política social y económica obligan a integrar la contratación administrativa en el conjunto de actuaciones de los poderes públicos. Hasta ahora la contratación únicamente se ha considerado en relación con el objeto del contrato, obviando otros intereses públicos que trascienden a éste.

El potencial que tiene la contratación administrativa en el entorno socioeconómico actual es muy importante, solo en España en 2005 las compras públicas supusieron entorno al 28% del PIB, centrándose principalmente en el ámbito autonómico y local. Es por ello, que la toma en consideración de criterios de índole social, ético y ambiental en la contratación puede dar efectividad a las políticas públicas de promoción laboral y protección del medio ambiente, es más, los acuerdos internacionales sobre asuntos medioambientales no podrán cumplirse si la Administración no contribuye mediante la contratación a cambiar actitudes en las empresas para avanzar hacia el desarrollo sostenible y luchar contra el cambio climático.

Según el artículo 153 del Tratado Constitutivo de la Unión, la lucha contra la exclusión social es uno de los seis objetivos de la política social de la UE.

El Comité Económico y Social de la Unión Europea aprobó el 29 de mayo de 1997 un Dictamen sobre contratación pública en el que se indicaba:

“Una política europea en materia de contratos públicos de obras debería reforzar el concepto de mejor oferta o económicamente más ventajosa, ya que el criterio del precio no es el único determinante. Teniendo en cuenta las prioridades comunitarias, especialmente en materia social, las autoridades públicas adjudicatarias podrán integrar estas preocupaciones en los contratos que realicen”.

Pero a pesar del potencial de la Administración como empleadora, las diferentes Entidades Públicas aún no han tomado conciencia de su capacidad en lograr objetivos con la contratación que vayan más allá de la obra o el suministro, desaprovechándose así la posibilidad de alcanzar fines de mayor alcance. Aún considerando las dificultades que la implantación de cláusulas sociales conlleva, y evidentemente no resulta posible aplicarlas con carácter obligatorio en todos los contratos, no por ello hemos de dejar de ver las herramientas que nos ofrece el Ordenamiento Jurídico para dar los primeros pasos en esta materia.

La legislación actual no impone en la contratación pública la exigencia “social”, pero al menos no la prohíbe, y permite desarrollar una política de contratación con carácter social a las Administraciones Públicas que tengan inquietudes de este tipo.

II.- LAS CLÁUSULAS SOCIALES.-

1.- CONCEPTO Y DIMENSIÓN DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES.-

Podemos definir las **Cláusulas Sociales** como *“la inclusión de ciertos criterios en los procesos de contratación pública, en virtud de los cuales se incorporan al contrato aspectos de política social como requisito previo (criterio de admisión), como elemento de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia de ejecución)”* (FUNDACIÓN GAZTELAO, 2002).

La expresión cláusulas sociales alude, en el ámbito de la contratación pública, a la utilización por las Administraciones contratantes de criterios de naturaleza no económica, es decir, a la hora de seleccionar al contratista se tienen en cuenta criterios ajenos a las prestaciones de tipo económico o a su ejecución

Estas circunstancias resultan indiferentes para el cumplimiento del objeto del contrato y para la satisfacción del fin que persiguen las Administraciones Públicas cuando acuden a un proceso de contratación. Así ocurre, por ejemplo, cuando se pretende ejecutar la urbanización de una calle, ésta puede ser ejecutada con completa satisfacción sin necesidad de que la Administración introduzca en el pliego de cláusulas administrativas particulares la obligación para quién resulte seleccionado de tener que reservar un porcentaje de puestos de trabajo para parados de cierta edad o personas en situación de exclusión social.

Hablar de cláusulas sociales implica tener en cuenta diferentes dimensiones: contratación de bienes, productos o servicios con criterios de protección del medio ambiente, de calidad y estabilidad en el empleo, de seguridad en el trabajo, contratación y consumo de productos con criterios éticos en su fabricación, explotación, distribución y comercialización.

Así, podemos mencionar la contratación pública con criterios sociales, propiamente dichos, o sea, la promoción y el acompañamiento al empleo de personas desempleadas en general, o la compra pública ética y, por último, la compra pública verde.

La COMPRA VERDE O ECOLÓGICA conlleva introducir criterios ambientales en todas las fases de un proceso de compra para promover la difusión de las tecnologías ambientales, seleccionando aquellas alternativas más respetuosas y de menor impacto medioambiental y protección del entorno.

La COMPRA PÚBLICA ÉTICA persigue que la Administración Pública contrate y consuma productos que en su fabricación, explotación, distribución y comercialización se hayan respetado unas condiciones dignas de trabajo para el ser humano y en apoyo de los derechos y no explotación de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Estas variadas dimensiones es lo que ha llevado a acuñar un concepto más amplio y global denominado CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE, que abarca e introduce en la contratación pública criterios ambientales, sociales o de comercio justo. Se supera, por tanto, el binomio precio/calidad que ha inspirado hasta ahora la contratación administrativa.

Las cláusulas sociales tienen plena relevancia jurídica para la adjudicación y/o ejecución del contrato, lo que conlleva diferenciarlas de los contratos con finalidades sociales (como puede ser el contrato de obra para la construcción de viviendas de VPO), gracias a estas cláusulas la Administración Pública utiliza la contratación para una finalidad "social", no solo para adquirir un bien, un servicio o ejecutar una obra.

2.- CLASIFICACIÓN.-

Las cláusulas sociales son susceptibles de ser clasificadas en varios grupos atendiendo a diversos criterios:

1.- Por su fuente jurídica.- Dependiendo del título jurídico del que deriva su fuerza política, hay que diferenciar aquellas que pueden venir establecidas en una norma jurídica, ya sea con rango de Ley o de Reglamento, de aquellas otras que solo figuran en los pliegos de cláusulas administrativas, bien generales o particulares.

2.- Por su relevancia para el contrato.- Este criterio de clasificación se basa en la eficacia jurídica de la cláusula y su relevancia para el contrato, pudiendo distinguirse los siguientes supuestos:

α.- Cláusulas que introducen requisitos sociales para acceder a la licitación pública.

b.- Cláusulas que otorgan una puntuación concreta en el baremo de una adjudicación del contrato, de modo que se otorga una ventaja para la adjudicación del contrato a quien acredita el cumplimiento de ciertos requisitos sociales.

c.- Cláusulas de desempate, si se dan circunstancias de igualdad, el contrato se adjudica a quien cumple los criterios sociales.

d.- Cláusulas que establecen condiciones sociales en la ejecución del contrato, son irrelevantes para la adjudicación del mismo, operan en la fase de ejecución de éste, de modo que el contratista, una vez seleccionado, resulta obligado a respetar determinados criterios sociales, que la Administración contratante ha establecido en el pliego.

Estas cláusulas presentan una gran operatividad práctica y aseguran que el adjudicatario, sea quien fuere, está obligado a llevar a la práctica las estipulaciones sociales establecidas en el pliego como condiciones de ejecución.

3.- Por el contenido de las cláusulas sociales.- Su contenido puede ser muy variado, pudiendo referirse a múltiples aspectos dependiendo de los fines que se desean obtener con la contratación en el ámbito social. Podemos hablar de cláusulas que se van dirigidas a promover el empleo y la contratación de personas con problemas de acceso al mercado laboral, igualdad entre hombres y mujeres, formación en los lugares de trabajo etc. También pueden emplearse para fomentar técnicas más respetuosas con el medio ambiente y potenciar el comercio justo.

3.- BENEFICIOS DE LA UTILIZACIÓN DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES.-

La aprobación de normas imperativas ofrece más ventajas para la consecución de los fines sociales al existir una norma habilitante que le da cobertura que el empleo de fórmulas de menor capacidad como son las cláusulas.

La contratación pública, que se ha basado tradicionalmente en unos criterios objetivos: el precio y las condiciones técnicas, utilizó en sus orígenes la subasta pública como único criterio de adjudicación, donde el único factor a tener en cuenta era el precio más bajo, posteriormente surgió la figura del concurso, debido a la evidencia de que la política del ahorro a toda costa en las Administraciones Públicas no era la más acertada, no siempre lo más barato es lo mejor, máxime teniendo en cuenta que la subasta queda desvirtuada por los sucesivos modificados con repercusión económica de que es objeto el contrato.

La Sentencia del TS de 23 de mayo de 1997, así lo indica con una afirmación clarificante: **la Administración no está obligada a aceptar el mejor precio, sino la oferta más favorable al interés público.**

La Exposición de Motivos de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, argumenta *“...En particular, los términos “concurso” y “subasta” que*

en la legislación nacional se refieren, de forma un tanto artificiosa, a “formas de adjudicación” del contrato como instrumento que debería utilizarse en conjunción con “los procedimientos de adjudicación”, se subsumen en la expresión “oferta económicamente más ventajosa”, que remite en definitiva, a los criterios que el órgano de contratación ha de tener en cuenta para valorar las ofertas de los licitadores en los diferentes procedimientos abiertos, restringidos o negociados, ya se utilice un único criterio de adjudicación (el precio, como en la antigua “subasta”) o ya se considere una multiplicidad de ellos (como en el antiguo “concurso”).” ▶

El enfoque de este trabajo se centra en la posibilidad de que la contratación comporte, además de la satisfacción de un objeto que persigue la Administración Pública, ya sea la realización de un obra, la prestación de un servicio y la realización de un suministro, la ejecución de políticas de carácter social en las que se tomen en cuenta otros criterios como pueden ser los de carácter medioambiental, éticos o de acceso al mercado laboral.

Combinar ambos criterios resulta racional si consideramos que las Administraciones Públicas en el ámbito de la UE tenían un peso en el mercado que alcanzaba el 11% del PIB, según datos del año 2004, es decir, un trillón de euros, conjugar criterios sociales y económicos determina una rentabilidad social que desde el punto de vista financiero supone un ahorro del gasto público.

Considero, por tanto, que las Administraciones Públicas pueden y deben colocarse en posiciones estratégicas de intervención activa en el mercado laboral por medio de la contratación pública, utilizando un mecanismo que a priori no ha estado destinado a este fin, para la consecución de políticas sociales a favor de colectivos que presentan mayores dificultades de acceso a un puesto de trabajo.

“La contratación administrativa se halla sujeta al interés público. Este interés público, hasta ahora, solo se ha considerado en relación con el objeto directo del contrato, es decir, con la obra, la prestación del servicio o el suministro que constituyen las concretas obligaciones que el contratista se compromete a realizar. El valor interpretativo de los principios rectores tiene aquí el sentido de introducir en la figura del contrato administrativo otros intereses públicos que trascienden el objeto directo de cada contrato individualmente considerado. Se trata de concebir la contratación pública, gracias a la inclusión de cláusulas sociales, como un instrumento para llevar a cabo políticas públicas transversales. Los principios rectores obligan a integrar en la contratación administrativa con el conjunto de políticas que persiguen los poderes públicos”. Maravillas Espín Sáez y Eduardo Melero Alonso, Revista núm. 1 de la Comunidad de Madrid, 1999.

Centrándonos en los beneficios propiamente dichos que comportan las cláusulas sociales y atendiendo a las ventajas susceptibles de producir para los diferentes agentes sociales que se pueden ver involucrados en el proceso, podemos diferenciar:

3.1.- Beneficios para las Administraciones Públicas.-

Los beneficios que reportan a las Administraciones Públicas vienen determinados tanto por la reducción del gasto público como por el aumento de ingresos que conllevan. Una persona en situación de desempleo y/o exclusión social requiere que el conjunto de las Entidades Públicas, en función de sus respectivas competencias, destinen a ella un número de recursos importantes, que van desde los subsidios de desempleo, políticas de acompañamiento al empleo, promoción empresarial, formación ocupacional, hasta subvenciones que fomenten la empleabilidad sobre todo en el marco local.

Desde una óptica puramente de cuantificación de recursos hay que señalar que el volumen que una Administración Pública destina en su presupuesto a la contratación pública, servicios públicos y compra de suministros tiene un peso muy superior a las partidas que se destinan a políticas activas de empleo o gasto social. Por consiguiente, parece de toda lógica que se utilice la contratación pública para fomentar el acceso al mercado laboral, complementando las actuaciones públicas tradicionales que hasta ahora se han venido utilizando en la lucha contra el desempleo, ya que la praxis nos ha demostrado que no hay fórmulas novedosas para combatir este problema.

Las ingresos que producen a las Haciendas Públicas son de índole variada pudiendo afectar a diferentes sectores del presupuesto de ingresos: aumento de la recaudación por IVA, IRPF, Impuesto sobre Sociedades, mayores cotizaciones a la Seguridad Social; estas últimas implican el mantenimiento por sí mismo del sistema público de pensiones, garantizando las mismas por los ingresos derivados de su gestión sin aportación estatal.

3.2.- Beneficios para los colectivos en situación de desempleo en general.-

Las cláusulas sociales priorizan la rentabilidad social ya que proporcionan empleo, lo que significa para este colectivo disponer de medios económicos a través del trabajo personal, no provenientes de subsidios u otras prestaciones similares, favoreciendo la autoestima y la dignidad personal, e impidiendo la marginación social y la indigencia a las que el desempleo aboca, en algunos casos, a las personas.

Indirectamente y en un segundo estadio le dan derecho a acceder a la cobertura por desempleo y, en última instancia, al sistema de prestaciones de la Seguridad Social.

El acceso al empleo que generan las cláusulas sociales no es estable en la mayoría de los casos, pero supone un apoyo a colectivos desfavorecidos laboralmente (mayores de cierta edad, mujeres, etc...) que en contextos generalizados de crisis, como la actual, son los más vulnerables al desempleo.

La rentabilidad para las personas laboralmente desfavorecidas que acceden a un puesto laboral, más o menos normalizado, por medio de estas cláusulas sociales,

también viene de las actividades simultáneas de formación laboral que las mismas pueden contemplar.

3.3.- Beneficios para la sociedad en general.-

La incorporación al mercado laboral favorece el consumo y el producto interior bruto. Al aumentar la renta de las personas se dinamiza la economía en general, lo que indirectamente implica que determinados sectores no tengan que subvencionarse debido a la ralentización de las ventas.

La introducción de cláusulas sociales en la contratación pública supone que las empresas contribuyen a la consecución de objetivos sociales mediante la contratación de personas desempleadas en general. Incorporándose a la consecución de estos objetivos se fomenta la responsabilidad de las empresas centradas tradicionalmente en el aspecto puramente lucrativo de su objetivo social.

Las Administraciones Públicas han de tener un papel ejemplarizante en la sociedad que sirva de revulsivo para mover conductas en las empresas, no atendiendo solo al precio de los bienes y servicios sino al valor ético y social que la compra pública puede generar.

3.4.- Beneficios para las Entidades de Economía Social, Empresas de Inserción y ONG de acción Social.-

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el año 2000, coeditó el trabajo realizado por el Equipo de Investigación de la Fundación Tomillo, titulado "Empleo y Trabajo Voluntario en las ONG de Acción Social", que puso de manifiesto que 284.000 personas trabajan de modo asalariado en las ONG de Acción Social, lo que implica una aportación millonaria a la renta disponible de las personas, unos ingresos fiscales de 94.000 millones de las antiguas pesetas y cotizaciones a la Seguridad Social por valor de 1.382.328,00 €.

Conviene detenerse en la mención aparte de las cifras aportadas, en el potencial para generar empleo de que disponen las entidades del Tercer Sector, las cláusulas sociales permiten que estas entidades contraten personas desfavorecidas. Proporcionan trabajo en lugar de subsidios y subvenciones.

Los proyectos empresariales que se lideran desde las entidades de economía social crean un mercado eficaz, garantizan, dan viabilidad y estabilidad al empleo que sus proyectos generan.

No obstante, la creación e implantación de este tipo de sociedades no está exenta de dificultades y críticas, al considerar que la utilización de cláusulas sociales que favorezcan el acceso de estas empresas de inserción a la contratación pública

vulnera los principios de igualdad y la libre competencia que han de inspirar dicha contratación pública.

Pero primar a estas sociedades aporta una nueva perspectiva al acceso al mundo laboral, no a través de una política de subvenciones sino de contratación de personas y de sectores que no pueden concurrir al mundo laboral en igualdad de oportunidades. Por tanto, es deseable que las Administraciones Públicas proporcionen mercado a las Empresas de Inserción, mediante cláusulas sociales que permitan la adjudicación de contratos públicos e incluso creando mercados tutelados.

Más adelante se tratará el tema específico de las posibilidades legales de discriminación positiva a Empresas de Inserción y Entidades no Lucrativas de Carácter Social en general.

III.- MARCO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES.-

1.- INFLUENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DE LOS PAÍSES MIEMBROS.-

Que los mercados de los países miembros se abrieran a la libre competencia de las empresas, creándose un verdadero mercado único, ha sido la finalidad de las Directivas comunitarias en materia de contratación.

El Derecho Comunitario en ningún momento pretendió crear un modelo de contrato aplicable a todos los países miembros, su propósito era propiciar la apertura de los mercados de contratación pública mediante la aplicación de unas normas comunes referidas a la publicidad y selección del contratista y, en última instancia, por medio de la tutela judicial o administrativa de aquellas empresas que se sintieran discriminadas por alguna de las cláusulas o condiciones de participación en los procedimientos de contratación.

Esto ha permitido que cada país miembro conservara su peculiar regulación de la contratación pública, así como vías diferentes para integrar las Directivas en la legislación interna. Como ejemplo de esta afirmación se puede citar el caso del Derecho español en comparación con el alemán.

El Derecho español ha hecho suyas gran parte de las Directivas de contratación, incorporando las normas europeas a los procedimientos de adjudicación de todos los contratos administrativos, aunque no estén en el ámbito comunitario. Por el contrario, en el caso del Derecho alemán las Directivas europeas de contratación sólo se aplican a los contratos sujetos al Derecho Comunitario, los restantes contratos se rigen por su Derecho privado.

Esta dualidad pone de relieve que aquellos países que han incorporado las Directivas de contratación a su legislación de contratos públicos les afecta la interpretación que el Tribunal Europeo de Justicia efectúa sobre el Derecho Comunitario, de modo que, en virtud del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la CE, las Administraciones y los jueces no pueden prescindir de esa interpretación y significado al incorporar a nuestro Ordenamiento Jurídico conceptos de Derecho Comunitario.

El Tribunal de Justicia, en Sentencia de 16 de junio de 1998, así lo puso de manifiesto:

“... cuando una disposición pueda aplicarse tanto a situaciones regidas por el Derecho nacional como a situaciones regidas por el Derecho Comunitario, existe un interés comunitario manifiesto en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, dicha disposición reciba una interpretación uniforme, cualquiera que sean las condiciones en que tenga que aplicarse”.

Los jueces nacionales, también, pueden plantear cuestiones prejudiciales de interpretación del Derecho Comunitario aún en el caso de que se trate de asuntos que afecten al derecho interno exclusivamente.

En conclusión, en materia de contratación pública, como en otras materias, el Derecho interno puede optar por recoger el contenido de las Directivas comunitarias, de modo que la legislación nacional se inspire en principios semejantes tanto para los contratos que tengan relevancia comunitaria como los que sean puramente internos.

Las Directivas de contratación no producen efectos directos en el Derecho interno de los países miembros, para que sean de aplicación han de ser incorporadas al Ordenamiento Jurídico de cada Estado miembro y serán las normas de transposición las que se apliquen en los procedimientos de adjudicación de los contratos, no afectando a todos los contratos solo cuando superan un determinado umbral económico relativamente elevado.

Esta influencia del Derecho Comunitario en la legislación de contratos administrativos la evidencia la LCSP en su Exposición de Motivos: *“...desde la adhesión a las Comunidades Europeas la normativa comunitaria ha sido el referente obligado de nuestra legislación de contratos públicos, de tal forma, que en los últimos veinte años, las sucesivas reformas que se han llevado a cabo desde el Texto Articulado de la Ley de Bases de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas han tenido como una de sus principales justificaciones la necesidad de adaptar esta legislación a los requerimientos de las Directivas comunitarias.”*

2.- COMUNICACIÓN INTERPRETATIVA DE LA COMISIÓN DE LA CE DE 2001.-

Las Directivas anteriores a la 2004/18 no aludían ni hacían referencia alguna a las cláusulas sociales. Este silencio normativo sembraba la duda de si las Administraciones Públicas podían utilizar criterios sociales a la hora de adjudicar los contratos públicos, o, por el contrario, la afirmación que contenían dichas Directivas, al ordenar que el contrato se adjudicara a la “oferta económicamente más ventajosa” implicaba necesariamente criterios de trascendencia económica que pusieran de manifiesto únicamente la relación calidad- precio.

Ante este vacío normativo surge la Comunicación Interpretativa de la Comisión del año 2001, cuyo objeto es clarificar el abanico de posibilidades que ofrece el marco jurídico comunitario vigente para integrar aspectos sociales en los contratos públicos, **“de manera que contribuyan al desarrollo sostenible, concepto éste que combina el crecimiento económico, el progreso social y el respeto del medioambiente”.**

Como se ha señalado anteriormente las Directivas no contemplaban la posibilidad de que con motivo del procedimiento de adjudicación de un contrato público pudieran satisfacerse objetivos de política social, con dicha Comunicación se explicitaron las posibilidades que ofrecía la normativa comunitaria aplicable a la contratación pública siguiendo las distintas fases de un procedimiento de contratación, señalando, en cada una de ellas, si es posible tomar en consideración ciertos aspectos sociales y en qué medida. De este modo, podemos diferenciar:

2.1.- Definición del objeto del contrato.-

Esta sería la primera fase de integrar aspectos sociales en un contrato público, es decir, en el momento de elección del objeto a satisfacer. Las Administraciones Públicas al definir los productos o servicios que desean adquirir o las obras que desean ejecutar, pueden optar por aquellas que se adecuan mejor a sus objetivos de carácter social, siempre que el objeto del contrato quede definido de tal forma que no imposibilite el acceso de otros licitadores de los Estados miembros.

En cualquier caso, la Comunicación Interpretativa da la impresión de estar refiriéndose a que un contrato esté destinado a un uso social, pongamos por caso la construcción de una guardería infantil, lo cual no plantea problema alguno, ya que dichos contratos han de adjudicarse con arreglo a las normas contenidas en las Directivas si entran dentro de su ámbito de aplicación.

2.2.- Especificaciones Técnicas.-

De acuerdo con la Comunicación citada, los poderes adjudicadores tienen la posibilidad de establecer especificaciones técnicas que definan con mayor precisión el objeto del contrato, pudiendo referirse a la seguridad de quienes trabajan en una

obra pública, señalizaciones, almacenamiento de productos peligrosos, etc. Incluso, los poderes adjudicadores pueden exigir que los productos se realicen de tal forma que respondan a sus necesidades, como pudiera ser, la fabricación de ordenadores para su uso por personas con dificultades visuales.

2.3.- Selección de los candidatos o licitadores.-

Las Directivas abarcan dos conjuntos de normas en lo referente a la selección de candidatos:

2.3.1.- Circunstancias en las que la situación personal de un candidato puede dar lugar a su exclusión de un procedimiento de contratación.- Estas circunstancias incluyen la quiebra, la condena por delito, las faltas profesionales graves, incumplimiento de la legislación social por no estar al corriente del pago de la Seguridad Social o que se haya cometido una falta grave en materia profesional.

2.3.2.- Criterios relacionados con su capacidad económica, financiera o técnica.- La Comisión puntualiza que los poderes adjudicadores tienen la posibilidad de imponer condiciones relativas a la ejecución del contrato, y de integrar en ese momento, la obligación para el contratista de contratar a desempleados de larga duración.

Este criterio tiene lugar una vez dictaminado por el Tribunal de Justicia Europeo el asunto Beentjes, en el que se desestimó el criterio de contratar a parados de larga duración al no guardar relación alguna con la comprobación de la aptitud de los licitadores sobre la base de su capacidad económica, financiera y técnica.

En definitiva, en las Directivas se especifica que la información requerida para demostrar la situación económica y financiera, así como la capacidad técnica, deben tener relación con el objeto del contrato.

Por lo que se refiere a la integración de aspectos sociales al comprobar la capacidad técnica de los candidatos o licitadores, ésta es posible siempre que el objeto del contrato así lo requiera, pudiéndose, pongamos por caso, verificarse la plantilla de la empresa y su cualificación, sus equipos técnicos y sistema de calidad, a fin de que los poderes adjudicadores se aseguren que las empresas pueden llevar a cabo el objeto del contrato al disponer de medios materiales y humanos adecuados.

2.4.- Adjudicación del contrato.-

Las Directivas existentes sobre contratos públicos enumeraban una serie de criterios en los que los poderes adjudicadores pueden basarse para determinar la oferta más ventajosa desde el punto de vista económico, imponiendo dos condiciones: que se observase el principio de no discriminación y que los criterios utilizados supusieran una ventaja económica para el poder adjudicador. Los criterios que se

mencionan han de estar vinculados al objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución, no mencionándose en las Directivas los criterios de tipo social.

2.5.- Ofertas anormalmente bajas.-

Las Directivas establecían que era posible rechazar ofertas que a los poderes adjudicadores les parecieran anormalmente bajas tomando en consideración aspectos como el incumpliendo de normas sobre seguridad o empleo, debiendo comprobarse tales extremos con arreglo a las normas de Derecho nacional de cada país miembro, tramitándose para ello un procedimiento contradictorio en el que hay que escuchar a la empresa afectada.

2.6.- Ejecución del contrato.-

Ésta es la fase donde los poderes adjudicadores han contado con un amplio margen de actuación a la hora de imponer criterios sociales. Podemos enumerar a título meramente ejemplificativo algunas de estas condiciones, siempre que se ajusten al Derecho Comunitario y no tengan un efecto discriminatorio directo o indirecto para los licitadores de los demás estados miembros:

- Obligación de contratar a desempleados.
- Organizar actividades de formación para el personal contratado.
- Medidas para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Respetar las disposiciones sobre los convenios fundamentales de la OIT, en los casos en que no se hayan incorporado al ordenamiento del país miembro.

3.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO.-

Como se ha apuntado anteriormente las Directivas no se aplican a todos los contratos que adjudican los poderes públicos, éstas son únicamente obligatorias cuando se sobrepase un determinado umbral económico y siempre que se trate de contratos de obras, servicios o suministros.

Hecha esta consideración previa hay que aludir, en primer término, a la Sentencia del TJ Europeo, de fecha 13 de octubre de 2005, asunto C-458-03, Parking Brixen, en la que se argumentaba que todos los contratos públicos han de respetar el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacionalidad consagrado en el Tratado. En esta Sentencia queda reflejada la postura de que a los contratos que no están sometidos al ámbito de aplicación de la Directiva 2004 no le son de obligado cumplimiento el contenido íntegro de la misma, pero que una adjudicación sin procedimiento alguno dificulta la comprobación de si ha existido igualdad de trato entre todos los aspirantes de diversas nacionalidades.

Efectuada esta precisión veamos, en varias sentencias, la interpretación que el Tribunal de Justicia ha consolidado sobre la posibilidad de introducir cláusulas sociales en la contratación pública.

3.1.- Sentencia BEENTJES de 20 de septiembre de 1988 (asunto 31/87).-

Se suscitan diversas cuestiones en el marco de un litigio entre la empresa Beentjes BV y el Ministerio de Agricultura y Pesca de los Países Bajos, sobre la adjudicación pública de un contrato de obras en el marco de una concentración parcelaria. Beentjes, la parte demandante, alegó que la decisión del poder adjudicador al excluir su oferta a pesar de ser la más baja, en beneficio de una empresa que había licitado por una cantidad superior, había sido adoptado con manifiesta infracción de la Directiva 71/305 del Consejo, sobre la Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de los Contratos de Obras.

Ante esta situación el poder adjudicador suspende el procedimiento y plantea al TJ que se pronuncie con carácter prejudicial sobre varias cuestiones, versando una de ellas, a los efectos que nos ocupa, sobre la exclusión de un licitador por la incapacidad de emplear a trabajadores en paro prolongado.

En síntesis, el TJ declara que: *“La condición de emplear trabajadores en paro prolongado es compatible con la Directiva si no incide de forma discriminatoria directa o indirectamente por lo que respecta a los licitadores de otros Estados miembros de la Comunidad. Tal condición específica adicional debe ser obligatoriamente mencionada en el anuncio del contrato.”*

Con esta Sentencia se admite, con carácter general, la posibilidad de incorporar criterios de política social a la contratación pública, pero el Tribunal dictaminó, en el caso concreto que juzgaba, en el apartado 28 de la misma, textualmente: *“Por lo que respecta a la exclusión de un licitador por no estar, a juicio del órgano de contratación, en condiciones de emplear a trabajadores en paro prolongado, debe señalarse que tal requisito no guardaba relación ni con la verificación de la aptitud de los contratistas por su capacidad económica, financiera y técnica, ni con los criterios de adjudicación del contrato a que alude el artículo 29 de la Directiva.”*

Se sienta la jurisprudencia de que la aplicación de dichas condiciones debe ajustarse a las Directivas y respetar las normas de publicidad, estableciendo que con el fin de cumplir el objetivo de la Directiva de garantizar el desarrollo de una competencia efectiva en el ámbito de los poderes públicos, los criterios y condiciones que rigen cada contrato deben ser objeto de una publicidad adecuada por parte de los poderes adjudicadores.

3.2.- Sentencia de 26 de septiembre de 2000, asunto C-225/98.-

Esta sentencia tiene su origen en el recurso planteado por la Comisión contra Francia por incumplimiento de la Directiva 71/305 CEE y de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado de la CE, vigente en aquel momento, en los diversos procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras relativos a la construcción y mantenimiento de edificios escolares convocados por la Región Nord-Pas-de-Caláis.

La Comisión alega que las autoridades francesas vulneraron el artículo 30 de la Directiva 93/37, al incluir explícitamente como criterio de adjudicación, en determinados anuncios de licitación, una condición relativa al empleo, relacionada con la acción local de lucha contra el desempleo. La Comisión reconoce que la toma en consideración de acciones vinculadas al empleo puede entenderse como condición de ejecución conforme a la jurisprudencia Beentjes, pero no como criterio de adjudicación, pues en virtud del artículo 30 de la Directiva 93/37 los criterios de adjudicación deben basarse bien en el precio más bajo, bien en la oferta económicamente más ventajosa.

La Sentencia admite que se utilice como criterio de adjudicación una condición relacionada con la lucha contra el desempleo, siempre que ésta respete todos los principios fundamentales del Derecho Comunitario y, en particular, el principio de no discriminación que se deriva de las Disposiciones del Tratado en materia de derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios.

Lo significativo y relevante de esta Sentencia es que posibilita las cláusulas sociales como criterio de selección, y no como criterio de ejecución que contempló la sentencia Beentjes.

3.3.- Sentencia CONCORDIA BUS de 17 de septiembre de 2002 (asunto C-513/99).-

La Sentencia aborda las cuestiones suscitadas en el marco de un litigio entre CONCORDIA BUS FINLAND OY AB frente a la ciudad de Helsinki y la empresa HKL, acerca de la validez de una decisión de la Comisión de Servicios Comerciales de la ciudad de Helsinki sobre la adjudicación del contrato relativo a la gestión de una línea de red de autobuses urbanos de esta última.

En dicha Sentencia se introduce un cambio muy importante al declarar que los requisitos sociales deben estar relacionados con el objeto del contrato, no admitiéndose la posibilidad de que los criterios sociales que se establezcan como causas de baremo no afecten al objeto del contrato. En la misma se aceptó el criterio de selección que consistía en favorecer a los licitadores, en un contrato de transporte urbano, que ofrecieran prestar el servicio con vehículos menos contaminantes.

El Tribunal de Justicia, en resumen, sentenció lo siguiente:

- Cuando en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús, la entidad adjudicataria decide otorgarlo al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, puede tener en cuenta criterios ecológicos, siempre que estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicataria una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho Comunitario, y en particular, el principio de no discriminación.
- El principio de igualdad de trato no se opone a que se tomen en consideración criterios relacionados con el medio ambiente, por el mero hecho de que solo los cumpla la empresa adjudicataria.

3.4.- Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2003.-

Esta Sentencia versa sobre la ilegalidad de un criterio de adjudicación en un procedimiento abierto para un contrato de suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables, al que se atribuye un coeficiente de ponderación del 45%. Este criterio, argumenta el TJ, no se opone a la normativa comunitaria en sí mismo siempre que vaya acompañado de los requisitos que permitan el control efectivo de la exactitud de la información contenida en las ofertas que presenten las empresas.

4.- LA DIRECTIVA 2004/18/CE.-

La Directiva comunitaria 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de los Contratos Públicos de Obras, Suministro y de Servicios, es la primera que aborda y regula de forma expresa las cláusulas sociales en la contratación pública.

La Directiva contempla de forma unitaria los contratos de obras, suministro y servicios, mientras que con anterioridad existía una Directiva diferente para cada tipo de contrato, ésta, además de sustituir y refundir las anteriores, introduce cambios trascendentales en esta regulación, **“suponiendo un avance cualitativo en la normativa europea de contratos”**.

☾ Su contenido en relación con las cláusulas sociales está basado en la Jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia Europeo. Por lo que respecta a los criterios de adjudicación viene a clarificar las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan a los principios

fundamentales del Tratado y, en particular, los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, así como los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

Esta Directiva comunitaria sobre contratación pública sienta, pues, los principios que han de ser respetados en todo proceso de licitación:

- Libre movimiento de mercancías y libertad de ofrecer servicios.
- No discriminación, los criterios sociales, éticos y ambientales no se pueden introducir de modo que favorezcan a priori a unos proveedores frente a otros.
- Proporcionalidad, para la adjudicación del contrato deberán tenerse en cuenta criterios objetivos y proporcionales y que estén relacionados con el objeto del contrato.
- Transparencia y publicidad, todos los licitadores han de ser informados de la misma forma y de forma simultánea, especificándose claramente los criterios de selección y adjudicación que permitan comparar objetivamente las ofertas.
- Reconocimiento mutuo, se han de aceptar productos que cumplan las especificaciones técnicas mostrando certificados equivalentes a nivel europeo.

El Preámbulo de la Directiva menciona que el empleo y la ocupación son elementos claves para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos y contribuyen a la inserción en la sociedad, refiriéndose a los programas de talleres y empleos protegidos como mecanismos que contribuyen a la inserción y reinserción en el mercado laboral de personas con discapacidad, pero que en condiciones normales de competitividad presentan dificultades para obtener contratos, por lo que es conveniente que los Estados miembros reserven a este tipo de talleres el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.

El artículo 19 de la Directiva da cobertura legal a la reserva de participación o de ejecución en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a estos talleres protegidos, cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o la gravedad de sus deficiencias, no pueden ejercer una actividad profesional en condiciones normales, debiendo mencionarse en el anuncio de licitación.

En el ámbito de las condiciones de ejecución para que sean compatibles con la Directiva se han de mencionar en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones y no ser directa o indirectamente discriminatorias. En particular, pueden tener por objeto:

- Favorecer la formación profesional en el lugar de trabajo.

- Combatir el paro en términos generales.
- Favorecer la formación profesional de jóvenes o desempleados.
- Promocionar el empleo de personas que tengan especiales dificultades de inserción o acceso al mercado laboral.
- Contratar a desempleados de larga duración.
- Promover el consumo responsable, la llamada compra ética o comercio justo.
- Contratar a un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional.
- Propiciar la igualdad de acceso al mercado laboral de mujeres y hombres, etc.

El artículo 26 de la Directiva, refiriéndose a las condiciones de ejecución de los contratos, señala textualmente:

“Los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato siempre que éstas sean compatibles con el Derecho Comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social o medioambiental”

Este precepto expresa con rotunda claridad la posibilidad de introducir cláusulas sociales, en sentido amplio (sociales, éticas o medioambientales), en la contratación pública desplazándolas a la fase de ejecución del contrato, ya que por lo que respecta a su utilización como criterios de valoración de las ofertas, la Directiva no las contempla de modo expreso en su articulado. En su Preámbulo se hace referencia a que se pueden utilizar criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que en particular respondan a necesidades definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los beneficiarios/usuarios de las obras, suministros y servicios que son objeto del contrato. De acuerdo con la Jurisprudencia, de ámbito europeo, para que sean admisibles las cláusulas de baremo han de cumplir tres condiciones:

- Que estén relacionadas con el objeto del contrato.
- Que se anuncien en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación.
- Que no sean discriminatorias directa o indirectamente.

En la práctica lo que limita o dificulta la utilización de cláusulas sociales como criterios de valoración es la vinculación al objeto del contrato, por el contrario, en los criterios de ejecución del contrato no se exige que estén vinculados al mismo, lo que facilita enormemente las posibilidades de que se tengan en cuenta dichos criterios sociales, éticos o medioambientales en la contratación pública.

Recapitulando, la Directiva parece considerar que las cláusulas sociales deben quedar supeditadas a la fase de ejecución del contrato y como condiciones de

ejecución, de modo que, una vez ultimado el proceso de selección del contratista, y sea quien fuere el adjudicatario, debe cumplirse lo estipulado en el pliego como condiciones de ejecución.

5.- MARCO LEGAL ACTUAL: LA LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.-

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, vigente a partir del 1 de mayo de 2008, responde a la necesidad de incorporar la Directiva 2004/18/CE del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de los Contratos Públicos de Obras, Suministros y Servicios, que como se ha indicado anteriormente aporta numerosos cambios al incorporar la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre contratación pública.

La Exposición de Motivos de la Ley 30/2007 argumenta que la norma resultante no se ha limitado a incorporar al Ordenamiento Jurídico español el contenido de la Directiva, sino que ha adoptado un planteamiento de reforma global, introduciendo modificaciones en diversos ámbitos en respuesta a las peticiones formuladas desde varias instancias (administrativas, académicas, sociales y empresariales).

Una de las novedades incluidas es la referente a la introducción en la contratación pública de condiciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución de los contratos o como criterios para valorar las ofertas, *“prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de acomodación de las prestaciones a las exigencias de un comercio justo con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como prevé la Resolución del Parlamento Europeo en Comercio Justo y Desarrollo (2005/2245 INI).”*

La anterior Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no decía expresamente que se pudieran introducir cláusulas sociales en los pliegos de condiciones técnicas y/o administrativas, aunque tampoco lo prohibía, este hecho determinó que los responsables del control de la legalidad consideraran que la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública presentaba dificultades jurídicas, existiendo el peligro de que las mismas perjudicasen la transparencia y objetividad que debe presidir todo procedimiento de contratación.

Su aplicación no ha estado exenta de complicaciones desde el ámbito práctico, enfrentándose a la acusación de vulnerar los principios básicos de la contratación pública de igualdad y libre competencia. A pesar de ello, han existido intentos de aplicación de cláusulas sociales siendo uno de los más importantes el Decreto 213/1998, de la Comunidad Autónoma de Madrid, que obligaba a incluir en todos los pliegos de condiciones de los contratos de obras una cláusula social que daba prioridad a las

empresas que opten por la estabilidad en el empleo, estableciéndola como cláusula de baremo, con una puntuación equivalente al 20% (a este Decreto nos referiremos más detalladamente en páginas posteriores).

La actual LCSP, por tanto, ha clarificado el panorama legislativo y la posibilidad de utilizar las cláusulas sociales en la contratación pública bien como criterios de valoración de las ofertas bien como condiciones de ejecución del contrato.

5.1.- Cláusulas sociales como criterios de valoración de las ofertas.-

El artículo 134 de la LCSP establece que para la valoración de las proposiciones y determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa hay que atenerse a criterios que estén directamente vinculados con el objeto del contrato, enumerando algunos criterios entre los que incluye expresamente: *“...las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar...”*.

Dispone el párrafo 2 que los criterios que han de servir de base se determinarán por el órgano de contratación, detallándose en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

El párrafo 3 de dicho artículo señala que la valoración conjunta de varios criterios procederá, entre otros casos: *“h) contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medioambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía, el coste ambiental del ciclo de vida, la generación y la gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.”*

De este modo, la oferta económicamente más ventajosa como criterio de adjudicación admite no solo valorar el precio, el plazo, el servicio post venta y la calidad, sino también puntuar por la mejora ambiental, social o de productos de comercio justo.

Estos criterios de adjudicación han de cumplir una serie de requisitos, que ya se han señalado al referirnos a la Directiva 2004/18, y son:

- Se tienen que mencionar en el anuncio de licitación. En el pliego de cláusulas técnicas se habrán de introducir los criterios mínimos que se han de tener en cuenta en materia ambiental, social o de comercio justo.
- En el pliego de cláusulas administrativas particulares se ha especificar el criterio adicional y el método de cuantificación.
- Han de ponderarse de forma objetiva.

- Han de estar directamente relacionados con el objeto del contrato.

5.2.- Cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución del contrato.-

Están reguladas en el artículo 102 de la LCSP, que establece que los órganos de contratación podrán contemplar condiciones especiales de ejecución de los contratos, siempre que sean compatibles con el Derecho Comunitario, se indiquen en el anuncio de licitación, en el pliego y en el contrato. Pudiendo referirse a condiciones de tipo medioambiental o social con el fin de promover el empleo de personas con dificultades de inserción en el mercado laboral, eliminar desigualdades de inserción en el mercado laboral, favorecer la formación en el lugar de trabajo u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia para el empleo definida en el artículo 125 del Tratado de la Comunidad Europea o garantizar el respeto de los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción.

Con el objeto de garantizar, durante la ejecución del contrato, los criterios señalados que se hayan establecido como condiciones de ejecución, se podrán establecer en el pliego de cláusulas administrativas, o en el contrato, dentro de la cláusula de penalizaciones, las sanciones para el supuesto de incumplimiento o bien atribuirles el carácter de obligaciones esenciales y considerarlas como causas de resolución del contrato, a tenor de lo señalado en el artículo 206 g) de la LCSP.

Pero la LCSP va, incluso, más allá de considerar este incumplimiento como causa de sanción o resolución del contrato, sino que establece en el artículo 49.2 e) que es una causa de impedimento para contratar con la Administración Pública haber incumplido las condiciones especiales de ejecución del contrato establecidas de acuerdo con el artículo 102, cuando dicho incumplimiento hubiera sido definido en los pliegos o el contrato como infracción grave de conformidad con las disposiciones de desarrollo de la LCSP, y siempre que haya concurrido dolo, culpa o negligencia por parte del empresario.

La LCSP recoge los principios de la Directiva 2004/18, como no podía ser de otro modo, desvinculando totalmente del objeto del contrato las cláusulas sociales, medioambientales o éticas que se establezcan como condición de ejecución del contrato, e imponiéndolas como una carga al empresario adjudicatario del mismo.

A juicio de Alejandro Huergo Lora las condiciones de ejecución presentan dos ventajas: *“no falsean el procedimiento de adjudicación (es decir, no puede suceder que gane el contrato, gracias las cláusulas sociales, una oferta que no sea la mejor), y además son más transparentes desde el punto de vista del poder público, en el sentido de que se presentan como auténticas obligaciones y no como compromisos supuestamente voluntarios pero en realidad forzados desde el momento en que el baremo les da una determinada preferencia.”*

A diferencia de la opinión de este autor considero que, en el contexto actual, la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública se ha convertido en una herramienta transversal que sirva para cambiar determinados comportamientos en las empresas, de modo que ganar un contrato gracias a las cláusulas sociales sea como consecuencia de que esa oferta ha sido, precisamente, por su valor ambiental, social o ético, la mejor, y por tanto, la oferta económicamente más ventajosa, lo que conlleva normalizar su uso. Las cláusulas sociales no deben entenderse como una herramienta aislada, ni su utilización desvirtúa el objeto del contrato ni su cumplimiento a plena satisfacción para las partes.

Veamos, a título de ejemplo, dos posibles formas de contratar un mismo servicio:

- Contratación del Servicio de Jardinería mediante procedimiento abierto cuya adjudicación se efectuará a través de la oferta económicamente más ventajosa bajo una pluralidad de criterios de adjudicación.
- Contratación del Servicio de Jardinería con métodos y prácticas más respetuosas con el medioambiente para el fomento de acceso al mercado de trabajo de mujeres en riesgo de exclusión social, mediante procedimiento abierto cuya adjudicación se efectuará a través de la oferta económicamente más ventajosa varios criterios de adjudicación.

En cualquier caso su contenido y los criterios de valoración se han de concretar en otro momento posterior: en las especificaciones técnicas y en los criterios de adjudicación.

IV.- MODELOS DE EXPERIENCIAS Y APLICACIONES CONCRETAS EN EL ÁMBITO DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES.-

Podemos citar, a título informativo, algunas de las abundantes experiencias y aplicaciones concretas de cláusulas sociales en la contratación pública española, básicamente en el ámbito municipal:

1.- Ayuntamiento de Bilbao.- Aprobó la modificación de los Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de Suministros, Obras y Servicios, en los que se establecía que a las empresas que contratasen desempleados con especiales dificultades de acceso al mercado laboral se le otorgaba un porcentaje de puntuación entre el 10% y el 15%, cuando al menos el 20% de la plantilla pertenezca a colectivos desfavorecidos.

2.- Ayuntamiento de Pamplona.- Para la contratación del Servicio de Ayuda a Domicilio consideró entre sus criterios de adjudicación:

- Hasta el 20% de puntos por tratarse de empresas de economía social o sin ánimo de lucro.
- Hasta el 25% de puntuación a aquellas empresas que integran un mínimo de 30% de personas de colectivos desfavorecidos.

3.- Ayuntamiento de Girona.- Aprobó en Pleno celebrado el día 17 de diciembre de 1999, una cláusula social en parte de los contratos de obras del Ayuntamiento, estableciendo como requisito en la contratación, a modo de prescripción técnica, a aplicar en el desarrollo de ciertas obras que un porcentaje a contratar de trabajadores que formaran la plantilla que ejecutara el contrato, sean elegidos por la empresa adjudicataria entre aquellos que formen parte del programa de incorporación sociolaboral municipal.

4.- Ayuntamiento de Getxo.- Una vez valorada la importancia de la política municipal como generadora de empleo directo o indirecto, el Pleno, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 1999, tomó el acuerdo por el que se comunicaba a la Unidad de Contratación y Compras, la necesidad de introducir en los Pliegos de Condiciones de Subastas y/o Concursos para la Contratación de Obras y Servicios, los criterios de valoración de los compromisos de contratación de personas integrantes de colectivos con dificultades para acceder al mercado laboral.

Mención especial merecen las acciones emprendidas por el Ayuntamiento de Sevilla y la Comunidad Autónoma de Madrid, tanto por lo ambicioso de los objetivos pretendidos y la aplicabilidad de sus medidas, así como por los pronunciamientos de tipo jurídico de órganos consultivos y jurisprudenciales de que han sido objeto.

1.- PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS GENERALES DE CALIDAD SOCIAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA.-

Consecuencia de los resultados electorales del año 2003, el Ayuntamiento de Sevilla configuró el “Pacto de Progreso de la Ciudad de Sevilla”, cuyo objetivo era una más justa y equitativa distribución de los beneficios del crecimiento económico de esta ciudad, cuya acción prioritaria de gobierno era el “Pacto Local por el Empleo”.

Como parte muy importante de este Pacto surge el denominado “Pacto por la Calidad del Empleo de la Ciudad de Sevilla”, que articuló la propuesta de introducir en la contratación pública municipal criterios de calidad social a incluir en los contratos públicos para fomentar el empleo, la calidad del mismo y la mejora de las condiciones sociales en el mercado de trabajo.

El Ayuntamiento de Sevilla partía de la experiencia pionera de haber aprobado, el 9 de junio de 2004, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, un Pliego de Cláusulas Administrativas Generales contra la Siniestralidad Laboral,

informado favorablemente por el Consejo Consultivo de Andalucía con fecha 13 de mayo de 2004, este informe confirmó dos aspectos importantes:

- 1.- Que las cláusulas sociales en la contratación pública materializan obligaciones que la CE impone a las Administraciones Públicas.
- 2.- La potestad de las Entidades Locales para aprobar Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales de contenido social.

En esta segunda ocasión con la denominación de “Pliego de Cláusulas Administrativas Generales de Calidad Social en la Contratación Pública que han de regir la Contratación de Obras, Bienes, Servicios y Suministros”, pretendía aprobar un Pliego General que junto con los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas vendría a conformar el cuerpo normativo de la contratación de esta Entidad. Este Pliego General incluye dos tipos de cláusulas sociales: de adjudicación y de ejecución del contrato.

Con dicho Pliego se pretende incidir entre otros aspectos de la calidad del empleo en los siguientes: facilitar el acceso al empleo de colectivos desfavorecidos, fomentar la formación en el lugar de trabajo, la igualdad de género y no discriminación en las relaciones laborales, etc. Se trata, por tanto, de acometer mediante políticas activas el objetivo de contribuir a crear empleo estable, seguro y con derechos.

Sometido el mismo al Consejo Consultivo de Andalucía, mediante el Dictamen Núm. 453/2006, de 3 de octubre, y tras unas largas consideraciones basadas en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en la Directiva 2004/18, considera este órgano que un elemental principio de prudencia habría de llevar a posponer la aprobación de este Pliego hasta que se aprobara la LCSP, en aquellos momentos en trámite, pero advirtiendo que los criterios de adjudicación presentes en dicho Pliego (cláusula cuarta), en cuanto que configuran parámetros que tienen en cuenta criterios sobre el tipo de empleo o el grado en que los licitadores emplean a una determinada categoría de personas o aplican un programa de promoción de la igualdad de oportunidades, son juzgados por el Derecho Comunitario como ajenos al objeto del contrato o a las condiciones de ejecución del mismo y, por tanto, no ajustados a Derecho.

De este modo, el Ayuntamiento recogió las indicaciones dadas por el Consejo Consultivo, referentes al contenido del Pliego en relación con la Directiva 2004/18, replanteándose su contenido originario en lo relativo a la introducción de criterios sociales como criterios de valoración desconectados del objeto del contrato e introduciéndolos como condiciones especiales de ejecución de los contratos, recortando, por tanto, el proyecto de pliego inicial que el Ayuntamiento pretendía aprobar. *“Este sacrificio, necesario a fin de garantizar la viabilidad del actual proyecto, no significa que demos de lado al camino andado, la demanda social de nuevas formas de hacer políticas sociales traerá consigo, que tarde o temprano, en toda contratación pública se pueda discriminar positivamente o favorecer a quien*

*más aporta a la sociedad en su conjunto, como un criterio de valoración transversal y general”, estas palabras recogidas en el Preámbulo del Pliego mencionado vienen a sintetizar lo que a lo largo de estas páginas se intenta poner de manifiesto que **otra forma de contratación pública es posible.***

El documento una vez modificado se sometió, nuevamente, a Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, infirmándose favorablemente por ajustarse a los principios rectores de la contratación pública, particularmente a la Directiva 2004/18 que contempla expresamente la viabilidad de introducir cláusulas sociales como condición de ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el Derecho Comunitario y se anuncien en la licitación o en el pliego de condiciones.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Generales de Calidad Social en la Contratación Pública del Ayuntamiento de Sevilla recoge, en su artículo 4, las condiciones de obligado cumplimiento durante la ejecución del contrato, que son las siguientes:

1. **Obligaciones de carácter general.**- Todo adjudicatario se compromete a cumplir durante la ejecución del contrato las siguientes condiciones de legalidad ordinaria:
 - a) Cumplimiento de la normativa en materia laboral.
 - b) Personas con discapacidad.- Todo contratista que cuente con 50 o más trabajadores en plantilla vendrá obligado a que de entre ellos el 2% sean trabajadores con discapacidad.
 - c) Subcontratación.- Deberá comunicarse anticipadamente y por escrito a la Administración no superando el 50%.
 - d) Prevención de riesgos laborales.
2. **Obligaciones de carácter especial.**- Condiciones especiales de calidad social en la ejecución del contrato:
 - a) Inserción laboral de personas que se encuentran en especial dificultad en el acceso al empleo.- La empresa adjudicataria se compromete a incorporar en la obra o servicio adjudicado al menos un 10% de personas provenientes de los colectivos de personas desempleadas que se encuentren en especial dificultad para acceder al empleo.
 - b) Acceso de la mujer al empleo en condiciones de igualdad en sectores de actividad donde su representación es desequilibrada en relación con la representación de hombres.- Deberá haber al menos una nueva contratación de mujer o deberá transformar al menos una contratación temporal de mujer en contratación indefinida. Se entenderá por plantilla desequilibrada cuando la presencia de mujeres sea inferior al 40%.

- c) Estabilidad del Empleo.- La empresa adjudicataria deberá cumplir y acreditar que al menos el 30% de la plantilla adscrita al servicio objeto del contrato es indefinida.
- d) Fomento de acciones que facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar.- Las empresas adjudicatarias realizarán durante la ejecución del contrato acciones de sensibilización, formación y orientación dentro de la jornada laboral.

Estas condiciones de ejecución figuran como causas de resolución del contrato, en el supuesto de incumplimiento, sancionables hasta el 10% de su presupuesto, independientemente de las responsabilidades de índole administrativa y/o laboral en las que se pudiera incurrir por parte de la empresa.

2.- EL DECRETO 213/98, DE 17 DE DICIEMBRE, DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA PARA APOYAR LA ESTABILIDAD Y CALIDAD DEL EMPLEO.-

El Decreto 213/98, de 17 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, es otro ejemplo más de los obstáculos jurídicos que las cláusulas sociales han venido sufriendo, que merece mención aparte por haber supuesto un logro importantísimo en este campo.

Este Decreto establece diversos criterios objetivos de adjudicación referentes a la estabilidad en el empleo, de modo especial el relativo a las contrataciones indefinidas en la plantilla del licitador, obligando a los órganos de contratación, organismos autónomos y entidades de Derecho Público de la Comunidad de Madrid a incluir, salvo la concurrencia de circunstancias especiales que impidieran su valoración, uno o más criterios contenidos en el artículo 2 del Decreto, atribuyéndoles una ponderación del 20% de la baremación y que conjuntamente con el resto de los criterios objetivos previstos en la anterior LCAP, concretarían cuál es la oferta económicamente más ventajosa para el poder adjudicador.

El Consejo de Estado dictaminó conforme a Derecho los criterios del artículo 2, ya que se estimaban objetivos, considerándose que *“una de las posibles manifestaciones de seriedad de una empresa puede ser precisamente la estabilidad y la calidad de las contrataciones que ofrece a sus empleados.”*

Una vez aprobado dicho Decreto por ciertas Asociaciones de empresarios de la construcción se formuló denuncia ante la Comisión Europea. Con fecha 20 de diciembre de 2001 se dictaminó, por la Comisión, que existe incumpliendo del Derecho Comunitario por el hecho de que los poderes adjudicadores incluyan en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de los contratos que hayan de adjudicarse mediante concurso uno o varios de los criterios relativos al empleo; invitándose al Reino de España a que adoptase las medidas oportunas para ajustar el Decreto de la CAM al dictamen de la Comisión.

No obstante, la Comisión hubo de rectificar su dictamen, a posteriori, a raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo 225/98, de modo que el criterio reflejado en el Decreto, en virtud del cual operaba el desempate para favorecer la integración social de los minusválidos, podía utilizarse y era válido siempre que la evaluación de las ofertas se efectuara desde una perspectiva económica y se respetasen las normas de transparencia y no discriminación.

La Comisión argumentaba que la normativa de la CAM no era ajustada al Derecho Comunitario, entre otras por las siguientes razones:

- Los criterios de adjudicación del contrato han de referirse exclusivamente a la oferta.
- Los criterios utilizados por la Comunidad de Madrid no conducen a la elección de la oferta económicamente más ventajosa, no siendo admisibles tampoco como criterios de selección del contratista, ya que ni se refieren a su capacidad técnica o financiera, ni pueden dar lugar a la exclusión de la participación del contrato.
- Dichos criterios no tienen cabida en las Directivas y pueden constituir una violación del Tratado en la medida que están vulnerando el principio de igualdad de trato.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencias de 30 de mayo, 20 de junio, y 6 de octubre de 2003, considera que los dictámenes de la Comisión son actos no vinculantes y no constituyen fuente de Derecho, mostrándose contrario a las conclusiones del mencionado dictamen, declarando que el Decreto objeto del recurso es conforme a Derecho.

Dado que no se atendieron los requerimientos de la Comisión, en diciembre de 2005, ésta interpuso recurso contra España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por las cláusulas sociales de estabilidad en el empleo que figuran recogidas en el mencionado Decreto de CAM, al estar incluidas como cláusulas de baremo, recordando que el Tribunal de Justicia aclaró estas posibilidades en la sentencia de 17 de diciembre de 2002 (CONCORDIA BUS FINLAND).

Pero lo cierto es que la CAM ha conseguido que el Comité de las Regiones incluya criterios sociales que fomenten la creación de empleo estable y la integración de grupos discriminados en la Directiva sobre procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministros, servicios y obras.

V.- ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA APLICACIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.-

Se pretende, dado lo limitado del trabajo, efectuar una propuesta genérica de las posibilidades de aplicar cláusulas sociales, y diferentes modos de llevar a cabo su inclusión, en la licitación de los contratos administrativos. Las fórmulas son diversas e incluso complementarias y tienen validez para cualquier tipo de procedimiento (abierto, negociado y restringido) al que pueden concurrir toda clase de empresas.

1.- DETERMINACIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO.-

Como se ha señalado anteriormente una de las claves para introducir cláusulas sociales en la contratación pública está, a tenor de lo establecido en la Directiva 2004/18 y cuyos principios se recogen el artículo 134 de la LCSP, en la propia definición del objeto del contrato, ya que en el supuesto de introducir cláusulas sociales como criterios de valoración deben necesariamente estar vinculadas al mismo.

Es en el primer momento de un procedimiento de contratación donde se ha de determinar de forma correcta el objeto del contrato, de modo que las cláusulas sociales queden vinculadas al mismo. Para introducir criterios sociales, medioambientales o éticos lo más directo y transparente es mencionar expresamente los criterios al comienzo de la licitación, es decir, en la propia definición del contrato.

El artículo 22 de la LCSP relativo a la necesidad e idoneidad del contrato establece que solo podrán celebrarse los contratos que sean necesarios para el cumplimiento y la realización de los fines institucionales del poder adjudicador *“... A tales efectos, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria.”*

En el propio título del contrato debemos mencionar el criterio social a incorporar. Pongamos por ejemplo algunas formas de definir el objeto del contrato:

- “Contratación del servicio de limpieza de los edificios municipales con métodos, prácticas y productos más respetuosos para el medioambiente y la salud laboral, mediante procedimiento abierto, oferta económicamente más ventajosa con una pluralidad de criterios de adjudicación.”
- “Contratación de suministro de ropa de trabajo para el personal laboral producida bajo condiciones laboralmente dignas”.
- “Contratación adquisición de papel reciclado libre de cloro”.
- “Suministro de máquinas de vending para edificios municipales con productos de comercio justo”.

- “Obras de ampliación de acerados en la Barriada X para el fomento de acceso al mercado laboral de colectivos en situación de exclusión social”.

Mediante la introducción de la dimensión social/ambiental/ética en el objeto del contrato se les comunica a los licitadores que el servicio/obra/suministro que se pretende contratar es más respetuoso con el medioambiente y las personas. En el tema de la inserción laboral poco importará que ésta sea accesoria o el objeto principal del contrato, considerando que tiene plena viabilidad jurídica su inclusión siempre que así se determine de modo expreso y se justifique debidamente en el expediente de contratación. Es en el pliego de prescripciones técnicas donde se han de concretar las especificaciones técnicas de los aspectos medioambientales o éticos a tener en cuenta.

2.- INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES COMO CRITERIOS DE VALORACIÓN O PUNTUACIÓN.-

La actual regulación de los criterios de valoración de las ofertas, contenida en el artículo 134 de la LCSP, menciona la utilización de cláusulas sociales, aunque con una redacción bastante desafortunada. Para que su incorporación sea válida han de cumplir los requisitos que se han apuntado anteriormente (estar relacionados con el objeto del contrato, mencionarse en el anuncio y en el pliego, etc...).

Reviste especial interés la admisibilidad de variantes en las ofertas que presenten los licitadores, ya que si nos atenemos al criterio de contratación de personas con problemas de empleabilidad no todas las licitaciones son susceptibles de que se incluya este criterio, por el contrario, puede introducirse como propuesta de mejora.

A los efectos prácticos podemos usar las dos posibilidades apuntadas:

1. **Como criterio específico de valoración.-** Se puede puntuar con 40 puntos sobre un total de 100 la oferta económicamente más ventajosa, o sea el precio más bajo, pudiéndose puntuar, de igual modo, sobre los 100 posibles, con 25 puntos las medidas que la empresa ofertante establezca en relación con la contratación de colectivos con problemas de inserción laboral.
2. **Como mejora voluntaria.-** Se deja abierta la posibilidad de que la empresa participante pueda ofrecer algunas mejoras sobre los requisitos mínimos que exige el pliego de condiciones técnicas, pudiendo estar éstas relacionadas con temas sociales, de tipo medioambiental o ético. Pongamos por caso: “el suministro de catering para una guardería”, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se puede establece

como uno de los criterios de adjudicación: Mejoras con productos de comercio justo.

Esta sería una forma menos directa de introducir las cláusulas sociales, ya que el poder adjudicador no se asegura de antemano que todas las empresas que participen y presenten ofertas vayan a incluir mejoras en esta línea.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se elaboren para la adjudicación de un contrato se pueden incorporar las cláusulas sociales como criterios de valoración (en el caso de que se contemplen más de un criterio de adjudicación, ya que si solo se contempla uno éste ha de ser necesariamente el precio), entre los que se pueden mencionar: que la gestión se realice de forma más beneficiosa para el entorno y con menor impacto, acceso al mercado laboral o criterios de comercio justo.

Se incluirán entre los criterios a tener en cuenta para la adjudicación los aspectos sociales de la oferta que sean superiores al mínimo que hayamos fijado en el pliego de prescripciones técnicas o en el proyecto aprobado y que estén directamente relacionados con el objeto del contrato. Los aspectos sociales serán valorados con la ponderación que en cada caso señale el pliego. Estos han de ser objetivos, específicos y cuantificables objetivamente, de modo que las empresas licitadoras tengan los datos suficientes para valorar e interpretar de la misma manera la información suministrada y que el poder adjudicador pueda hacer una comparación efectiva de las distintas ofertas.

Como se ha señalado anteriormente hay que atenerse a criterios que sean objetivos, pero ciertamente objetivos, así no parecen procedentes las exigencias de tipo local, como la contratación de personas inscritas en una determinada lista social o la contratación de parados de un municipio concreto, ya que la introducción de este tipo de condiciones en el baremo de la valoración puede resultar recurrible sino se justifica adecuadamente en el expediente, y la práctica nos demuestra que el resultado lógico será que la empresa adjudicataria contrate parados de la localidad, es decir, podemos llegar al mismo destino efectuando referencias genéricas y obviando los localismos.

3.- INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES COMO CRITERIOS DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.-

La posibilidad de introducir cláusulas sociales como criterios de ejecución de los contratos admite dos posibilidades:

- 1.- Como obligación de ejecutar un Proyecto de Inserción Socio-Laboral.
- 2.- Como condición de ejecución propiamente dicha.

En ambos casos estamos refiriéndonos, no a criterios de valoración, sino a obligaciones del contratista, por tanto, una vez seleccionada la empresa adjudicataria

dentro de las prestaciones de la obra o servicio se han de poner en marcha medidas que están relacionadas con la inserción sociolaboral, medioambiental o ética.

3.1.- Obligación de ejecutar un Proyecto de Inserción Socio-Laboral.-

En primer término, hay que especificar en el título del contrato la componente social, de modo que las empresas que concurren a formulen sus propuestas de acuerdo con este criterio.

Con ello se obliga a la empresa adjudicataria a realizar además del objeto principal del contrato un Proyecto de Inserción Laboral con personas en situación de riesgo de exclusión social. Se puede utilizar en cualquier tipo de procedimiento, ya que la obligación es inherente al adjudicatario y se impone en la fase de ejecución del contrato. Esta obligación de llevar a cabo un Proyecto de Inserción es una parte integrante del contrato, no un sistema de valoración ni de selección.

Ejemplos de cláusulas sociales afectas a Proyectos de Inserción Socio-laboral:

OBJETO	TIPO DE CLÁUSULA	REDACCIÓN
Puesta en marcha de un Proyecto de Inserción Socio-Laboral entorno a la Rehabilitación de Antiguas Viviendas de Maestros	Cláusula de Ejecución: Presentación de un Proyecto de Inserción Socio-Laboral	El Proyecto que se presente deberá contemplar un Plan de Actuación de acuerdo con los siguientes objetivos: a.- Desarrollar una estrategia de integración social mediante políticas activas de empleo que sustituyan las políticas asistenciales. b.- Asumir la integración social y la autonomía de las personas mediante la inserción laboral. c.-Acompañamiento al empleo, compatibilizando formación y trabajo
Selección del Proyecto de Inserción Laboral incorporado a la contratación de obras en el Barrio X dirigido a colectivos en situación de desventaja en el mercado laboral	Criterio de obligación de diseñar y ejecutar un proyecto de inserción laboral	Los licitadores deberán presentar una propuesta para la ejecución de un proyecto de inserción socio-laboral para colectivos desfavorecidos.

3.2.- Inclusión de cláusulas sociales como condición de ejecución.-

La inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de cláusulas sociales como una condición de ejecución de los contratos públicos ya adjudicados no presenta problemas jurídicos siempre que estas condiciones no sean discriminatorias directa o indirectamente con los licitadores de otros Estados miembros, se mencionen en el anuncio de licitación y en pliego de condiciones. En esta fase los poderes adjudicadores cuentan con un amplio margen de maniobra al no tener que estar las cláusulas vinculadas al objeto del contrato. Tienen carácter contractual y su cumplimiento da lugar a la imposición de las penalidades que imponga el pliego.

Ejemplos de cláusulas sociales como condición de ejecución:

OBJETO	TIPO DE CLÁUSULA	REDACCIÓN
Servicio de Limpieza y Mantenimiento de Zonas Verdes.	Criterio de obligación para contratar desempleados de larga duración y promover la igualdad de oportunidades.	El adjudicatario está obligado a contratar 5 personas desempleadas mayores de 45 años vecinas del municipio X inscritas en la oficina de empleo y a aplicar medidas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres.
Mejora de las condiciones socio-laborales en la Barriada X mediante obras de reparación de viales en dicha barriada.	Obligación de contratar a personas con dificultades de acceso al empleo.	<u>Obligaciones del adjudicatario:</u> el contratista conoce y acepta el compromiso de mantener durante todo el plazo de ejecución del contrato y desarrollando su trabajo en las obras objeto del contrato a 3 personas como mínimo, desempleadas y provenientes del barrio objeto de las obras.

VI.- LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN, CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO O ENTIDADES NO LUCRATIVAS.-

El mercado tutelado consiste en la reserva de una parte del mercado público a determinados colectivos que por sus circunstancias especiales no tienen facilidad para acceder al mismo. Para ello, la Administración tiene que ceder una parte del mismo a las entidades de prestaciones de servicios, que tengan por objeto la integración de personas en situación o riesgo de exclusión social, como pueden ser:

- Empresas de Inserción Social.
- Centros Especiales de Empleo.

➤ Entidades no lucrativas de carácter social.

Primar a estas entidades no supone vulnerar la libre competencia, sino que la discriminación positiva encuentra su sentido cuando ciertos colectivos precisan de una atención especial. El Tribunal Constitucional en la Sentencia de 16 de julio de 1997 argumenta que *“La actuación de los poderes públicos para remediar, así, la situación de determinados grupos sociales definidos y colocados en posiciones de innegable desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y difícilmente eliminables, no puede considerarse vulneradora del principio de igualdad, aún cuando se establezca para ellos un trato más favorable, pues se trata de dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas. Desde esta perspectiva, las medidas protectoras de aquellas categorías de trabajadores que estén sometidas a condiciones especialmente desventajosas para su acceso al trabajo o permanencia en él no podrán considerarse opuestas al citado principio de igualdad, sino al contrario, dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existentes.”*

Las posibilidades que otorga el ordenamiento jurídico para primar Empresas de Inserción son variadas:

- Pueden participar en cualquier procedimiento abierto de adjudicación de los contratos, como cualquier otra empresa ordinaria, siempre que reúnan los requisitos de capacidad y solvencia financiera y legal exigidos. En el supuesto de que en un procedimiento abierto se hayan establecido cláusulas sociales de baremo, podrán hacer valer su experiencia y especialización en esta materia.
- En los procedimientos negociados o restringidos pueden ser invitadas a que presenten ofertas al igual que otra empresa “convencional”, pudiendo establecerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o de condiciones técnicas cláusulas de tipo social.
- Las Administraciones Públicas podrán adjudicar directamente las contrataciones a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo las reglas establecidas en el artículo 95 de la LCSP, y siempre que no se superen determinadas cuantías, 50.000 € para obras, 18.000 € para servicios y suministros. Así, los contratos menores se pueden adjudicar directamente a empresas de inserción, a una empresa sin ánimo de lucro o una empresa ordinaria que se comprometa a contratar a determinados colectivos en situación de riesgo y/o exclusión social, sin ningún requisito de publicidad o competencia.
- Por lo que respecta al procedimiento negociado sin publicidad, se utiliza en los supuestos contemplados en el art. 154 de la LCSP, con carácter general,

además en los casos previstos en los artículos 155, 156, 157 y 158, según se trate de contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministros, o servicios. En el procedimiento negociado la adjudicación del contrato recae en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. Este procedimiento requiere la aprobación de un pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que se establecen los aspectos económicos y técnicos que hayan de ser objeto de negociación con las empresas. El contenido del pliego no limita el contrato posterior, sino que fija inicialmente las condiciones básicas que posteriormente, y tras la negociación pertinente, mediante resolución o acuerdo motivado del órgano competente se validan. Es decir, las condiciones iniciales fijadas en el pliego puedan modificarse, negociarse y alterarse; estamos, por tanto, ante un procedimiento que legalmente permite seleccionar y negociar únicamente con empresas de inserción o bien exigir a la empresa seleccionada que para su ejecución contrate determinado un número de personas en desempleo, exclusión social, etc. Legalmente la Administración debe cumplir para salvaguardar el procedimiento con la invitación al menos a tres empresas, fijar en el pliego las condiciones mínimas objeto de negociación, publicando la licitación en los casos previstos en el artículo 161 y validando, en última instancia, todo el procedimiento.

- En el procedimiento restringido la Administración ha de aprobar, en primer término, el pliego de condiciones administrativas particulares en el que se establecen los criterios objetivos con arreglo a los cuales el órgano de contratación cursará las invitaciones a participar en el procedimiento. No existe ningún inconveniente en utilizar el procedimiento restringido limitado a empresas no lucrativas, de inserción o aquellas que conformen sus plantillas con personas desfavorecidas. La salvaguarda de la legalidad quedará acreditada por la justificación en el expediente, la introducción en el pliego de cláusulas sociales relativas a la contratación de personas en situación de riesgo social, contemplando dichas características con requisito de solvencia técnica o como experiencia a acreditar.

Como experiencia práctica podemos citar la desarrollada por el Ayuntamiento de Burlada. En noviembre de 2001 aprobó el Pliego de CAP para la adjudicación mediante concurso de Servicio de Ayuda a Domicilio aplicando como criterios de adjudicación:

- Hasta el 18% de puntos por tratarse de empresas de economía social.
- 25% de puntuación aquellas empresas que integren un mínimo del 30% de personal de colectivos desfavorecidos.

Por último, mencionar que el Ayuntamiento de San Boi de Llobregat, por su parte, ha puesto en marcha un procedimiento restringido dirigido,



exclusivamente, a empresas de inserción y entidades de economía social, cuyo objeto es la obligación de ejecutar un Proyecto de Inserción Sociolaboral incorporado a la realización de obras de rehabilitación.



EL ORGANIGRAMA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CORPORACIONES LOCALES

José María Vivanco Delgado

Técnico de Administración General
Jefe de sección de régimen interior y servicios generales.
Ayuntamiento de Vélez-Málaga (málaga)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del "VI Curso de Especialización en Gestión Pública Local", Celebrado durante el año 2007 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

ÍNDICE:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
- III. EL ORGANIGRAMA.

I.-INTRODUCCIÓN

Hablar de organigramas, planificación estratégica y ayuntamientos, es hablar de personas, calidad, servicio, en definitiva gobierno y gestión, y siempre manteniendo el guión constitucional de su art. 103.1 por el que 'la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.' Si este es el fin de toda Administración Pública, en la Administración Local -más en contacto con el ciudadano-, no ha de ser menos, teniendo como punto de origen, y si me apuran de destino, este art. 103, donde el interés general se configura de esta manera como un principio constitucionalizado, que debe estar presente y guiar cualquier actuación de la Administración. Por ello la actuación de la Administración Local deberá estar guiada por la búsqueda y prosecución del interés público que le corresponda.

conseguir que el Ayuntamiento sea más eficaz y eficiente a través de la innovación y la mejora continua en (de) su gestión, y que ello se traduzca en unos mejores resultados en el más amplio sentido del término, es el objetivo primordial de este trabajo.

En las Administraciones locales hay que tener en cuenta que cada Departamento ó Área (unidad de organización) presenta un enfoque diferenciado en la manera de conducir su propia organización, de ahí que la estrategia que se marque va a permitir, a las diversas áreas, estructurar como van a operar en el futuro, como se van a enfrentar a los retos del entorno y como van a gestionar sus recursos (humanos y materiales) y procesos.

La Estrategia establece el vínculo entre la organización y el medio que la rodea. Definiendo el ayuntamiento la estrategia le va a permitir adaptarse a los problemas en los aspectos claves que tienen más incidencias.

Es en esa planificación estratégica donde viene a ayudar el establecimiento del organigrama, con su estructura organizativa bien definida y que sepa capaz de levantar el armazón del 'interés general' con la ayuda, en conjunto de una buena GESTIÓN LOCAL, cuestión que se remarca en mayúsculas dado que la política pública local debe impulsarse y mejorarse en el día a día, hay que dar calidad organizadamente.

Sin entrar a fondo en los manidos conceptos de planificación estratégica o bien de control de calidad, intentaremos desde una aproximación de esos conceptos, y su relación con la organización administrativa, cómo puede ayudar el organigrama o cuadro de mando a conseguir que esa planificación estratégica llegue a buen puerto.

Intentaremos que el desconcierto que a veces esta figura genera, en parte debido a su desconocimiento, se disipe y se convierta en una verdadera herramienta de trabajo, siempre con el respeto a la normativa vigente y al amparo del derecho constitucional de actuación eficaz y coordinada, con respeto a la jerarquía existente. A estas alturas en el derecho constitucional español, el principio de jerarquía previsto en el artículo 103.1 hay que ponerlo en conexión con la estructura interna de cada Administración Pública como principio general de organización administrativa, precisamente por considerarse que la jerarquía constituye un instrumento útil para alcanzar una mayor eficacia en la actuación administrativa.

El éxito de una Administración local alcanza su punto más álgido cuando satisface a los ciudadanos plenamente, y en mayor medida depende de su organización, a la dirección de esa organización -responsable directa de la misma- se le achaca el éxito o el descrédito, de ahí que en buena medida buscan su eficiencia y su eficacia, hacer las cosas bien y hacer en todo momento lo que se debe hacer.

Queremos una Administración Local, que éste orientada al servicio público (general), que se relacione con los diversos grupo de interés, que sea flexible y predisuelta (preparada) a las situaciones cambiantes, esto es, adaptativa, democrática y participativa, con valores políticos y ética pública, competitiva. Si lo conseguimos el ciudadano confiará en el Gobierno Local.

No en vano, podremos tener estaciones de oro y trenes veloces, pero la vía, el camino, en definitiva la meta ha de tener buenos raíles, para que el tren no descarrile. A esto contribuye un organigrama, representación gráfica de un modelo de gestión/organización.

II.- PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA (PE)

A modo de esquema sucinto y sin entrar de lleno, en los conceptos y fundamentos de un plan estratégico, objeto de múltiples e ingentes trabajos, vamos a proceder a un rapidísimo estudio del mismo y como punto de partida hay que conseguir que las administraciones locales tengan su propio plan, es decir, un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.

Probablemente dicho razonamiento en algunas administraciones puede no estar exento de cierto escepticismo, sobre todo cuando manejamos dos aspectos claves y decisivos en la administración local, modernización y recursos humanos, ambos aspectos han de ir de la mano, no vale tener una administración moderna sin recurso ni a la inversa, una administración con gran cantidad de personal, sin modernizarse, o lo que sería peor, sin organizarse.

Hecho este inciso, y teniendo en cuenta que una vez analizado el entorno [interno como externo] (1ª fase de la PE), desarrollada la formulación estratégica (2ª fase del PE) y obtenida la misión (3ª fase del PE), cumplido los objetivos (4ª fase), que para llegar a ellos debe tener lugar la formulación de estrategias (5ª fase) conseguimos llegar a la última y definitiva fase de los planes estratégicas, pura y llanamente la aplicación de políticas, que siguiendo la definición de SHERIDAN marcada por PETRICK¹ sería la 'sistemática difusión, integración y adaptación de los recursos de la organización para apoyar las políticas'.

¿Cómo trasladaríamos este PE o Marketing Empresarial a la empresa pública?

CASAJUANA y CALDERÓ² hacen y diversifican la Planificación estratégica pública en dos acepciones:

-PE Pública Corporativa, y PE Pública Territorial, según se trabaje el futuro de una institución, o se trabaje el futuro de un territorio.

Centrándonos en la PEPC, que es el que nos interesa, éste agrega tres factores al PE anteriormente definido, el diseño político, (fundamentalmente el programa electoral), el diseño personal (el toque de mano del dirigente político) y la mayoría social (base electoral sobre la que se apoya el propio partido, y a la que ha de contentar).

Resumida en unas cuantas líneas una de los mayores avances tecnológicos en la sociología de la organización, y tras establecer el guión que debe encaminar a la

administración local para conseguir la 'meta' y establecido el perfil de la política, esta toma de decisiones se lleva a cabo a través de la organización, quedándonos sólo el siguiente paso que sería conectar la formulación estratégica con su implementación.

Un símil al efecto sería que hemos establecido (planificado) una carrera de ciclismo, con su ruta y su meta, sabemos que se ha de circular en bicicleta y sabemos con qué ciclistas contamos, sólo nos queda poner en marcha la carrera, con sus estrategias y organizar la llegada del pelotón a meta, y todo ello con la figura que vamos a ver y explicar, el organigrama.

III.-EL ORGANIGRAMA

1.- DEFINICIÓN.

Definir un organigrama en una Administración Pública es dibujar un esquema de su organización. Básicamente es eso, un dibujo. Los autores que se han dedicado al estudio de las organizaciones han dado sus propias definiciones, sería largo y tedioso incluir las definiciones al respecto, no obstante por su importancia he destacado las que comparto plenamente y entiendo más oportunas en la actualidad.

MAHILLO SANTOS³ indica que el organigrama “es simplemente la representación gráfica simple de una organización existente o ideal”

Igual opinión utiliza BLANCO DE TELLA⁴ cuando señala que “los organigramas son representaciones gráficas de la estructura de las organizaciones. Su finalidad, según los casos, puede ser informativa o analítica. En efecto, los organigramas sirven, en primer lugar, como medio capaz de proporcionar información de base sobre la estructura de la organización. Poseen, desde este punto de vista, la rapidez y eficacia informativa propia de las representaciones gráficas en general”.

En esta misma idea PÉREZ LUQUE⁵ opina que un organigrama es “la expresión gráfica de una estructura.”

Para la mayoría de la doctrina un organigrama es la representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o de una de sus áreas y debe reflejar en forma esquemática la descripción de las unidades que la integran, su respectiva relación, niveles jerárquicos y canales formales de comunicación.

Entrando en la delimitación de esta definición conocemos que la estructura es la suma total de las formas en las que una organización divide su trabajo en diversas tareas, coordinándolas posteriormente, y es organizativa porque es la descripción formal de una organización (Administración o empresa). La estructura organizativa establece la distribución de los puestos de trabajo de una organización y permite definir la forma en la que se reparten las responsabilidades, las jerarquías, las relaciones, etc., por lo que tiene una trascendencia fundamental para la consecución

eficaz de los objetivos de la organización, en definitiva es el medio del que se sirve una organización cualquiera para conseguir sus objetivos con eficacia. Entendiendo la organización, para ello, como un conjunto de personas que interactúan entre sí, según un proceso estructurado para alcanzar determinados objetivos.

El punto clave en la estructura de una organización, y en la que el organigrama nos va a ayudar primordialmente es en el diseño, de maneja que sea clara y visible para todos los que deban realizar una tarea y poder conocer así el responsable de determinados resultados

Por todo ello podemos definir un organigrama de la Administración Pública como la representación gráfica de un modelo abstracto y sistemático, carente de valor jurídico, que muestra determinados aspectos de la estructura organizativa de una Administración mostrando los diferentes niveles organizativos, funciones, relaciones jerárquicas y competencias y responsabilidades entre los integrantes de la misma.

2.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

El principio de autonomía local tiene como efecto primero y fundamental el reconocimiento de organizaciones, corporaciones públicas de carácter territorial, que personifican a las distintas colectividades que integran el Estado.

El art. 1 LBRL califica a los municipios de “entidades básicas de la organización territorial del Estado... que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”.

Por otro lado, la opción del legislador constitucional a favor de los Entes locales como “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos” (art. 1 LBRL), exige un peculiar modo de construcción de la organización del Estado, de abajo arriba, en el que las Entidades Locales territoriales están llamadas a desempeñar un papel fundamental y básico en la realización de las funciones públicas. De ahí que el propio Tribunal Constitucional -STC 28/07/81- considere el principio de autonomía como un principio estructural básico de nuestra Constitución.

Resulta esencial a la idea de autonomía local el carácter representativo de las Corporaciones territoriales locales, y en especial, la integración de dichas Entidades mediante principios democráticos.

Dos importantes efectos se derivan de la consideración de los Entes locales como Corporaciones territoriales. Por un lado, que tienen la condición de poderes públicos, que participan del poder político, cuyo fundamento está en los ciudadanos. Tienen por ende, la capacidad de de conformación social propia de las Administraciones Públicas, Y por otro, en su calidad de tales, tienen reconocidas sus mismas potestades y prerrogativas.

Obviamente el estudio de dichas potestades y prerrogativas es objeto de gran parte del Derecho administrativo, excediéndose por tanto su abordamiento de los límites de este informe.

Entrando de lleno, en las potestades y prerrogativas que nos interesan el art. 4.1. a) LBRL reseña básicamente el contenido de las potestades reglamentarias y de autoorganización.

Respecto a las primeras, hay que señalar que nos hallamos ante dos potestades, la normativa o reglamentaria, y la de autoorganización u organizativa, que han sido consideradas tradicionalmente como la más alta expresión de la autonomía reconocida a un Ente público.

Dejando a un lado la autonomía normativa local, parece imposible concebir un régimen de autonomía que merezca tal calificativo sin reconocer a la comunidad o comunidades implicadas la posibilidad de montar las bases de su administración. La autoorganización se presenta, como un aspecto consustancial a la autonomía, constituyendo, no sólo un *príus*, sino a la vez, un atributo lógico del propio concepto de autonomía.

Entendemos que esta autoorganización constituye la expresión más genuina, el núcleo mismo de la autonomía local, como resulta de lo dispuesto en los arts. 20.2 y 32.2 y de las reservas y salvedades que, en su favor, efectúan los arts. 7-3 *in fine* y 62.2., de la LBRL.

Es en base a ello el que las corporaciones locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas a fin de permitir una gestión eficaz.

La tendencia actual de "modernización" de las administraciones públicas en general y de la administración local, en particular, plantea nuevos e interesantes escenarios y nuevos retos tanto para los rectores políticos, como para los profesionales del referido ámbito.

Será necesario, por tanto, contribuir al proceso de cambio con todos los medios disponibles para hacerlo prosperar y que cale realmente en la organización, suavizando las resistencias al mismo y evitando dilaciones contraproducentes en la implantación.

El cambio es esencial en toda organización a fin de adaptarse a la realidad, ya que ésta es cambiante y el futuro incierto. El factor cambio obliga a diseñar la organización en términos dinámicos, de constante ajuste, considerando esenciales las actividades de planificación, en general, y de recursos humanos, en particular. El no hacerlo así, es decir, el no intentar adaptarse a la realidad y al futuro, implica fuertes costes para toda organización.

La propia Exposición de motivos de la Ley 7/2007, del Estatuto básico del empleado público indica que: 'La organización burocrática tradicional, creada esencialmente para el ejercicio de potestades públicas en aplicación de las leyes y reglamentos, se ha fragmentado en una pluralidad de entidades y organismos de muy diverso tipo, dedicadas unas a la prestación de servicios directos a la ciudadanía y otras al ejercicio de renovadas funciones de regulación y control. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez. Antes al contrario, ha de facilitar e impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos.'

Siendo el personal uno de los elementos esenciales en la organización, por su imprescindibilidad, coste y sensibilidad, las cuestiones de acoplamiento, óptima utilización y ajustes constantes son elementos consustanciales a una buena gestión de recursos humanos.

Es el propio art. 72 de dicho EBEP el que establece que : " En el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones y conforme a lo previsto en este Capítulo".

De esta manera podemos definir la planificación como el proceso por el que una organización se asegura el número suficiente de personal, con la cualificación necesaria, en los puestos de trabajo adecuados, y con el tiempo oportuno para obtener la máxima utilidad.

En ocasiones, la gestión de servicios públicos presenta grandes dificultades al directivo que quiera implantar una política de excelencia en los mismos. Si bien las normas organizativas y de función pública de la Administración no siempre aportan soluciones para construir la moderna Administración, aquélla construida con una clara y decidida finalidad de servicio al ciudadano, es posible compensar esas deficiencias mediante la utilización del principio normativo de eficacia.

Por ello el nuevo organigrama que se presenta supone nuevos retos para una Administración Pública Local que paulatinamente abandona su tradicionalismo abriéndose a nuevas formas gerenciales más participativas con su propio personal y con los ciudadanos.

El principio de eficacia, recogido en el propio art. 103.1 de la Carta Magna desde un ámbito dogmático, ha sido considerado como un principio material de actuación que obliga a considerar los principios de organización como criterios instrumentales para la satisfacción de los intereses generales.

En definitiva esa potestad de la Administración puede consistir en cambios de su estructura orgánica en la búsqueda de una mayor eficacia de su gestión.

3.- ESTUDIO JURISPRUDENCIAL DEL ORGANIGRAMA.

De un estudio jurisprudencial del organigrama puede comprobarse que esta figura es aún reciente en el panorama normativo español, de hecho, aún no existe regulación legal al respecto como ya se ha indicado anteriormente y la jurisprudencia existente realmente sólo nos ha dado ciertas pinceladas y bocetos de lo que se ha ido perfilando como un organigrama dentro de la administración.

En los últimos 25 ó 30 años realmente el panorama jurisprudencial ha sido escueto, no obstante vamos a resaltar algunas de ellas que por su notoriedad o importancia han podido ir perfilando las características técnicas, naturaleza, definición, y sus diferencia con figuras afines, de los organigramas.

La primera sentencia de la que se tiene conocimiento es la STS 15.12.78, en la que un trabajador despedido no pudo demostrar su pertenencia a una empresa determinada, no acreditando en modo alguno, los más esenciales y básicos elementos de hecho en los que hace descansar toda la argumentación de su demanda (de 1976), de un modo especial el haber sido trabajador a las órdenes y por cuenta de la empresa demandada con la categoría profesional y retribución que indica, tiempo concreto de servicios, en su caso, así como fecha del cese en sus no acreditadas actividades y razones y detalles en relación con el mismo, y eso que en el ramo de prueba aportó copia de '*organigrama*' de la Red Comercial de la supuesta empresa a la que pertenecía, lo cual no permitió apreciar la naturaleza de la relación del actor con la empresa, ni aun si llegó a existir la misma ó se trataba de contactos previos anteriores a una relación de trabajo. Era tajante esta primera sentencia.

Tal es así que el organigrama:

-Reajusta y ordena las funciones de los funcionarios existentes en el mismo (STC 18/1987, de 16.02.1987)

-Se le atribuye el desarrollo y aplicación de los cargos y competencias que él se indican (STC 923/1987, de 15.07.1987)

-Está sometido a controles por jerarquía (STC 131/1989, de 17.07.1989). De hecho la STS, S. de lo Social, de 09.01.07 indica que el organigrama es: "jerárquico con coordinadores, supervisores, jefes de servicio, responsables de calidad y formación y un gerente, que son los mandos encargados de supervisar la actividad."

-Recoge y ajusta las necesidades del trabajador.(STSJ Gal. 26.01.2000, Rec. 5344/1999).

-Es una organización de los puestos de trabajo existentes en una administración e implican una reestructuración de la plantilla. (STSJ Andal. 27.10.00, Rec. 1243/2000).

-Un cambio o una reestructuración en él (organigrama) está en relación con la mejor gestión de la actividad de una empresa (STSJ Murcia 16.01.2001, Rec. 1103/2000)

-Debe estar bien engarzado y responder a criterios de racionalidad. Fundamental aquí la STSJ Galic. de 25.04.2001, Rec. 276/1998 lo expresa de la siguiente forma: "lo que resulta chocante en un verdadero Organigrama es, de un lado, la ausencia de una incardinación en él de la sección técnica de la Unidad de..., la cual aparece señalada en el final del catálogo, sin engarce alguno con el resto, lo cual no resulta aceptable en modo alguno; y, de otro lado, se articula la misma sin apoyo burocrático alguno que permita un ordinario funcionamiento(...); es pues una situación, que aparte de confusa, no puede entenderse responda a criterios de racionalidad".

En este sentido resulta clarificadora la STS Sala de lo Contec.-Advo., 22.11.2006, Ponente Sr. Maurandi en la que se anula , por no ser conforme a Derecho, el organigrama que se recurría dado que infringía el principio de racionalidad, dado que se establecía una estructura irracional que no podía hallar cobertura en el margen de discrecionalidad de la empresa recurrida.

-Descripción de las funciones que realizan cada uno de los departamentos y secciones de una empresa (STC 214/2001 de 29.10.2001, y STC 182/2005 de 04.07.2005) o de los diversos centros de trabajo (STSJ Extrem. 30.07.2002, Rec. 362/2002)

-Cuadro de mando de la dirección de una empresa (STC 14/2002 de 28.01.2002), o un cuadro que refleja la estructura de una organización (STC 171/2004 de 18.10.2004)

-El órgano competente para su alteración es el Pleno de la Corporación (STSJ Galic. 30.01.2002, Rec. 795/1999).

-Es la relación de la estructura organizativa y define los servicios del Ayuntamiento (STSJ Cantab. 19.07.2002, Rec. 97/2002).

-Supone una identificación de los servicios básicos, y su vinculación al órgano superior en el que se integran (STSJ Cast.-León 09.03.2004, Rec. 257/2004).

-Ha de incluir la dependencia y situación de los trabajadores en la empresa (STS, S. de lo Social, 17.01.2007)

Al margen de lo anterior, también existe jurisprudencia que puede provocar confusión al respecto ya que:

-La identifica con la plantilla de plazas (STS Sala de lo Contec.-Advo., 28.06.1988) al indicar que: 'habida cuenta que la Administración dentro de las facultades organizativas que le incumben para alcanzar la más adecuada estructuración de los servicios y en definitiva la satisfacción de los intereses públicos, emanada de normas de rango superior al que reviste el acuerdo de convocatoria, pende, en el marco de la más estricta legalidad, reservar plazas determinadas en el organigrama o plantilla aprobada para que sean ocupadas por aquellos titulados cuyos conocimientos específicos resulten los más apropiados para el servicio que van a prestar.'

En similares características opina la STS Sala de lo Social, 27.05.2002.

De hecho la STS Sala de lo Contec.-Advo.,16.11.2001, la identifica con la plantilla orgánica del Ayuntamiento, y ello a que con posterioridad indica que: "la plantilla orgánica municipal es un instrumento de ordenación u organización del personal que, en sí mismo, se presenta como una típica manifestación de la potestad organizatoria del Ayuntamiento, a confeccionar anualmente, a través del presupuesto, según el art. 90.1) de la Ley 7/1985 y art. 126.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobadas por Real Decreto Legislativo 781/1986"

O bien, la identifica con la relación de puestos de trabajo (STSJ P.Vasco, 10.12.1996, Rec. 3735/1995) al indicar que: "el procedimiento adecuado de atención a una vacante determinada de la Administración Pública, identificable como tal en su organigrama o relación de puestos de trabajo". En la misma posición se mueve la STS Sala de lo Contec.-Advo.,13.03.2006 que empieza indicando que: "corresponde al empresario determinar las necesidades de la empresa, sin perjuicio de la negociación colectiva y que la relación de puestos de trabajo se limita a fijar para cada puesto la categoría laboral correspondiente(...) Dice, también, que corresponden en exclusiva al empresario poderes de especificación para diseñar el esquema de organización del trabajo y las disponibilidades de personal para el adecuado funcionamiento de la empresa.", para concluir que: "en el ámbito administrativo, las relaciones de puestos de trabajo son un esquema organizativo semejante a los organigramas que establecen las empresas privadas de cierta dimensión para ordenar la fuerza de trabajo."

Esta 'semejanza' viene a distorsionar el entramado de un organigrama, que aunque bien pudiera ir parejo su desarrollo con el de una relación de puestos, ambos cuerpos, son jurídicamente distintos.

-Contiene los puestos de trabajos del ayuntamiento, objetivado en la relación de puestos de trabajo, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en virtud del art. 22.1 y 23.2. b) de la LBRL (STSJ Catal. 12.02.2002, Rec. 6032/2001)

-La STC 181/2006 de 19.06.2006 pura y llanamente equipara organigrama a organización.

Unos primeros esbozos de su naturaleza jurídica viene dado por:

-La STS (Sala de lo Contec.-Advo., Ponente, Sr. Murillo Martín) 15.01.1992 al indicar que: “ es acordado por el Pleno del Ayuntamiento, ..., conforme a la potestad de autoorganización que el art. 4.1.a) de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 abril, otorga al Ente Local, con el propósito de coordinar los servicios indicados, lo que se hace a través de una Dirección unipersonal de la que depende, de un lado el Departamento de..., y de otro el Departamento ..., por debajo de cuya cúspide directiva aparecen tres ramas coordinadas...”

-La STS (Sala de lo Contec.-Advo., Ponente Sr. Bruguera) de 29.06.1993 por el que:” no hay que olvidar la filosofía que inspira la LBRL, que más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incomunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente”.

-La STS (Sala de lo Contec.-Advo., Ponente Sr. Ledesma) de 29.09.1996 indica que los organigramas permiten identificar y distinguir las tareas asignadas a cada puesto de trabajo indicado en la relación de puesto de trabajo agregando que “si algo de lo más importante de la reforma introducida por la Ley 30/1984 está en el hecho de cambiar el sistema de organización de la Función Pública basado en el principio del Cuerpo por el principio de puestos de trabajo, si el puesto de trabajo es la estructura básica de la Función Pública, ha de garantizarse su contenido objetivo y suficientemente determinado en las relaciones que los aprueban o modifican.”

-La STS (Sala de lo Contenc.-Advo., Ponente Sr. Baena del Alcázar) de 12.07.1999, en la que partiendo de un estudio conciso de la potestad organizativa de la Administración, de cuyo ejercicio se puede desprender la figura del organigrama, llega a estimar el recurso de apelación, dado que el organigrama de un hospital no contemplaba la figura de ‘una unidad orgánica destinada a atender las urgencias’. Entendiendo este técnico, como no podía ser de otra manera, al tratarse de un centro hospitalario, por mucho que el organigrama recogiese la ordenación de medios tanto relativos a la estructura orgánica como del personal que presta sus servicios en dicho centro.

-La STSJ Gal. 05.02.2003, Rec. 779/2000 indica que es una estructura piramidal, que trae causa y que con la finalidad del mejor servicio a los intereses generales que se desprende del artículo 103 CE presupone la atribución a la Administración de la capacidad de organización y coordinación de sus servicios. Haciendo constar el TSJ

que su naturaleza revisora impediría una declaración que ordene a la Administración (local) el ejercicio de potestades propias de ésta, especialmente la organizativa y la reglamentaria, pues ello supondría convertir a los órganos jurisdiccionales en Administración. En todo caso, es la Administración Local quien está en mejor disposición para decidir si resulta necesaria la creación de un servicio o subdirección que se postula en el recurso, pues es indiscutible el derecho de la Administración a organizar los servicios a su cargo en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos, teniendo tal potestad para organizarse únicamente el límite representado por las normas de superior rango a aquellas mediante las cuales se ejercita tal potestad. Siendo el contenido de este tribunal similar al de la STS (Sala de lo Contenc.-Advo., Ponente Sr. Delgado Barrio) de 10.10.1987).

-La reestructuración de un organigrama suponiendo una modificación de las funciones y dependencias jerárquicas de los trabajadores, y con ello la alteración de la dependencia jerárquica obedece a la facultad o «*iuris variandi*» que puede ejercitar el empresario dentro del poder organizativo y directivo que les es inherente a la relación de trabajo, y que le permite introducir variaciones no sustanciales de las condiciones de trabajo. (STSJ Cast-León 03.03.2004, Rec. 11/2004), en similares características se expresa la STC 3/2006, de 16.01.2006, cuando en base a ese '*iuris variandi*' cualquier cambio ha de obedecer a criterios de eficacia del servicio y no solamente por su capacidad de organización empresarial, entablando una justa atribución de categorías en el mismo..

La primera definición concreta empiezan con la STSJ Andal de. 01.10.1997, Rec. 1210/1997, entiende que el: "organigrama trata de garantizar la viabilidad futura de la Corporación a la que le son extrapolables los calificativos que para la empresa privada (competitividad y permanencia de la empresa) son norte de esta medida y sigue razonado que, en última instancia, se trata de la protección de dos bienes jurídicos relativamente contrapuestos, aquel del trabajador y el interés general que representa la actuación administrativa."

Con posterioridad la STSJ Aragón de 13.07.2001, Rec. 78/2000 , se convierte en una de las más relevantes, ya que no sólo diferencia claramente un organigrama, de la plantilla y de la relación de puestos sino que plasma una de las mejores definiciones existentes en la jurisprudencia al día de hoy al decir que organigrama es "*es un esquema o representación gráfica que muestra la organización administrativa facilitando su visión conjunta, (...) como un conjunto de figuras geométricas enlazadas entre sí por una serie de líneas, en el que las figuras representan órganos o, en su caso, puestos de trabajo, y las líneas expresan las relaciones entre ellos, y ello con una finalidad informativa (proporcionan información rápida, visual, sobre una organización) o analítica (sirven de instrumento para un análisis de las posibles anomalías y desequilibrios organizativos).*"

-La STSJ Cantab. 12.12.2005, Rec. 976/2005 lo viene a configurar como la estructura de misiones y funciones básicas de un órgano gerente con diversas jefaturas; con

misión de Prestación, y criterios de rentabilidad de servicios de mantenimiento y del material rodante y asistencia técnica de los diversos operadores existentes.

-La STS Sala de lo Contec.-Advo., 22.11.2006, Ponente Sr. Maurandi, interesante en el panorama jurisprudencia lo denomina como una :” estructura organizativa de cualquier órgano público”, estableciendo que dicha estructura global ha de poseer los siguientes requisitos:

1. la enumeración de las unidades funcionales internas que lo componen
2. la definición de los cometidos o atribuciones que cada una de esas unidades tiene asignadas;
3. la indicación de si la titularidad de esas mismas unidades, en lo que se refiere al ejercicio de sus específicas competencias, corresponde individualmente a una sola persona o a varias personas para que aquel ejercicio se realice de manera colegiada.

- La STS, Sala de lo Social, 09.01.07, Ponente Sr. Gil Suárez, denomina al organigrama como : “una descripción detallada de los cambios organizativos acreditadamente adoptados para mejorar la situación de la empresa”

4.-DIFERENCIA CON OTRAS FIGURAS AFINES

4.1.-Con instrumentos de gestión de recursos humanos

LA PLANTILLA

Es el conjunto de plazas creadas por la Corporación local agrupadas en Cuerpos, Escalas, Subescalas, Clases y Categorías en lo funcional y los diversos grupos de clasificación en lo laboral, de acuerdo con la estructura establecida por la normativa aplicable; materializa la estructura de personal. La plantilla no contiene puestos de trabajo sino plazas y titulares de las mismas.

Se contemplaba en el art. 14.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública: «Las plantillas y puestos de trabajo de todo el personal de la Administración Local se fijarán anualmente a través de su presupuesto».

El art. 90 de la LBRL establece: «1. Corresponde a cada Corporación Local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. 2. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.»

Asimismo el art. 126 TRRL dispone: «1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. A ellos se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.

RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Constituyen el principal instrumento organizativo de las Entidades locales, pues con ellas se diseña el modelo organizacional a nivel de estructura interna ordenando y clasificando al personal en orden a la relación concreto del trabajo a desarrollar.

Mediante la relación de puestos de trabajo, se racionaliza y ordena la función pública y es un instrumento esencial de la política general de personal al incluir en la misma la dimensión económica o presupuestaria.

Se define la RPT, siguiendo al art. 15.1 LMRFP como el *“instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas”*. Su propósito, (su fin) es expresar, de manera ordenada, el conjunto de puestos de trabajo de una organización administrativa que deban ser empeñados por funcionarios de carrera, por personal eventual, indistintamente por unos u otros, y por personal laboral, con la detallada descripción de sus características y requisitos.

La RPT tiene carácter normativo, y es una norma consecuencia de la potestad de autoorganización reconocida a las entidades locales según el art. 4.1. a) LBRL. Y como tal norma, es de obligatorio cumplimiento y tiene una vigencia indefinida en el tiempo hasta que sea modificada.

Como instrumentos de planificación y gestión de recursos humanos, los artículos 69 a 74 de la LEBEP se refieren a los Registros de personal, a los Planes para la ordenación de los recursos humanos, a las Ofertas de empleo público, y a las Relaciones de puestos de trabajo u “Otros instrumentos organizativos similares”.

La regulación que el artículo 74 de dicha ley hace de esta figura no tiene la misma intensidad normativa de la que hasta el momento gozaba; no obstante debe tratarse como una regulación de mínimos que puede ser desarrollada.

Por otra parte, la LEBEP elimina a la obligación de ordenar los puestos de trabajo al referirse a «otros instrumentos organizativos similares», añadiendo que dichos instrumentos serán públicos.

CATÁLOGO DE PUESTOS DE TRABAJO

Surgieron como medio de aplicar el sistema retributivo instaurado por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y como instrumentos descriptivos del personal existente, convirtiéndose después en un medio idóneo para crear, modificar, refundir o suprimir puestos de trabajo.

En la Administración Local fueron un recurso para implantar el sistema retributivo del personal al servicio de las Corporaciones Locales, si bien configurados como instrumentos provisionales y transitorios hasta la aprobación de las Relaciones de los puestos de trabajo; en este sentido, la D.T.2ª del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se posibilitaba la aplicación del nuevo sistema retributivo a los funcionarios públicos de las Administraciones Locales, dispuso lo siguiente:

«Hasta tanto se dicten por la Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo-tipo y las condiciones requeridas para su creación, los Plenos de las Corporaciones locales deberán aprobar un catálogo de puestos a efecto de complemento específico. Mientras no están aprobadas tales normas, los catálogos únicamente podrán ser modificados mediante acuerdo del Pleno.»

En consecuencia, los Catálogos no eran equivalentes a las Relaciones de puestos de trabajo, sino instrumentos más simples, por parciales e incompletos; debían confeccionarse hasta tanto no lo fueran las Relaciones. En este sentido, las SSTSJ de Cataluña de 12-1-1990 y 14-7-1990:

Los Catálogos no constituyen propiamente una Relación de puestos de trabajo, sino un instrumento más simple y empleado en la práctica por numerosas Administraciones como sustitutivo de las Relaciones de puestos de trabajo".

4.2.-Con diversas representaciones gráficas

DIAGRAMA DE REDES: Se utiliza sobre todo en informática para facilitar la representación gráfica de las relaciones de prioridad, con sucesiones lógicas y secuenciales, identificando las actividades que tengan principio y fin, que guarden relación entre ellas y con un tiempo específico para realizarse. Gráficamente se dibujan con círculos (nodos) que representan el inicio fin de una tarea o acción y las líneas vienen identificadas con flechas, que indican la secuencia y el tiempo.

FLUJOGRAMA O DIAGRAMA DE FLUJOS: Representación gráfica de una sucesión de hechos, situaciones, movimientos o relaciones de todo tipo, por medio de símbolos u operaciones en un sistema. El caso más típico sería la representación gráfica (pictórica o simbólica) de un procedimiento administrativo. Tiene sus propias figuras geométricas, símbolos y formatos.

CUADRO DE MANDO INTEGRAL (CMI)

Es una herramienta de administración de empresas que muestra continuamente cuándo una administración y sus empleados alcanzan los resultados perseguidos por la estrategia y ayuda a ésta a expresar los objetivos e iniciativas necesarias para cumplir con dicha estrategia. Ciertamente se puede (y se debe) representar gráficamente y que engloba la perspectiva financiera, de los clientes (usuarios) y empleados, así como, la visión de los procesos internos en la consecución de dicha estrategia. Normalmente se suele usar en las empresas privadas, sobre todo en sociedades anónimas, en las que ante los ojos de los accionistas se justifica los objetivos de la planificación financiera y presupuestaria.

5.-CLASIFICACIÓN DE LOS ORGANIGRAMAS.

5.1.-Por su naturaleza.

a) Microadministrativos

Corresponde a una sola organización, pero pueden referirse a ella en forma global o a alguna de las unidades que la conforman.

b) Macroadministrativos

Involucra a más de una organización.

c) Mesoadministrativos

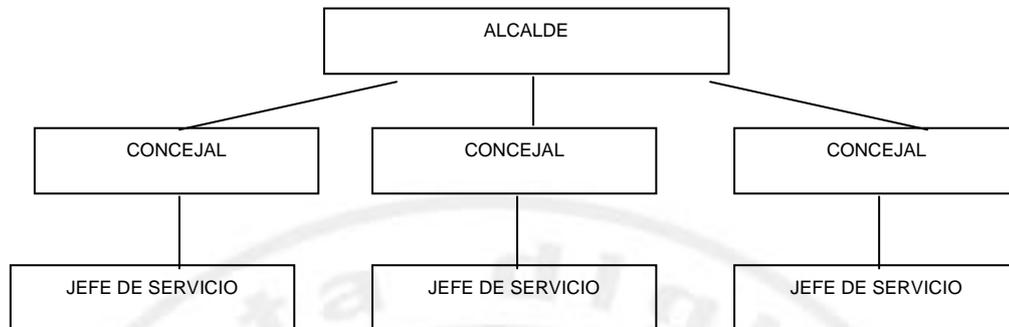
Es la que suele venir definida para la Administración. Es la combinación de una o más organizaciones específicas. Contemplan a todo un sector administrativo, o a dos o más organizaciones de un mismo sector.

5.2.-Por su ámbito.

a) General

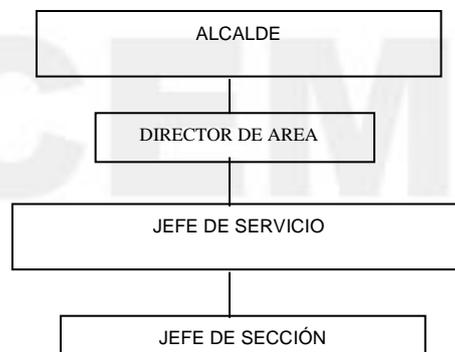
Contienen información representativa de una organización hasta determinado nivel jerárquico, dependiendo de su magnitud y características, por lo tanto, presentan toda la organización y sus interrelaciones. Facilita una información sucinta de la organización.





b) Específico o Analíticos

Muestran en forma particular la estructura de una unidad administrativa o área de la organización, por lo tanto, representan la organización de un Departamento o sección de la administración. Suelen contener una información detallada



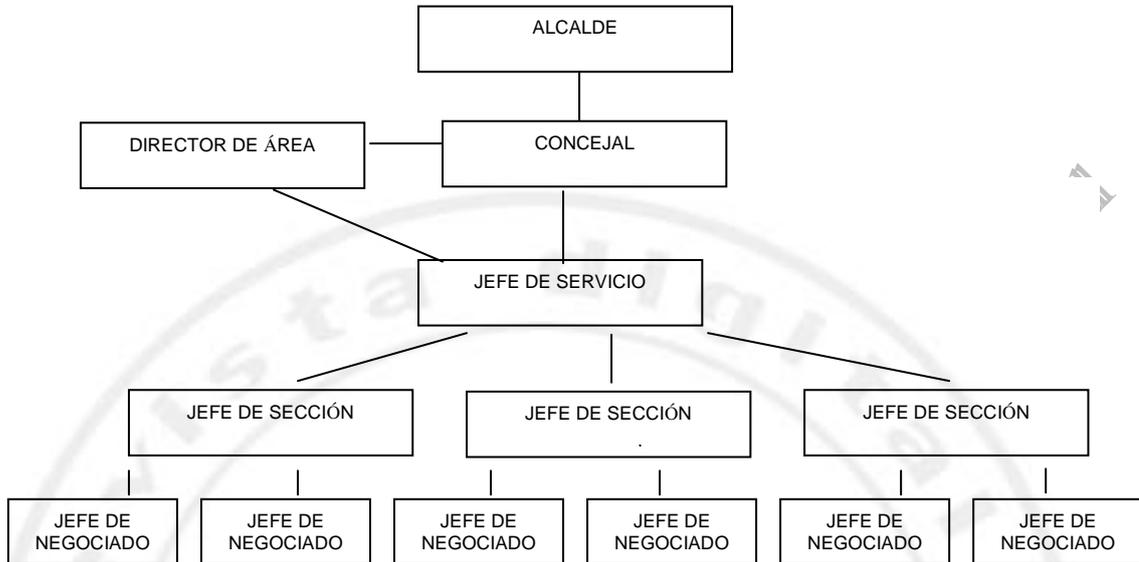
c) Suplementarios

Son los que se utilizan para mostrar una unidad de la estructura en forma analítica o más detallada, por ejemplo una sola sección o servicio o departamento concreto.

5.3.-Por su contenido.

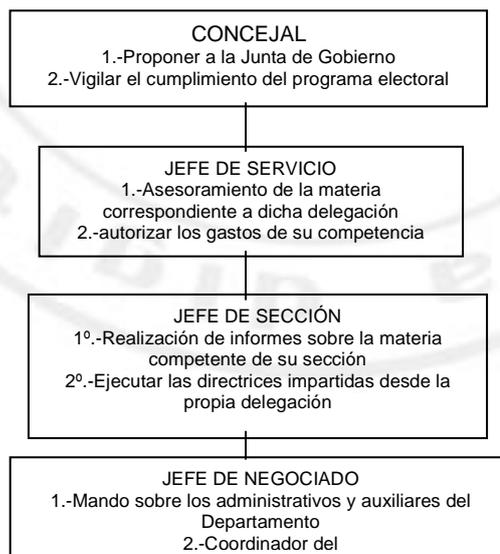
a) Integral

Es la representación gráfica de todas las unidades administrativas de una organización así como sus relaciones de jerarquía o dependencia.



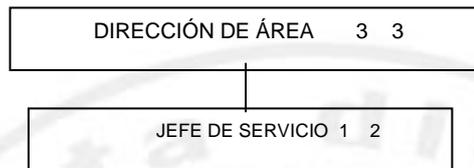
a) Funcionales

Indica las principales funciones que se le asigna de acuerdo a las unidades y sus interrelaciones este tipo de organigrama es de mayor utilidad para capacitar al personal y representa a la organización en forma general.



c) de puestos, plazas y unidades

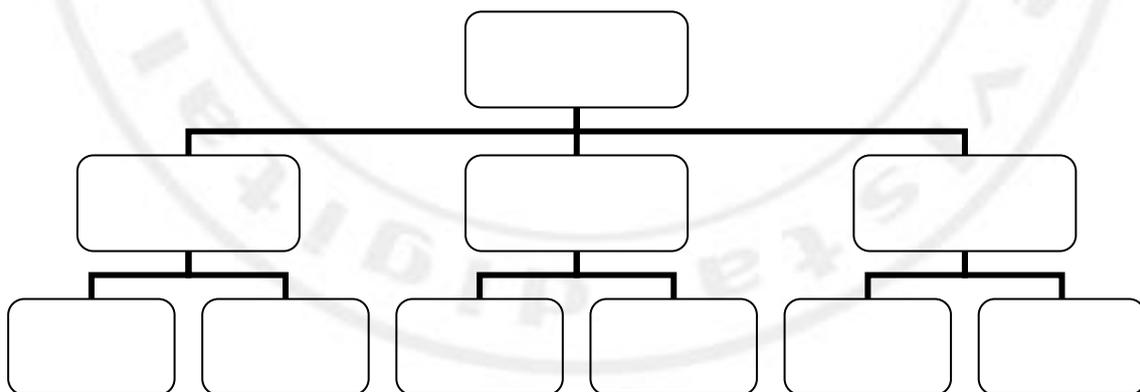
Indican, para cada unidad consignada, el estado existente de plazas y puestos. También pueden incorporar los nombres de las personas que ocupan las plazas.



5.4.-Por su presentación.

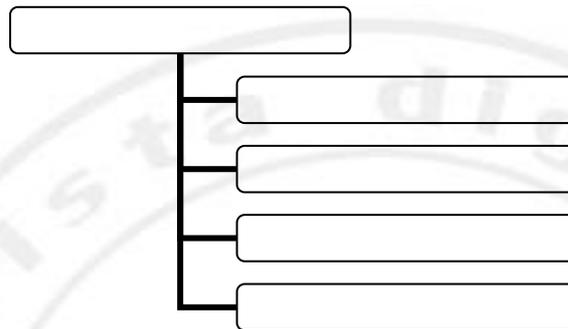
a) Vertical

Presentan las unidades ramificadas de arriba abajo a partir del titular en la parte superior, desagregando los diferentes niveles jerárquicos en forma escalonada. Son los de uso más generalizado en la administración, por lo cual se recomienda su uso en los manuales de organización. También llamados organigramas 'standard' o clásico. Este Organigrama representa con toda fidelidad una pirámide jerárquica, ya que las unidades se desplazan según su jerarquía de arriba abajo en una gradación jerárquica descendente.



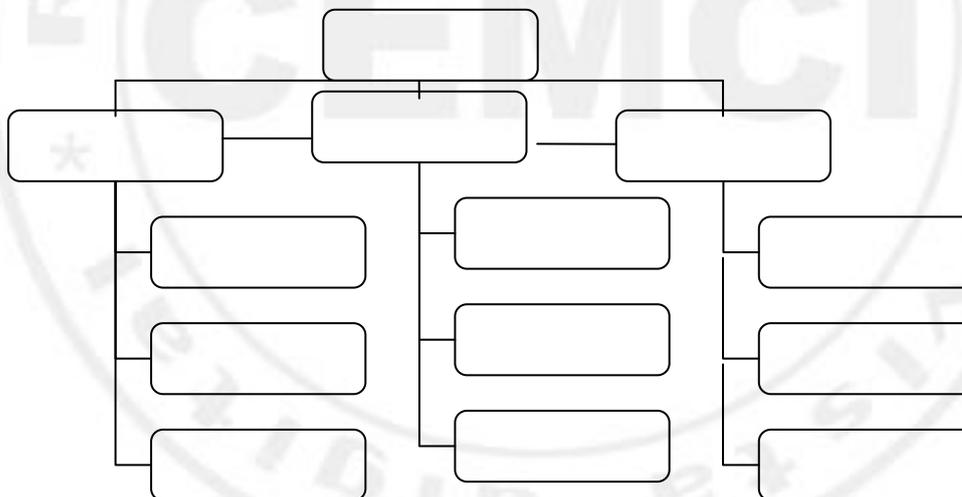
b) Horizontal

Despliegan las unidades de izquierda a derecha y colocan al titular en el extremo izquierdo. Los niveles jerárquicos se ordenan en forma análoga a columnas, mientras que las relaciones entre las unidades por líneas se disponen horizontalmente.



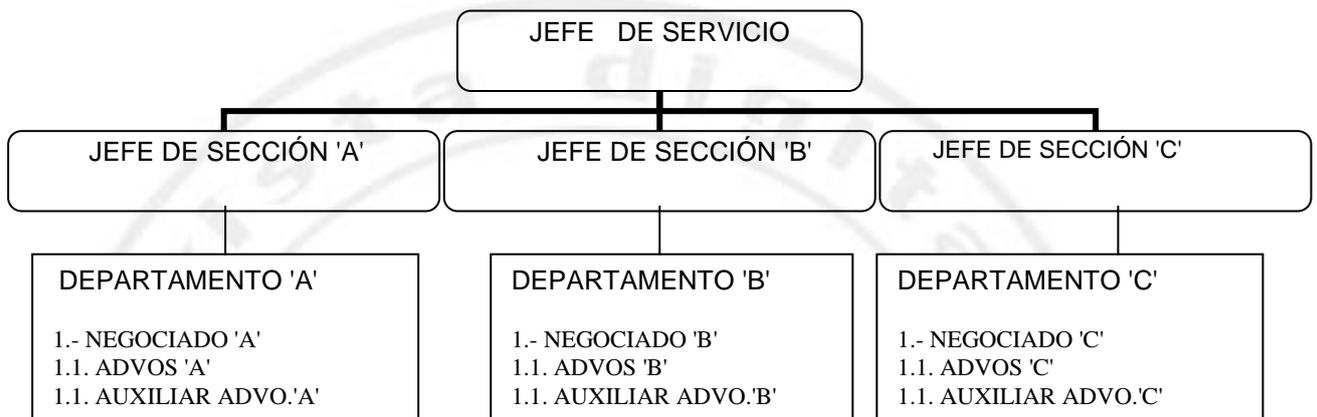
c) Mixtos

La presentación utiliza combinaciones verticales y horizontales con el objeto de ampliar las posibilidades de visualización. Se recomienda su utilización en el caso de organizaciones con un gran número de unidades en la base.



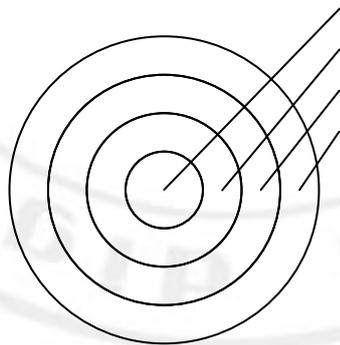
d) De Bloque

Parten del diseño vertical e integran un número mayor de unidades en espacios más reducidos, al desagregar en conjunto varias unidades administrativas en los últimos niveles jerárquicos seleccionados para el gráfico.



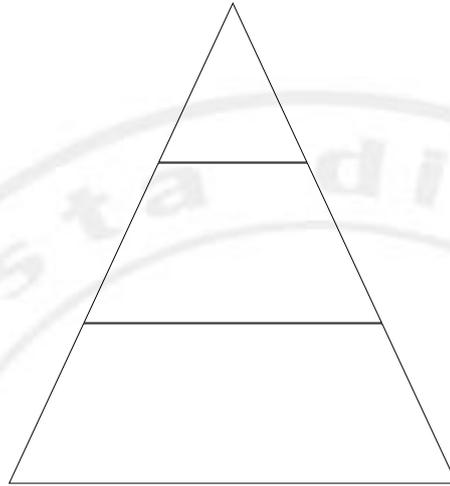
e) Concéntrico o circulares

En este organigrama, los niveles jerárquicos se muestran mediante círculos concéntricos en una disposición de dentro a fuera y en orden de importancia. Creados en su momento para disipar la imagen de subordinación que traducen los organigramas verticales y tradicionales con esa forma de disposición de las unidades, pero que no ha tenido éxito en su instalación.



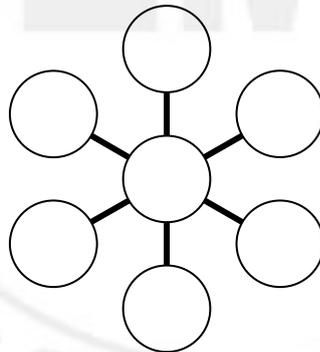
e) Piramidal

Modalidad de organigrama vertical, en la que éste, ya no sólo representa con toda fidelidad una pirámide jerárquica, sino que gráficamente es una pirámide. Al igual que el vertical se desplaza según su jerarquía desde arriba hacia abajo.



e) Radial

Modalidad de organigrama que gira en torno a un responsable superior, que se incluye en el centro del eje y del cual se van desprendiendo a modo de brazo el resto de unidades dependientes del mismo.



5.5.-Por el número de habitantes.

CORRAL VILLALBA⁶ diferencia cuatro grupos atendiendo a la población del municipio, según los tramos siguientes de a 1000 habitantes, de 1000 a 5000 habitantes, de 5.000 a 20.000 habitantes, y un cuarto grupo de más de 20.000 habitantes.

La Dirección General de Cooperación Local indicaba a fecha 01.01.2006, que en el tramo de menos de 5.000 hab. se encuentra el 13,44 % de la población española,

distribuido en 6.853 municipios; de 5.000 a 20.000 hab. se encuentra el 19,44 % en 895 municipios; y en municipios de más de 20.000 hab. se encuentra el 67,12 %, en total 263 localidades.

a) Grupo 1º

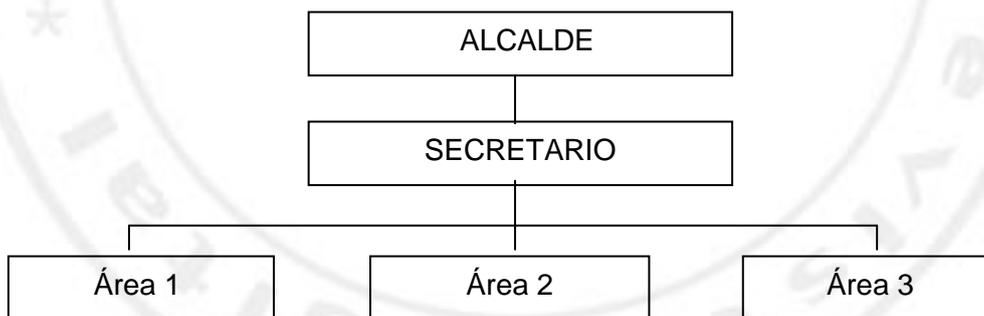
Corresponde a los pequeños municipios, o los regidos por Concejo Abierto, y en definitiva aquellos con no más de siete concejales. Es el organigrama más básico, en el que la figura más importante es el Secretario General



b) Grupo 2º

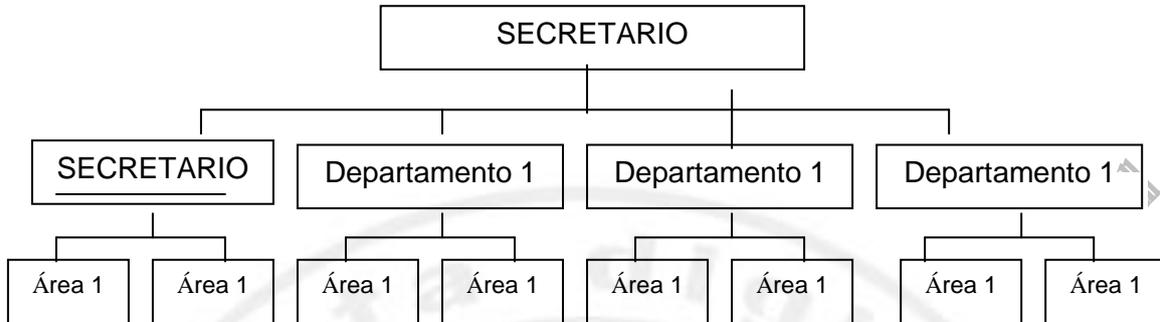
Corresponde a municipios que presentan el inicio de la complejidad organizativa, y tiene ya entre siete y nueve concejales.

La figura fundamental sigue siendo el Secretario, y ya se nota en ellos es el esbozo de algunas áreas determinadas.



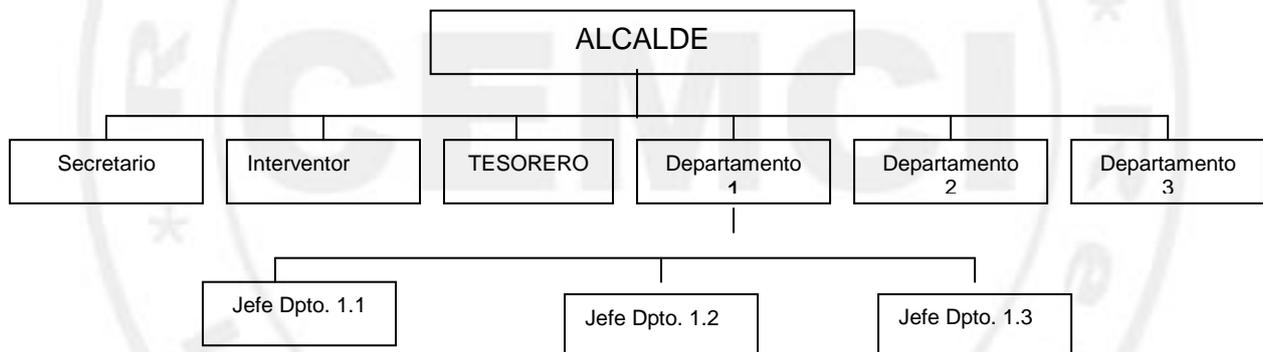
c) Grupo 3º

Son municipios cuya organización y dimensión de la plantilla comienza a tener gran tamaño, y poseen hasta diecisiete concejales. Se nota una serie de áreas temáticas bien diferenciadas.



d) Grupo 4º

Son los municipios que se acercan a los de gran población, y éstos propiamente dichos. Corresponde a la estructura municipal más compleja y están formados por más de 25 concejales.



6.-TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ORGANIGRAMAS.

6.1.-Principios básicos

A) El organigrama es el resultado de la creación de una organización, o bien existiendo ya la organización no se disponía de él, o de una modificación de la organización la cual hay que representar. Son tres las posibilidades que pueden dan pie a la elaboración de un organigrama:

I.- Cuando se crea una nueva organización.

II.-Cuando esta existe pero no tiene organigrama, y si lo tuviese, habría que organizarlo y reajustarlo

III.- Cuando se procede a modificar el organigrama ya existente.

B) Ningún organigrama debe tener carácter finalista, puesto que su valor verdadero depende de que se mantenga al día y en siempre en consonancia con los cambios que va experimentando la estructura. No hay que olvidar que una Administración es un cuerpo en movimiento, el personal existente está en continua interactividad y en algunos casos la comunicación puede ser compleja, y siendo el contexto (campo de trabajo) dinámico, el organigrama, por ende, ha de ser dinámico. Este técnico entiende que todo organigrama es un proyecto vivo, que se construye en el tiempo y que evoluciona en la gestión.

C) El tipo de organigrama que ve a regir para la organización se selecciona de mutuo acuerdo con la dirección, tomado como guía fundamental la adopción del que resulte de mayor utilidad y provecho para la administración, y no aquel destinado a satisfacer el capricho de alguien. De hecho la dirección, en palabras del propio CORRAL VILLALBA⁷

D) En el sector publico hay intención de reorganizar sus estructuras organizativas, y aún mas, hasta su propia su organización en general, coincidente, casi siempre, con el inicio de cada una de las legislaturas.

6.2.-Método de trabajo

Al margen de las diferentes líneas de conexión o diversas fases para la elaboración de un organigrama se ha de averiguar (determinar) el programa de trabajo, en definitiva, planificar el programa de trabajo.

Para llevar a cabo se necesita un documento rector que sirva como marco de actuación empleando un oportuno cronograma (o diagrama de Gantt) que permita, en la medida de lo posible, habida cuenta de la complejidad en el caso de las administraciones locales, identificar la actividad en que se estará utilizando cada uno de los recursos y la duración de esa utilización, de tal modo que puedan evitarse

periodos ociosos innecesarios y se dé también al responsable-administrador una visión completa de la utilización de los recursos que se encuentran bajo su supervisión.

Sin entrar en demasía en la elaboración de dicho diagrama, básicamente ha de contar el mismo con dos ejes, el izquierdo (vertical) y el derecho (horizontal), en el primero de ellos se escriben los nombres de las tareas a realizar situándose de manera que el lado izquierdo de los bloques coincida con el instante cero del proyecto (su inicio). A continuación, se dibujan los bloques correspondientes a las tareas a realizar y, que a su vez, sólo dependan de las tareas ya introducidas en el diagrama. Se repite este punto hasta haber dibujado todas las tareas, y en el eje horizontal se incluye un calendario, o escala de tiempo definido en términos de la unidad más adecuada al trabajo que se va a ejecutar: hora, día, semana, mes, etc. Dado que en el eje vertical, se incluyen las actividades que constituyen propiamente el trabajo a ejecutar, a cada actividad se hace corresponder una línea horizontal cuya longitud es proporcional a su duración en la cual la medición efectúa con relación a la escala definida en el eje horizontal conforme se ilustra.

6.3.-Componentes del organigrama

■ **CAJETÍN:** es la figura geométrica. Normalmente un paralelogramo rectángulo. Y vienen a definir a cada uno de los compartimentos de la estructura orgánica que se va a describir.

En el control de la representación del organigrama se han de observar los siguientes controles:

- A. No es recomendable usar otra figura geométrica distinta de la anteriormente indicada del rectángulo, dado que el uso (que también puede ser normal en muchas organizaciones) de círculos, rombos, elipses u otras figuras geométricas puede dar confusión con los flujogramas que sí utilizan dichas figuras poligonales. Dichos rectángulos habrán de ser de dimensiones semejantes.
- B. La colocación de las figuras en el gráfico deberá observar los siguientes requisitos:
 - 1) El nivel jerárquico de cada departamento o unidad administrativa.
 - 2) La disposición de las distintas unidades departamentales deberán ordenarse de acuerdo con los diferentes niveles jerárquicos existentes en la organización que podrán variar según su naturaleza, funciones, sector, ámbito, y el contenido propiamente dicho.
 - 3) En las Administraciones Locales el organigrama debería observar los siguientes niveles:

I.-A diferente nivel jerárquico:

- a. Alcalde
- b. Habilitados estatales

- c. Concejal-Delegado
- d. Dirección de Área
- e. Jefe de Servicio
- f. Adjunto a Jefe de Servicio
- g. Jefe de Sección
- h. Adjunto Jefe de Sección
- i. Jefe de Negociado
- j. Administrativos
- k. Auxiliares Administrativos
- l. Resto personal subalterno

II.-A igual nivel jerárquico:

Se incluyen los cajetines con dependencia unívoca del mismo superior jerárquico.

■ **LÍNEAS DE CONEXIÓN:** Este componente muestra los tipos de relaciones que se presentan en una estructura de organización.

Pueden ser de dos tipos:

a) Continuas o discontinuas, éstas últimas son las que indican tanto, la relación de autoridad funcional, de asesoría, como la de coordinación como más abajo se verá.

b) Finas o gruesas, esta última indica las relación con los órganos desconcentrados

c) Tipos de relaciones que se presentan:

a.- **RELACIÓN LINEAL:** es la que inclina que la transmisión de autoridad y responsabilidad sea a través de una sola línea, ya que existe una relación entre las diferentes unidades que aparecen en el gráfico de la organización. Es la organización piramidal por excelencia. Haciendo la salvedad que todas las unidades que dependan de un superior deben quedar vinculadas a él por una sola línea (de unión), manteniendo el mismo grosor de las líneas de interconexión en todo el organigrama, aún siendo el departamento de mayor importancia o mayor jerarquía. Se debe evitar que las referidas líneas de conexión acaben con flechas orientadas hacia abajo, dado que dicha flecha no va a remarcar la propia estructura organizativa y podría conllevar romper el propio principio de autoridad-responsabilidad que ampara el gráfico.

b.- **RELACIÓN DE AUTORIDAD FUNCIONAL:** Es aquella que representa la relación de mando específico o especializado, con sus distintos niveles de autoridad. Este tipo de relación (de autoridad) se limita al método específico de ejecución de una actividad y puede existir en forma paralela a la autoridad línea. Debe presentarse gráficamente por medio de líneas cortas de trazos discontinuos.

c.- **RELACIÓN DE ASESORÍA:** Es aquella que representa los órganos que proporcionan información técnica a los de línea. En la administración local normalmente Secretaría General, Asesoría Jurídica o Técnicos. Entendiendo en este caso que la única persona legitimada para el asesoramiento legal receptivo en las Corporaciones locales sigue siendo el Secretario General, según art. 1.1 a) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Este relación de asesoría puede tener dos tipos, a su vez, interna, cuando la que proporciona la unidad asesora forma parte de la estructura organizacional -a los órganos de línea-, o externa, es la que suministrando unidades asesoras a los órganos de línea de la organización, desempeñan sus funciones de forma independiente a ésta. Debe presentarse gráficamente a través de líneas de trazo discontinuo colocadas perpendicularmente a la línea de mando de la unidad de la cual dependen jerárquicamente.

d.- **RELACIÓN DE COORDINACIÓN:** Este tipo de relación tiene por objeto interrelacionar las actividades que realizan diversas áreas de la organización. Puede existir entre unidades de un mismo nivel jerárquico o no. No obstante, este tipo de relaciones debe ser simple y sencilla, y su cadena de mandos, también corta y sencilla, de otro modo, podría perder la esencia del organigrama, su eficacia. Debe presentarse gráficamente a través de líneas largas de trazo discontinuo.

e.- **RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS:** Es aquella que tiene por objeto representar a los órganos desconcentrados con que cuentan las dependencias, para la atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Se deben incorporar por debajo del último nivel del organigrama. Entre estos órganos y el cajetín de unión (unidad departamental) debe trazarse una línea de más grosor que diferencia al resto de las líneas de mando.

f.-OTRAS RELACIONES

La existencia de otras posibles relaciones dentro de las administraciones locales suelen ser más bien escasas, restarían para otras administraciones públicas las relaciones de comisiones (con representantes de otras instituciones oficiales, ya sea Diputaciones o Comunidad autónoma), para el caso que así se produjera, el cajetín de ubicación sería un rectángulo de trazo discontinuo ligado perpendicularmente a la línea de mando por una línea de coordinación.

6.4.-Fases de elaboración

1º.-Autorización y apoyo de los niveles superiores.

La decisión de la implantación de un organigrama en una Administración local, o su puesta en marcha o incluso la simple modificación de las líneas estratégicas del existente, debe ser responsabilidad de la corporación, la cual es la máxima autoridad para planear su elaboración, quien podrá trasladar dicha responsabilidad a las

diversas delegaciones o direcciones de área o jefes de servicio que, a su vez, se encargarán de integrar los diversos equipos de trabajo, dada la máxima compenetración y entendimiento que debe existir en su elaboración, con las diversas unidades de trabajo o personal de apoyo.

2º.-Acopio de la información.

Esta fase con lleva varias subfases a la vez:

1ª.-Captación de la información: sencillamente ver que se tiene. En una administración se ha de empezar por estudio de la plantilla (plazas) y R.P.T. (puestos), así como la D.P.T. (descripción de puestos). Esta etapa debe concluir con una entrevista con los líderes técnicos de cada área, y éstos con su personal operativo. De ahí que el engranaje técnico y la motivación del personal ha de ser pleno y mayoritario.

2ª.-Analizar la información: de toda la información obtenida se necesita realizar un examen crítico con los datos obtenidos para detectar posibles contradicciones, lagunas o duplicidad de funciones, y mecánicamente el proceso de implantación (o modificación, en todo caso) ha de modificar y corregir los posibles fallos en la organización, como veremos posteriormente.

3º.-Clasificación y registro de la información.

Una vez la información en nuestro poder (con las consabidas modificaciones que se hayan efectuado sobre la estructura organizativa) , se ha de plasmar la misma en un formato que permitan su manejo ágil y claro. Este soporte ha de tener dos formatos, el informático, con el formato correspondiente y, a papel, recomendable para este último caso que sea un documento fuerte y compacto, ya que su consulta ha de ser continua y constante, con hojas intercambiables que pueda permitir una continua renovación del mismo, con una numeración consecutiva que lo facilite.

5º.- Diseño del Organigrama.

Elaboración propiamente del documento gráfico.

7.-IMPORTANCIA DE LOS ORGANIGRAMAS. VENTAJAS

7.1.- Como instrumento de análisis:

a) Detección de fallas estructurales, ya que representa gráficamente las unidades de trabajo y las posibles relaciones entre ellas, por tanto el binomio unidad-relación ha de preservarse en todo el organigrama independientemente de la actividad,

función o autoridad que desempeñen entre sí las diferentes unidades y sus relaciones, evitando en la medida de lo posible las 'dispersiones departamentales, y así permitir el trabajo coordinado, aprovechando al máximo los recursos disponibles.

b) **Detección de fallos de control revisor.** A través de análisis periódicos de los organigramas actualizados, ya que se puede detectar cuando el espacio de control de una unidad excede a su capacidad o nivel y en cualquier de estos casos es aconsejable recomendar la modificación de la estructura en sentido vertical u horizontal, con lo que se conseguiría evitar las temibles lagunas orgánicas.

c) **Detección de fallos interdependientes.** Relación de dependencia confusa. A veces se crean unidades sin estudiar primero su ubicación y en el momento de actualizar los organigramas se descubren dobles líneas de mando, o lo que puede ser peor, una ruptura de mando, que puede provocar fricciones y sensaciones frustrantes en diversos departamentos. Situación por otra lado, que no debe resultar extraño en una administración local de gran tamaño y excesiva descentralización orgánica.

d) **Sobredimensionamiento:** el organigrama puede tener un objetivo claro, y conciso, que la administración FUNCIONE, siendo importantísimo para ello que no esté sobredimensionado, y pueda impedir la toma de decisiones adecuadas y en tiempo. De hecho los cambios organizativas se han de producir como consecuencia de los cambios del entorno para reforzar los niveles de competitividad a nivel interno, aconsejando este técnico tres cuestiones, que no por ser simples son baladíes:

1º.-Descargar la estructura de mandos intermedios, ya que simplifica enormemente la administración de personal, y reduce los costes salariales.

2º.-Favorecer la comunicación interna, especialmente la vertical, tanto ascendente como descendente

3º.-Eliminar diferencias entre la base y la cúpula mejora los niveles de implicación y compromiso de la plantilla

7.2.- Como instrumento finalista:

Al proporcionar la representación gráfica de los aspectos fundamentales de una organización, permite entender un esquema general, así como el grado de diferenciación e integración funcional de los elementos que lo componen, siendo por tanto:

a) Fuente autorizada de consulta con fines de información.

b) Indica la relación de jerarquía que guardan entre sí los diferentes órganos que integran una dependencia o unidad.

c) Facilita al personal el conocimiento de su ubicación y relaciones dentro de la organización.

- d) Muestra una representación de la división del trabajo, ya que:
- Define los cargos existentes en la administración (local, en este caso)
 - La agrupación de los cargos en unidades administrativas
 - Autoridad asignada a cada uno de ellos.

C) Como instrumento funcional:

En un doble sentido podríamos estudiar su importancia desde:

- a) Corporación/ciudadano: para ambos casos orienta las unidades administrativas de la Administración, al reflejar la estructura organizativa, sus características gráficas y sus actualizaciones..

En este sentido se echa de menos la existencia de manuales de organización (de procedimientos, en el argot de las empresas privadas) en las administraciones públicas, cuestión ésta que aún no ha calado en las administraciones y que tendría su camino allanado con el establecimiento de un buen organigrama corporativo. No obstante la existencia de manuales de organización, poco a poco se van a ir instalando en las diversas administraciones ya que es la entrada para el establecimiento de una gestión de calidad en las mismas. Téngase en cuenta que en las empresas privadas (por contraposición con las administraciones públicas) los organigramas (como estructura organizativa de esa empresa) vienen definidos en los propios manuales de organización.

- b) Para el área de administración de personal:

El analista (técnico) de personal necesita este instrumento para los estudios de descripción de puestos (DPT), ya que sirve para proceder a valorar económicamente los puestos de trabajo (VPT)[lo que en la teoría organicista se llamaría plan de administración de sueldos y retribuciones] y serviría como elemento de apoyo para la implementación, seguimiento y actualización de todos los Recursos Humanos. Piénsese que en las administraciones con organigrama, éste puede poseer un valor, aún sin poseerlo, similar al resto de instrumentos jurídicos de gestión de recursos humanos.

¹ PETRICK, JOSEPH y FURR, DIANA S.; Calidad total en la dirección de Recursos Humanos. Gestión 2000.com Edic. 2000

² CALDERÓ CABRÉ, ALBERT y CASAJUANA MIRAS, Pere. Planificación Estratégica. Apuntes CEMCI. Granada 5/6 de Marzo de 2007



JOSÉ MARÍA VIVANCOS DELGADO

Página 32 de 32

³ J. MAHILLO SANTOS: La función pública local española y sus problemas actuales. Instituto de Estudios de Administración Local. 1976. Pág. 258

⁴ L. BLANCO DE TELLA: Técnica y aplicación de los organigramas. Servicios Central de Organización y Métodos. Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno. 2ª Edición. 1975. pág. 13

⁵ A. PÉREZ LUQUE: La relación de Puestos de Trabajo de las Corporaciones locales. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid 2003. Pág. 330

⁶ CORRAL VILLALBA, J. Manual de Gestión del personal de la Administración Local. 1ª Edición. 2000

⁷ CORRAL VILLALBA, J. Manual de Gestión del personal de la Administración Local. 2ª Edición. 2004

LOS PERMISOS DE FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES EN EL MARCO DEL ACUERDO DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE 22 DE MARZO DE 2010. ANÁLISIS PRÁCTICO

Carlos Bullejos Calvo

Secretario del Excmo. Ayuntamiento de Alhama de Granada
Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Granada

ÍNDICE:

I.- ANÁLISIS JURÍDICO-PRÁCTICO DE LOS PERMISOS POR RAZÓN DE FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES	2
1.- La formación de los empleados públicos locales.-	2
2.- El nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.-	3
3.- Clases de permisos y licencias relacionados con la formación.-	5
4.- Cuestiones sustantivas: la formación como derecho-deber, requisitos para la solicitud de acciones formativas y efectos de su otorgamiento.-	10
5.- Cuestiones formales: procedimiento y órgano competente en materia de permisos de formación.-	12
II.- NORMAS DE PROCEDIMIENTO.....	14
III.- PROPUESTA DE FORMULARIOS EN MATERIA DE PERMISOS DE CURSOS DE FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES.....	15
1.- Solicitud del empleado público	15
2.- Comunicación del art. 42.4 LRJ-PAC.-	16
3.- Comunicación interior de la Alcaldía solicitando informes.-	17
4.- Informe de la Jefatura de Dependencia donde el empleado público preste servicios.-	18
5.- Informe-propuesta del Departamento de Recursos Humanos o Personal.-	18
6.- Resolución del expediente por Alcaldía o Presidencia de la Entidad local.-....	22
7.- Notificación a la persona interesada.-	26
8.- Comunicación a la Jefatura de la Dependencia donde el empleado preste servicios.-	26
9.- Justificación de la asistencia / participación en la acción formativa.-	27
10.- Resolución de inscripción de la acción formativa en el Registro de Personal o, en su defecto, en el expediente personal del empleado.-	28
IV.- BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN DE INTERÉS	31

I.- ANÁLISIS JURÍDICO-PRÁCTICO DE LOS PERMISOS POR RAZÓN DE FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES

1.- La formación de los empleados públicos locales.-

*Ex notitia victoria*¹

La formación de los empleados públicos siempre se ha considerado una necesidad para el correcto funcionamiento de la Administración en que prestan servicios, más si cabe dado el carácter de servicios públicos residenciados en la misma. Como principia el Preámbulo del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010, aprobado por la Comisión General para la Formación Continua con dicha fecha, y ratificado por Acuerdo de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas de 23 de marzo de 2010, desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, la formación profesional continua y el reciclaje profesional de todos los empleados públicos constituye una necesidad imprescindible en orden a conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización.

Es evidente que el empleado público, ante la consolidación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, o los nuevos retos derivados de la aplicación en el ámbito local de la normativa europea sobre liberalización del mercado interior de servicios, por citar dos importantes retos de actualidad, debe estar permanentemente formado para prestar servicios públicos de calidad, de manera eficaz y eficiente. Ahora bien, la formación de los empleados públicos no es una cuestión del siglo XXI, sino que desde antiguo se ha estudiado e intentado racionalizar la misma. MHARTÍN Y GUIX, sobre los empleados públicos, escribió que son <<instrumentos del Poder, con grandes deberes que cumplir y con una responsabilidad tan ilimitada dentro del ejercicio de su difícil misión, que así puede agotar con su ineptitud las fuentes de la riqueza nacional como vivificarlas y multiplicarlas con sus iniciativas y talentos>>².

Lo cierto es que, pese la obviedad de la correcta formación del empleado público, no siempre se ha concebido claramente por el legislador, de lo que es muestra el propio Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, el cual contempla en su artículo 14, como derecho de los empleados públicos, la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral, si bien dicho derecho no viene desarrollado en momento alguno después a lo largo del articulado de la misma.

¹ Conocer para vencer.

² MHARTÍN Y GUIX, ENRIQUE, *Manual del Empleado*, Prólogo, De Baillo-Bailliere e Hijos, Novena edición, 1905, pág. 17.

La normativa sobre función pública en algunos aspectos ha sido objeto de giros copernicanos, tanto de forma como de fondo³; sin embargo, en otras facetas, cuestiones como la formación continua o para el empleo de los empleados públicos se quedan adormecidas o apartadas de su régimen jurídico de derechos y obligaciones.

En lo que respecta a la formación de los empleados públicos, entendida como derecho-deber, concierne por igual tanto a personal funcionario como laboral, en tanto que el artículo 51 del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 hace extensivo al personal laboral lo regulado en los artículos 47, 48, 49 y 50 para funcionarios sobre jornada de trabajo, permisos, permisos por motivo de conciliación y vacaciones.

2.- El nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.-

Como se ha expuesto anteriormente, la Comisión General para la Formación Continua ha aprobado, el pasado 22 de marzo de 2010, el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Dicho acuerdo ha sido ratificado, en la reunión del 23 de marzo, por la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, presidida por la Secretaria de Estado para la Función Pública, y entrará en vigor el 1 de enero de 2011. Dicho Acuerdo ha sido fruto del consenso logrado en la Comisión General, integrada, de forma paritaria, por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales (representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias) y las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de las Administraciones Públicas. El nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo determinará el futuro marco para la formación de empleados públicos del Estado, autonómicos y locales.

Los contenidos del IV Acuerdo para la Formación Continua de las Administraciones Públicas (AFCAP), suscrito inicialmente para el período 2006-2009, serán los que regulen la Formación Continua a lo largo del año 2010. A partir de 2011, y en lo sucesivo, con la nueva denominación “Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010”, acercándose al objetivo de la formación profesional, su aprovechamiento en el marco del trabajo, y a la normativa reguladora en esta materia (Real Decreto 395/07 de Formación para el Empleo), el nuevo texto articulará los futuros programas de formación para los empleados públicos. Lo más relevante de este Acuerdo radica en su carácter indefinido sin quedar supeditado a una temporalidad. El carácter de definitivo, salvo denuncia de las partes, viene a dar estabilidad a una de las líneas estratégicas para la

³ A nadie se le ocurriría hoy día llamar a una funcionaria o empleada pública, “funcionario femenino”; sin embargo el Gobierno de entonces y nuestras propias Cortes sí empleaban esta expresión en textos normativos formulados en pleno siglo XX, como es el caso del Decreto 1949/1967, de 20 de julio, de licencias por alumbramiento para los *funcionarios femeninos* de la Administración Civil del Estado, y la Ley 19/1969, de 30 de diciembre, por la que se concede un crédito extraordinario al Tribunal de Cuentas del Reino para satisfacer emolumentos de los años 1966 a 1969 a *funcionarios femeninos* de dicho Tribunal.

mejora de los servicios que prestan las distintas Administraciones y para el mejor aprovechamiento de los recursos. El texto incorpora los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos con los anteriores acuerdos y añade aspectos que lo enriquecen y le dan un nuevo enfoque, como, por ejemplo, el importante papel que asumen los planes interadministrativos o la incorporación de importantes mecanismos de intercambio de información, de coordinación y promoción de planes y acciones formativas conjuntas; un nuevo régimen de las actividades complementarias; un nuevo régimen de financiación de la Comisión de Formación de la Administración Local; y la agilización en sus trámites de la gestión de los fondos. El Acuerdo incluye 23 artículos en los que quedan detallados los contenidos de este nuevo marco, desde el concepto de Formación para el Empleo hasta las modalidades de planes de formación, promotores, negociación o contenidos, o la estructura orgánica que regirá el marco de la Formación.

Es de destacar el reforzamiento de los planes interadministrativos que se contiene en el nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo de 2010. Dichos planes se caracterizan por estar destinados no sólo al personal al servicio de la Administración promotora, sino que se abre la posibilidad de dar formación a los empleado públicos al servicio de otras Administraciones⁴, lo que puede beneficiar indudablemente a los empleados públicos de la Administración local, más si cabe al personal al servicio de Entidades locales de pequeña dimensión organizativa.

De conformidad con el artículo 5 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010, las Entidades promotoras (entre las que se encuentran las Entidades locales) que deseen financiar acciones formativas con cargo a los fondos de formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, deberán elaborar con carácter anual⁵ un plan de formación donde se recojan las necesidades formativas detectadas, los objetivos y las prioridades del promotor en materia de formación, así como su integración en un plan estratégico, coordinando sus acciones formativas con otros promotores con los que pudiera coincidir en ámbito territorial o personal y cooperando, en su caso, con ellos.

Determina el artículo 6 del Acuerdo de Formación para el Empleo de 2010 que las Administraciones Públicas que deseen financiar acciones formativas con cargo a este Acuerdo podrán elaborar planes unitarios, agrupados o interadministrativos.

Los Planes Unitarios se caracterizan por afectar al personal de una sola Administración Pública con, al menos, 200 empleados públicos. En el ámbito de la Administración local las Entidades locales solicitantes de este tipo de planes podrán incluir parte de su plantilla en un solo plan agrupado en la forma que determine la

⁴ En tales términos se pronuncia el Preámbulo del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.

⁵ Sin perjuicio de la posibilidad de elaborar planes de formación plurianuales cuando concurren circunstancias específicas debidamente justificadas.

correspondiente convocatoria, detrayendo esos efectivos de su plantilla total⁶. Corresponde su aprobación, previa solicitud de la Entidad promotora, a las Comisiones de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.

Los Planes Agrupados se caracterizan por afectar al personal de dos o más Entidades locales que agrupen conjuntamente, al menos, a 200 empleados públicos. Dichos planes deberán ser presentados ante la Comisión de Formación para el Empleo de la Administración Local.

Los Planes Interadministrativos se caracterizan por estar destinados no solo al personal de la Administración promotora, sino que también se destinan a la formación de empleados públicos de otras Administraciones Públicas. Dichos planes se presentarán en todo caso para su negociación y aprobación ante la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.

Con respecto a la financiación de los Planes de Formación, y sin perjuicio de los fondos que destinen a tales efectos las propias entidades promotoras, el artículo 20 del Acuerdo de Formación para el Empleo de 2010 determina que la cuantía destinada a financiar las acciones de formación para el Empleo de las Administraciones Públicas por parte del Estado, vendrá recogida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y se consignará en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal como dotación diferenciada mediante transferencia del Instituto Nacional de Administración Pública y con expresión nominal de la cantidad asignada a cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas, e, igualmente, de la cantidad asignada a la financiación de la Comisión de Formación para el Empleo de la Administración local, constituida en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias. Dichas cantidades les serán transferidas nominalmente por el citado Instituto⁷.

3.- Clases de permisos y licencias relacionados con la formación.-

El desarrollo cultural del empleado público siempre beneficiará a la organización a la cual presta sus servicios.

⁶ Artículo 7 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.

⁷ Sobre la financiación de los planes de formación, *vid.* REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, «Planes de formación continua para el personal al servicio de la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 14, Quincena 30 Jul. – 14 Ago. 2009, Ref. 2021/2009, pág. 2021. En el 2009 las bases reguladoras de la Concesión de Ayudas lo fueron conforme a la Orden APU/53/2008 de 10 de enero (BOE del día 23) y se efectuó la convocatoria de ayudas mediante Resolución del INAP de 17 de diciembre de 2008 (BOE de 28 de enero de 2009), resolviéndose conforme a la propuesta de la Comisión de Formación continua en la Administración Local de 27 de marzo de 2009, tanto para los Planes de formación unitaria como a los agrupados presentados por la administración Local en el presente ejercicio, y a su vista, se concedieron por el INAP las ayudas a los Promotores en Resolución de 5 de mayo de 2009, por los importes relacionados en el Anexo a la misma y con cargo al presupuesto de gastos del citado organismo, haciéndose pública en el BOE de 20 de mayo del 2009.

Juan B. Lorenzo de Membiela⁸

La regulación que se contiene en el Derecho de la función pública vigente en materia de permisos y licencias se encuentra muy dispersa, dado el carácter de mínimos que ostenta el Estatuto Básico del Empleado Público, precisado de desarrollo por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, y eventualmente acompañado de la negociación colectiva. En un intento de sistematización⁹, en lo que respecta a los permisos y licencias vigentes en materia de formación, con el bien entendido que el Estatuto Básico del Empleado Público no hace mención alguna a licencias, como ha reparado la doctrina¹⁰-, se establece la clasificación siguiente:

3.1.- Permiso para cursos de formación programados por la Administración o por promotores de formación continua.-

Con arreglo al apartado décimo, punto primero de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 20 de diciembre de 2005, el tiempo de asistencia a los cursos de formación programados por distintos órganos de la Administración General del Estado para la capacitación profesional o para la adaptación a un nuevo puesto de trabajo, y los organizados por los diferentes promotores previstos en el acuerdo de formación continua vigente en las Administraciones Públicas, se considerarán tiempo de trabajo a todos los efectos, cuando los cursos se celebren dentro de ese horario. Dicha Resolución puede entenderse de aplicación supletoria a la Administración local, principalmente en aquellas Comunidades Autónomas, como es la andaluza, donde la Comunidad no ha legislado en materia de función pública local, por lo que no existe legislación de desarrollo autonómica, aplicándose la cláusula de supletoriedad del derecho estatal.

Nos encontramos en los casos de participación en acciones formativas integradas en un plan de formación, aprobado por la Comisión de Formación que corresponda con arreglo al Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Si bien no viene recogido este permiso, en tal acepción, por la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, no debe olvidarse que los empleados públicos tienen derecho a la formación continua o para el empleo (artículo 14.g del mencionado Estatuto Básico), por lo que cada Administración, a través su autonomía o potestad de autoorganización y/o por vía negocial, puede convenir la disposición de un permiso de tal naturaleza en su ámbito territorial y personal. Ello sin perjuicio de la aplicación al ámbito local de permiso en su regulación

⁸ LORENZO DE MEMBIELA, JUAN B., *Permisos y licencias de los Funcionarios Públicos. Manual Práctico de la Función Pública*, 3ª edición, Aranzadi, Thomson Reuters, Navarra, 2009, pág. 52.

⁹ Una sistematización similar a la contenida en el presente trabajo, puede leerse en LORENZO DE MEMBIELA, JUAN B., *Permisos y licencias de los Funcionarios Públicos. Manual Práctico de la Función Pública*, op. cit., págs. 718 y 719.

¹⁰ Por ejemplo, OLMEDO GAYA, ANA ISABEL, «El nuevo régimen de los permisos y licencias de los empleados públicos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, Sep.-Dic. 2008, INAP, pág. 85.

para la función pública estatal, por vía de supletoriedad, como se ha expuesto anteriormente.

3.2.- Permiso para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud.-

Dicho permiso sí viene configurado como tal en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, al disponer su artículo 30.1.d) y, son similar redacción, el artículo 48.1.d), que se concederán permisos, entre otras causas justificadas, para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud y evaluación en Centros oficiales, durante los días de su celebración. Igualmente, dicho permiso viene contemplado en el punto décimo, dos, letra a) de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 20 de diciembre de 2005.

La finalidad de este permiso es facilitar la obtención de títulos académicos o profesionales. El permiso debe concederse por el tiempo mínimo pero suficiente para que la norma cumpla su objetivo de hacer posible la asistencia a exámenes y pruebas definitivas de aptitud. Con carácter orientativo, el Manual de procedimientos de gestión de recursos humanos de 1992 indica que si los exámenes se celebran necesariamente, y no por opción del funcionario, fuera de la localidad de destino, el permiso puede extenderse al tiempo de celebración de los exámenes agregando el necesario para el desplazamiento al lugar de examen y, con el mismo carácter orientativo, si los exámenes se celebran en la misma localidad y en día inhábil o fuera del horario de trabajo, no resulta procedente la concesión del permiso. En este sentido se pronuncian los Acuerdos de la Comisión Superior de Personal de 29 de junio de 1990, de 24 de abril de 1991 y de 11 de febrero de 1998, los cuales, además, señalan que las circunstancias concurrentes de cada supuesto deben ser ponderadas adecuadamente por el órgano competente para la concesión o denegación del permiso. Finalmente, cabe concluir que dada la redacción actual de la norma, interesa atender al sentido propio de la palabras y conceder el permiso durante la totalidad de la jornada correspondiente al día del examen¹¹, con independencia de la hora de celebración del mismo, atendiendo -si fuera necesario- la necesidad de posibilitar el desplazamiento a otras localidades.

Según establecen respectivamente los Acuerdos de la Comisión Superior de Personal de 30 de diciembre de 1991 y de 15 de octubre de 1991, deben entenderse incluidos dentro de este permiso tanto la realización de los ejercicios de pruebas selectivas previstos en las correspondientes convocatorias para ingreso en los Cuerpos o Escalas de las Administraciones y Organismos Públicos, como la realización de la entrevista personal como medio subjetivo de valoración de un candidato para la provisión de un puesto de trabajo ofertado mediante concurso.

¹¹ Cuestión que suele venir contemplada en numerosos pactos y acuerdos de negociación colectiva de empleados públicos.

3.3.- Licencia para estudios relacionados con la función pública y Permiso hasta 40 horas anuales, con retribuciones básicas, para asistir a cursos de perfeccionamiento profesional.-

De conformidad con el artículo 72.1 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado¹², podrán concederse licencias para realizar estudios sobre materias directamente relacionadas con la función pública previo informe favorable del superior jerárquico correspondiente, y el funcionario tendrá derecho al percibo del sueldo y complemento familiar¹³.

El período en que se disfruten las vacaciones y la concesión de licencias por razones de estudios y asuntos propios, cuando proceda, se subordinará a las necesidades del servicio (Art. 74 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado).

Como dictamina la Comisión Superior de Personal en Acuerdos de 30 de julio de 1987 y de 5 de septiembre de 1991 y recoge el Manual (SEAP, 1992) de Procedimiento de Gestión de Recursos Humanos, esta licencia debe alcanzar exclusivamente a aquellos estudios que se realicen para consolidar o aumentar la formación del funcionario en relación con el cometido desempeñado en el puesto de trabajo. Estos mismos Acuerdos establecen que esta licencia no puede utilizarse para permitir la preparación de procesos selectivos de acceso a otros Cuerpos o escalas de la Administración.

Una de las cuestiones que entraña mayor problemática en la aplicación de la licencia por razón de estudios es la atinente a la duración de la misma, en tanto que nada dice al respecto el artículo 72.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. A tal respecto, el Dictamen de la Comisión Superior de Personal de 29 de septiembre de 1991 señala que, aunque nada indique la normativa sobre su duración, cabe llegar a la conclusión –toda vez que el funcionario sigue en situación de servicio activo con todos sus derechos, pero también con todos sus deberes y responsabilidades- de que debe ser una licencia de corta duración. En todo caso, dado también el carácter facultativo de esta licencia, debe entenderse como posible su revocación a causa sencillamente de su larga duración, si así se determina en los pronunciamientos de parte dispositiva de la resolución por la que se proceda a su otorgamiento.

El permiso, percibiendo sólo retribuciones básicas, con un límite máximo de 40 horas al año, para la asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional y cuyo contenido esté directamente relacionado con el puesto de trabajo o la correspondiente carrera administrativa, previo informe del superior jerárquico correspondiente, recogido por el apartado décimo, dos, b, de la Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la SGAP, realmente se corresponde con el permiso

¹² Recogida igualmente en el punto décimo, dos, b) de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 20 de diciembre de 2005.

¹³ Dicho complemento no existe en la actualidad, al no venir comprendido en la estructura retributiva de los funcionarios públicos.

contemplado aquí, es decir, con el recogido en el artículo 72.1 de la Ley Articulada de 1964 (Acuerdo de la Comisión Superior de Personal de 29 de junio de 1992). El permiso de las 40 horas sí podría amparar un curso, externo a la propia Administración, que permita preparar el acceso a otros Cuerpos o Escalas porque alude expresamente a la carrera administrativa. También recoge la Resolución de 20 de diciembre de 2005 que los periodos de disfrute de este permiso no podrán acumularse a otros tipos de permisos y licencias.

3.4.- Permiso para curso de perfeccionamiento profesional no directamente relacionado con la función pública.-

Para facilitar la formación profesional y el desarrollo personal de los empleados públicos se podrá conceder permiso no retribuido, de una duración máxima de tres meses, para la asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional no directamente relacionados con la función pública, siempre que la gestión del servicio y la organización del trabajo lo permitan, en aplicación del punto décimo, 2.c) de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 20 de diciembre de 2005).

3.5.- Derecho a recibir y participar en cursos de formación durante los permisos de maternidad, paternidad o excedencia por motivos familiares.-

Los empleados públicos podrán recibir y participar en cursos de formación durante los permisos de maternidad, paternidad, así como durante las excedencias por motivos familiares.

La normativa reguladora de dicho derecho viene determinada por el artículo 49.a y b de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, el artículo 30.3 de la Ley 30/1984, modificado por la Disposición adicional 19ª de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el artículo 60 de la Ley Orgánica 3/2007, citada, y la Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre –apartado 4-.

3.6.- Autorización del período de prácticas o curso selectivo.-

Se concederá la licencia por razón de estudios a los funcionarios en prácticas que ya estuviesen prestando servicios remunerados en la Administración como funcionarios de carrera o interinos durante el tiempo que se prolongue el curso selectivo o periodo de prácticas, percibiendo las retribuciones que para los funcionarios en práctica establezca la normativa vigente, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 72 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, introducido

por el apartado dos del artículo 51 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social¹⁴.

3.7.- Permiso para cursos de formación sindical.-

Permiso retribuido para cursos de formación sindical de conformidad al ap. B.2.3 Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 14 de diciembre de 1992, que reconoce como permisos sindicales aquellos dirigidos a realizar funciones (...) de formación sindical (...) en los términos que reglamentariamente se determine.

4.- Cuestiones sustantivas: la formación como derecho-deber, requisitos para la solicitud de acciones formativas y efectos de su otorgamiento.-

El Dictamen de la Comisión Superior de Personal en atención a consulta de 27 de enero de 2000 estima que la asistencia a cursos de formación es obligatoria cuando así lo considere el superior jerárquico del funcionario teniendo en cuenta las funciones que el mismo ha de desempeñar. Ello viene corroborado en el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010, en su artículo 1, último párrafo: «La formación para el Empleo de las Administraciones Públicas se configura como un deber y un derecho de los empleados públicos». El artículo 54 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público determina entre los principios de conducta que integran el Código de Conducta de los empleados públicos, el mantenimiento actualizado de su formación y cualificación (apartado 8)¹⁵.

Los requisitos de los empleados públicos para poder ser beneficiarios y seleccionados para participar en una acción formativa integrada en un plan de formación en el ámbito del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, vendrá determinada por la adecuación del perfil de los solicitantes a los objetivos y contenidos de las mismas, correspondiendo a cada Administración Pública, Federación, Asociación de Entidades Locales u Organización Sindical promotora la responsabilidad última sobre la selección de los participantes. La afiliación o no afiliación sindical, en ningún caso constituirá un criterio de selección,

¹⁴ BOE 31 de diciembre. Dicha norma viene complementada con el R.D. 456/1986, de 10 de febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas (BOE de 6 de marzo).

¹⁵ A tales efectos, el artículo 33 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, precepto vigente, regula expresamente el deber de asistir a cursos de perfeccionamiento con la periodicidad y características establecidas por la Administración. Ello venía reforzado a través de la aplicación de los artículos 80 y 79 de dicho texto legal (derogados por la letra a de la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público). El primero de dichos preceptos, en el marco de los deberes de los funcionarios, disponía que éstos “han de esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo”. Asimismo, el artículo 79 establecía que “los funcionarios deben respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatar sus órdenes con exacta disciplina”.

al suponer una discriminación no justificada, como ha corroborado el apartado 1 del artículo 15 del Acuerdo de Formación para el Empleo de 22 de marzo de 2010¹⁶.

La asistencia de los empleados públicos a los cursos para los que sean seleccionados de planes de formación estará supeditada a la adecuada cobertura de las necesidades del servicio cuando se celebren en todo o en parte en horario de trabajo, de acuerdo con las normas y los procedimientos establecidos en cada Administración Pública. Con el fin de facilitar la participación de los empleados públicos, las Administraciones Públicas habrán de tener conocimiento, con una antelación mínima de diez días, de los seleccionados por los promotores para participar en las acciones formativas contenidas en los planes por ellas promovidos, cuya impartición se haya previsto realizar, en todo o en parte, en horario de trabajo¹⁷.

Corresponde a cada entidad promotora de un plan de formación la expedición de los correspondientes certificados de asistencia y/o aprovechamiento, de acuerdo con los requisitos previamente establecidos a tal efecto por la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas que deberán adaptarse a la legislación vigente en materia de reconocimiento de la formación profesional y de las cualificaciones. Las Administraciones Públicas facilitarán la inscripción en el correspondiente Registro de Personal, o en su defecto, en los expedientes personales, de los diplomas o certificados de los cursos expedidos por los promotores de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas y superados por sus participantes¹⁸.

Las Administraciones Públicas adoptarán las decisiones oportunas para que los certificados o diplomas de los cursos expedidos por los promotores de formación para el Empleo de las Administraciones Públicas puedan ser presentados por los interesados en los procedimientos de provisión de puestos y en los procesos de promoción interna, para su consideración como méritos por los Tribunales o

¹⁶ También algún pronunciamiento jurisdiccional afirma la aplicación del principio de igualdad en lo que respecta a la libertad sindical para la organización de cursos de formación. Expresiva de ello es la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 9ª, de 3 de diciembre de 2009, rec. 533/2009, Nº 1608/2009, Nº de Recurso: 533/2009. El Tribunal considera que vulnera el derecho a la libertad sindical el hecho de que los cursos a los que se puede asistir sean organizados, exclusivamente, por las organizaciones sindicales más representativas, estimándose el recurso interpuesto contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra el art. 49.6.B del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid sobre condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Madrid y de sus organismos autónomos para el periodo 2008-2011, así como contra el comunicado emitido por la Directora General de Relaciones Laborales de dicho Ayuntamiento por no ser conforme a derecho. Como se expresa en sus fundamentos jurídicos, carece de justificación objetiva y razonable, vulnerando, por ello, tanto el art. 14 como el 28 CE (derecho fundamental a la libertad sindical).

¹⁷ Artículo 15.3 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.

¹⁸ Artículo 15.6 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.

Comisiones de Valoración. Todo ello sin perjuicio de que su puntuación habrá de basarse en la calidad, duración, materias impartidas y otros criterios objetivos vigentes en los sistemas de valoración de cada Administración Pública, sin discriminación, en ningún caso, por razón de la naturaleza o identidad del promotor¹⁹.

En lo que respecta a las cuestiones económicas y atinentes a la jornada y horario de trabajo por la participación en acciones formativas, debe efectuarse la siguiente distinción:

- En lo que respecta a las acciones de formación que se realicen en horario de trabajo, y partiendo de que debe ser la preferencia en su planificación, como recoge el propio la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público²⁰, se considerarán tiempo de trabajo a todos los efectos, como dispone el punto 10 de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 20 de diciembre de 2005. Por consiguiente, entendido así, son *permisos* retribuidos, al quedar comprendidos dentro del horario de trabajo, por lo que computan a todos los efectos económicos, como horas de trabajo.
- Cuando las acciones formativas se desarrollan fuera del horario de trabajo, la Comisión Superior de Personal, en diversas consultas, ha determinado que la participación en las mismas no es retribuida²¹. Para aquellos cursos de formación realizados fuera del horario de trabajo que sean autorizados dentro de un Plan de Formación de un ente promotor aprobado en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, de conformidad con la disposición adicional 3ª del Acuerdo de 22 de marzo de 2010, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 115 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, y las normas correspondientes que procedan en cada caso para el personal adscrito a las diferentes mutualidades, a efectos de protección por accidente laboral. No existe, por tanto, retribución por las horas dedicadas fuera de la jornada y horario de trabajo a la acción formativa, sin perjuicio de la indemnización por asistencia a las mismas.

5.- Cuestiones formales: procedimiento y órgano competente en materia de permisos de formación.-

Para poder participar y ser seleccionado en una acción formativa, se precisa la solicitud del empleado público. Por consiguiente, son procedimientos que se inician a instancia de parte, sin perjuicio de que la actividad formativa en sí, en lo que

¹⁹ Artículo 15.7 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.

²⁰ Artículo 14.g) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

²¹ El Dictamen de la Comisión Superior de Personal en atención a consulta de 30 de julio de 1999 declara que debe facilitarse la asistencia a cursos que se celebren fuera de la jornada laboral sin que pueda establecerse una compensación económica o de horarios.

respecta a la Entidad convocante, es un procedimiento iniciado de oficio –se encuentre integrada o no en un plan de formación–.

Dado que son procedimientos a instancia de parte, existe obligación de resolver, por lo que el órgano competente de la Entidad local debe dictar resolución de conformidad con los artículos 42, 43 y 87 y ss. LRJ-PAC y, como norma sectorial, el Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que en ningún caso puedan considerarse actuaciones comunicadas.

Debe tenerse en cuenta la necesidad de motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, en aplicación del artículo 54.1.a) de la Ley 30/1992, citada, los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, lo que ocurriría en supuestos de denegación de participación en una acción formativa²².

En lo que respecta al órgano competente en el ámbito de la Administración local para la autorización u otorgamiento de permisos formativos, deben hacerse las siguientes precisiones:

- En lo que respecta a Municipios de régimen común y resto de Entidades locales, la atribución le corresponde a la persona titular de la Alcaldía (artículo 21.1.h de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local) o Presidencia en el caso de Diputaciones (artículo 34.1.h de la Ley 7/1985, citada).
- En el régimen especial organizativo de Municipios de gran población, se considera atribución de la Junta de Gobierno Local (artículo 127.1.h de la Ley 7/1985, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local).

En lo que respecta al plazo de resolución y los efectos correspondientes al silencio administrativo, resulta de aplicación la norma especial contenida en el Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, citado anteriormente.

Con arreglo a dicha norma, y en lo que concierne a solicitudes de acciones formativas, son supuestos de eficacia desestimatoria, con arreglo a su artículo 2:

- a) Asistencia a cursos de selección, formación y perfeccionamiento: Dos meses.
- j) Evaluación de la actividad investigadora del profesorado universitario y del personal investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Siete meses.

Las solicitudes formuladas en los siguientes procedimientos administrativos de gestión de personal en materia de formación se podrán entender estimadas una vez

²² A lo que podría añadirse la no selección a una acción formativa.

transcurridos, sin que se hubiera dictado resolución expresa, los plazos máximos de resolución señalados a continuación (artículo 3 del RD 1777/1994, citado):

d) Permisos para concurrir a exámenes finales: Tres días.

l) Licencia por estudios sobre materias directamente relacionadas con la Función Pública: Tres meses.

El plazo máximo para resolver los procedimientos no mencionados en el artículo 2 y en los apartados anteriores del artículo 3 será el fijado por su normativa específica y, en su defecto, el general de tres meses previsto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La falta de resolución expresa en dicho plazo permitirá entender estimadas las solicitudes formuladas.

II.- NORMAS DE PROCEDIMIENTO

A) Legislación y documentación de interés estatal:

- EBEP: arts. 48, 49 (RD 295/09) y 50.
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre
- Ley 30/84: art. 30.1 (Ley 9/09).
- TR/86: art. 142.
- Decreto 315/64, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Ley 53/02 y 62/03): arts. 72, 73, 74.
- R. D. 395/2007, de Formación para el Empleo.
- R. D. 1777/1994, de 5 de agosto (BOE 20 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre (BOE de 16), que publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones del trabajo y la profesionalización de los empleados públicos (Plan Concilia).
- Resolución de 20 de diciembre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado (BOE de 27 de diciembre), art. 10.
- IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas 2006-2009²³.
- Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010 (de aplicación indefinida, salvo denuncia de las partes, con vigencia a partir de 1 de enero de 2011)²⁴.

²³ Resolución de 17 de octubre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (BOE 277, de 19 de noviembre de 2005). Su vigencia ha sido prorrogada al año 2010, en virtud del nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo de 2010.

- Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2011, de 25 de septiembre de 2009.

B) Legislación autonómica:

- Leyes CC.AA., sobre Función Pública.

C) Negociación colectiva:

- Acuerdo de Personal Funcionario de la Entidad Local, en su caso.
- Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Entidad Local, en su caso.

III.- PROPUESTA DE FORMULARIOS EN MATERIA DE PERMISOS DE CURSOS DE FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES

Se expone a continuación la tramitación básica de un expediente administrativo consistente en solicitud de permiso para la realización de un curso de formación programado por la Administración o por promotores de formación continua, en materias directamente relacionadas con el puesto de trabajo (normalmente, dentro del horario de trabajo).

1.- Solicitud del empleado público

D. D^ª _____, empleado/a público/a de la Entidad local _____, en calidad de funcionario/a / personal laboral, con n^º de registro de personal _____, con domicilio a efectos de notificaciones _____,

1.- EXPONE

El/La empleado/a público/a solicitante presta servicios en el siguiente Departamento de esta Entidad local: _____.

Teniendo interés en la realización de la siguiente acción formativa

Curso de formación _____, organizado por _____, homologado por _____ / integrado en el Plan de Formación _____, a celebrar durante los días _____, con el siguiente horario, en _____.

Dicha actividad formativa se encuentra directamente relacionada con las funciones y tareas encomendadas al puesto de trabajo que desempeño.

²⁴ La Comisión General para la Formación Continua aprobó, el pasado 22 de marzo de 2010, el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Dicho acuerdo fue ratificado, en la reunión de 23, por la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, presidida por la Secretaria de Estado para la Función Pública, y entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

Considerando que, a tenor del artículo 14.g) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, los empleados públicos tienen, entre otros, el siguiente derecho de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio: a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

2.- DOCUMENTACIÓN QUE SE APORTA

- Documentación identificativa de la acción formativa (publicación en boletín oficial, en su caso, resolución administrativa de su convocatoria, plan de formación a que pertenece, etc.).

3.- SOLICITA

El otorgamiento de permiso para la asistencia a la actividad formativa indicada, con el compromiso de aportar el oportuno justificante de asistencia y, en su caso, aprovechamiento.

En _____, a __ de _____ de _____.

Fdo. _____.

SR./A ALCALDE / PRESIDENTE DE LA ENTIDAD LOCAL _____.

Los datos personales reseñados en este documento serán incluidos en el fichero informático del Registro General de Entradas y Salidas de Documentos, que tiene por finalidad la constancia y control de las comunicaciones externas del Ayuntamiento, y la constancia administrativa de los expedientes que se tramitan. En relación con estos datos se podrán ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición a los términos establecidos por los artículos 8/15 a 17 de la ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, dirigiéndose a la Alcaldía, como órgano responsable del tratamiento.

2.- Comunicación del art. 42.4 LRJ-PAC.-

D/D^a _____
DIRECCIÓN

COMUNICACIÓN

En relación con su solicitud de participación en la siguiente acción formativa _____, organizada o promovida por _____, prevista para los días _____, tramitada bajo el expediente con referencia _____, a los efectos de lo establecido en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por medio de la presente se le comunica lo siguiente:

— La solicitud ha tenido entrada en el Registro General de esta Entidad local, el día _____. A partir de esta fecha, se inicia el cómputo del plazo para resolver el procedimiento.

— El número de identificación asignado al expediente es: _____.

—De conformidad con el artículo 2 del Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo de resolución y notificación de su solicitud es de dos meses, transcurridos los cuales podrá entender la misma desestimada.

En _____, a ___ de _____ de 20__.

El/La Secretario/a / Secretario-Interventor,

Fdo.: _____

3.- Comunicación interior de la Alcaldía solicitando informes.-

COMUNICACIÓN INTERIOR

Vista la solicitud de asistencia a la siguiente acción formativa _____, organizada o promovida por _____, para los días _____, y de conformidad con lo previsto en el artículo 172.1 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales,

DISPONGO:

Que por la Jefatura de Dependencia donde el/la empleado/a público/a presta servicios se informe sobre los siguientes aspectos:

1.- Si la acción formativa se encuentra prevista en horario de trabajo o no.

2.- Si la acción formativa mantiene relación directa con las funciones asignadas al puesto de trabajo y resulta conveniente para la capacitación profesional del empleado público.

3.- Si existe impedimento derivado de necesidades del servicio para su otorgamiento, en caso de que la acción formativa esté prevista en horario de trabajo.

Ello sin perjuicio de cuantos otros aspectos se tenga a bien informar sobre el particular.

En _____, a __ de ____ de 20__.

El/La Alcalde/sa, Fdo. _____.

4.- Informe de la Jefatura de Dependencia donde el empleado público preste servicios.-

Vista la solicitud de participación del empleado/a público/ _____, en la acción formativa _____, organizada o promovida por _____, a celebrar los días _____, y en cumplimiento de la Providencia de Alcaldía de fecha _____, por la que se ordena informe de la Jefatura de Dependencia donde dicho empleado presta servicios, de conformidad con lo previsto en el artículo 172.1 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales a tal respecto se formula el siguiente

INFORME

Que por esta Jefatura se ha tomado razón de las bases de convocatoria / cuestiones organizativas, objetivos y perfil profesional de la acción formativa referenciada, así como su horario.

A tal respecto se realizan las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- La acción formativa *se encuentra / no se encuentra* prevista en horario de trabajo, en tanto que _____.

SEGUNDA.- La acción formativa *mantiene / no mantiene* relación directa con las funciones asignadas al puesto de trabajo y *resulta / no resulta* conveniente para la capacitación profesional del empleado público, en tanto que _____.

TERCERO.- Existe / No existe impedimento derivado de necesidades del servicio para su otorgamiento, dado que _____.

En conclusión, se **INFORMA FAVORABLEMENTE / DESFAVORABLEMENTE** el otorgamiento de permiso para la asistencia a la acción formativa de referencia.

En _____, a __ de ____ de 20__.

El/La Jefe/a de Dependencia, Fdo. _____.

5.- Informe-propuesta del Departamento de Recursos Humanos o Personal.-

En relación con el expediente con referencia _____, que se tramita en relación con la solicitud de participación del empleado/a público/a D./D^a _____, en la acción

formativa _____, organizada o promovida por _____, a celebrar durante los días _____, con arreglo a los arts. 172 y 175 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, y (*en su caso*), lo dispuesto en el art. 54.1.a) 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, se emite el siguiente INFORME, en el que se constan los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Mediante instancia presentada con fecha _____, y registrada en el Registro General de Documentos de esta Entidad local con el nº de asiento ____, se presenta por D./D^ª _____, empleado/a pública/ adscrita a la dependencia (*área, servicio, negociado ...*), solicitud de participación en la acción formativa denominada _____, organizada o promovida por _____, (*en su caso*) integrada en el Plan de Formación _____, a celebrar durante los días _____.

SEGUNDO: A requerimiento de la Jefatura Superior de Personal, por la Jefatura de Dependencia donde el empleado/a público/ presta servicios se ha emitido informe con fecha _____, *favorable / desfavorable*.

CONSIDERACIONES LEGALES

PRIMERA: La legislación de aplicación es la siguiente:

A) Legislación y documentación de interés estatal:

- EBEP: arts. 48, 49 (RD 295/09) y 50.
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre
- Ley 30/84: art. 30.1 (Ley 9/09).
- TR/86: art. 142.
- Decreto 315/64, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Ley 53/02 y 62/03): arts. 72, 73, 74.
- R. D. 395/2007, de Formación para el Empleo.
- R. D. 1777/1994, de 5 de agosto (BOE 20 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre (BOE de 16), que publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones del trabajo y la profesionalización de los empleados públicos (Plan Concilia).
- Resolución de 20 de diciembre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y

horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado (BOE de 27 de diciembre), art. 10.

- IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas 2006-2009²⁵.
- Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010 (de aplicación indefinida, salvo denuncia de las partes, con vigencia a partir de 1 de enero de 2011)²⁶.
- Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2010, de 25 de septiembre de 2009.

B) Legislación autonómica:

- Leyes CC.AA., sobre Función Pública.

C) Negociación colectiva:

- Acuerdo de Personal Funcionario de la Entidad Local, en su caso.
- Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Entidad Local, en su caso.

SEGUNDA: De conformidad con el artículo 14.g) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, los empleados públicos tienen el derecho individual a la formación continua y a la actuación permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

TERCERA: A tal respecto, por la Jefatura Superior de Personal se ha interesado informe de la Jefatura de Dependencia, emitiéndose el mismo con fecha _____, resultando del siguiente tenor:

Que por esta Jefatura se ha tomado razón de las bases de convocatoria / cuestiones organizativas, objetivos y perfil profesional de la acción formativa referenciada, así como su horario.

A tal respecto se realizan las siguientes consideraciones:

1º.- La acción formativa *se encuentra / no se encuentra* prevista en horario de trabajo, en tanto que _____.

2º.- La acción formativa *mantiene / no mantiene* relación directa con las funciones asignadas al puesto de trabajo y *resulta / no resulta* conveniente para la capacitación profesional del empleado público, en tanto que _____.

²⁵ Resolución de 17 de octubre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (BOE 277, de 19 de noviembre de 2005). Su vigencia ha sido prorrogada al año 2010, en virtud del nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo de 2010.

²⁶ La Comisión General para la Formación Continua aprobó, el pasado 22 de marzo de 2010, el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Dicho acuerdo fue ratificado, en la reunión de 23, por la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, presidida por la Secretaria de Estado para la Función Pública, y entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

3º.- Existe / No existe impedimento derivado de necesidades del servicio para su otorgamiento, dado que _____.

En conclusión, se **INFORMA FAVORABLEMENTE / DESFAVORABLEMENTE** el otorgamiento de permiso para la asistencia a la acción formativa de referencia.

CUARTA: En lo que respecta al órgano competente para resolver el expediente, se considera un acto atribuible al titular de la *Alcaldía / Presidencia de la Entidad local / Junta de Gobierno Local*, de conformidad con lo previsto en el artículo *21.1.h) / 34.1.h) / 127.1.h)* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

De conformidad con la exposición fáctica y jurídica que antecede, se eleva al órgano competente la siguiente **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN:**

PRIMERO: *Conceder / Denegar* a _____, empleado/a público/a adscrito/a a la Dependencia _____, permiso para la asistencia a la acción formativa _____, organizada o promovida por _____ (*en su caso*) integrante del Plan de Formación _____, que tendrá lugar los días _____, por los motivos anteriormente expuestos.

SEGUNDO: (*En su caso*) De conformidad con el punto 10.1 de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 20 de diciembre de 2005, el tiempo de asistencia al curso de formación durante el horario de trabajo se considerará tiempo de trabajo a todos los efectos.

Para aquellos cursos de formación realizados fuera del horario de trabajo que sean autorizados dentro de un Plan de Formación de un ente promotor aprobado en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, de conformidad con la disposición adicional 3ª del Acuerdo de 22 de marzo de 2010, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 115 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, y las normas correspondientes que procedan en cada caso para el personal adscrito a las diferentes mutualidades, a efectos de protección por accidente laboral, sin perjuicio de la indemnización por asistencia a las mismas, de conformidad con la legalidad vigente.

TERCERO: Terminada la acción formativa y en el plazo máximo de _____, deberá justificar ante la Jefatura Superior de Personal la asistencia a la misma, así como (*en su caso*) certificación de aprovechamiento.

Una vez acreditada la asistencia y, en su caso, aprovechamiento, se procederá a la inscripción en el Registro de Personal / (*en su defecto*) expediente personal del empleado/a público/a, del diploma o certificado de la acción formativa expedido por la organización o promotora de la misma.

CUARTO: Notifíquese el presente acto finalizador de la vía administrativa a la persona interesada, con indicación del régimen de recursos que legalmente correspondan.

QUINTO: Comuníquese el presente acto a la Jefatura de Dependencia en la que el empleado/a presta servicios, y (*en su caso*) a la Comisión de Formación.

Lo que se informa a los efectos oportunos, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en derecho.

En ____, a __ de __ de __.

El/La Jefe/a de Dependencia de Recursos Humanos / Personal, Fdo. _____.

6.- Resolución del expediente por Alcaldía o Presidencia de la Entidad local.-

D. _____, SECRETARIO (SECRETARIO-INTERVENTOR) DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE _____

CERTIFICO: Que por *resolución de Alcaldía / acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de _____ por delegación del Alcalde, adoptado en sesión celebrada con fecha _____*, se acordó, entre otros, (copiado literalmente del borrador del acta de dicha sesión, *en su caso*), lo siguiente:

<<Visto el expediente con referencia ____, que se tramita en relación con la solicitud de participación del empleado/a público/a D./D^a _____, en la acción formativa _____, organizada o promovida por _____, a celebrar durante los días _____, en el que se constan los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Mediante instancia presentada con fecha _____, y registrada en el Registro General de Documentos de esta Entidad local con el nº de asiento ____, se presenta por D./D^a _____, empleado/a pública/ adscrita a la dependencia (*área, servicio, negociado ...*), solicitud de participación en la acción formativa denominada _____, organizada o promovida por _____, (*en su caso*) integrada en el Plan de Formación _____, a celebrar durante los días _____.

SEGUNDO: A requerimiento de la Jefatura Superior de Personal, por la Jefatura de Dependencia donde el empleado/a público/ presta servicios se ha emitido informe con fecha _____, *favorable / desfavorable*.

TERCERO: Con fecha ____, por la Jefatura de *Recursos Humanos / Personal* se formula informe-propuesta de resolución.

CONSIDERACIONES LEGALES

PRIMERA: La legislación de aplicación es la siguiente:

A) Legislación y documentación de interés estatal:

- EBEP: arts. 48, 49 (RD 295/09) y 50.
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre
- Ley 30/84: art. 30.1 (Ley 9/09).
- TR/86: art. 142.
- Decreto 315/64, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Ley 53/02 y 62/03): arts. 72, 73, 74.
- R. D. 395/2007, de Formación para el Empleo.
- R. D. 1777/1994, de 5 de agosto (BOE 20 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre (BOE de 16), que publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones del trabajo y la profesionalización de los empleados públicos (Plan Concilia).
- Resolución de 20 de diciembre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado (BOE de 27 de diciembre), art. 10.
- IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas 2006-2009²⁷.
- Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010 (de aplicación indefinida, salvo denuncia de las partes, con vigencia a partir de 1 de enero de 2011)²⁸.
- Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2010, de 25 de septiembre de 2009.

B) Legislación autonómica:

- Leyes CC.AA., sobre Función Pública.

C) Negociación colectiva:

²⁷ Resolución de 17 de octubre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (BOE 277, de 19 de noviembre de 2005). Su vigencia ha sido prorrogada al año 2010, en virtud del nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo de 2010.

²⁸ La Comisión General para la Formación Continua aprobó, el pasado 22 de marzo de 2010, el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Dicho acuerdo fue ratificado, en la reunión de 23, por la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, presidida por la Secretaria de Estado para la Función Pública, y entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

- Acuerdo de Personal Funcionario de la Entidad Local, en su caso.
- Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Entidad Local, en su caso.

SEGUNDA: De conformidad con el artículo 14.g) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, los empleados públicos tienen el derecho individual a la formación continua y a la actuación permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

TERCERA: A tal respecto, por la Jefatura Superior de Personal se ha interesado informe de la Jefatura de Dependencia, emitiéndose el mismo con fecha _____, resultando del siguiente tenor:

Que por esta Jefatura se ha tomado razón de las bases de convocatoria / cuestiones organizativas, objetivos y perfil profesional de la acción formativa referenciada, así como su horario.

A tal respecto se realizan las siguientes consideraciones:

1º.- La acción formativa *se encuentra / no se encuentra* prevista en horario de trabajo, en tanto que _____.

2º.- La acción formativa *mantiene / no mantiene* relación directa con las funciones asignadas al puesto de trabajo y *resulta / no resulta* conveniente para la capacitación profesional del empleado público, en tanto que _____.

3º.- Existe / No existe impedimento derivado de necesidades del servicio para su otorgamiento, dado que _____.

En conclusión, se **INFORMA FAVORABLEMENTE / DESFAVORABLEMENTE** el otorgamiento de permiso para la asistencia a la acción formativa de referencia.

CUARTA: En lo que respecta al órgano competente para resolver el expediente, se considera un acto atribuible al titular de la *Alcaldía / Presidencia de la Entidad local / Junta de Gobierno Local*, de conformidad con lo previsto en el artículo *21.1.h) / 34.1.h) / 127.1.h)* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

De conformidad con la exposición fáctica y jurídica que antecede, y de conformidad con el informe-propuesta de resolución obrante en el expediente, **RESUELVO / la Junta de Gobierno Local con los votos a favor _____, en contra _____, y abstenciones, ACUERDA:**

PRIMERO: *Conceder / Denegar* a _____, empleado/a público/a adscrito/a a la Dependencia _____, permiso para la asistencia a la acción formativa _____, organizada o promovida por _____ (*en su caso*)

integrante del Plan de Formación _____, que tendrá lugar los días _____, por los motivos anteriormente expuestos.

SEGUNDO: (*En su caso*) De conformidad con el punto 10.1 de la Resolución de la Secretaría General para la Administración Pública de 20 de diciembre de 2005, el tiempo de asistencia al curso de formación durante el horario de trabajo se considerará tiempo de trabajo a todos los efectos.

Para aquellos cursos de formación realizados fuera del horario de trabajo que sean autorizados dentro de un Plan de Formación de un ente promotor aprobado en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, de conformidad con la disposición adicional 3ª del Acuerdo de 22 de marzo de 2010, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 115 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, y las normas correspondientes que procedan en cada caso para el personal adscrito a las diferentes mutualidades, a efectos de protección por accidente laboral, sin perjuicio de la indemnización por asistencia a las mismas, de conformidad con la legalidad vigente.

TERCERO: Terminada la acción formativa y en el plazo máximo de _____, deberá justificar ante la Jefatura Superior de Personal la asistencia a la misma, así como (*en su caso*) certificación de aprovechamiento.

Una vez acreditada la asistencia y, en su caso, aprovechamiento, se procederá a la inscripción en el Registro de Personal / (*en su defecto*) expediente personal del empleado/a público/a, del diploma o certificado de la acción formativa expedido por la organización o promotora de la misma.

CUARTO: Notifíquese el presente acto finalizador de la vía administrativa a la persona interesada, con indicación del régimen de recursos que legalmente correspondan.

QUINTO: Comuníquese el presente acto a la Jefatura de Dependencia en la que el empleado/a presta servicios, y (*en su caso*) a la Comisión de Formación».

Y para que conste y surta sus efectos, y con la advertencia y salvedad del art. 206 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales²⁹, expido el presente certificado con el Vº Bº del Sr. Alcalde, en _____, a ____ de _____ de 200__.

Vº Bº EL/LA ALCALDE/SA,

Fdo. _____.

²⁹ En caso de actos administrativos aprobados en un órgano colegiado (Junta de Gobierno Local o, en su caso, Junta de Gobierno en el ámbito de las Diputaciones Provinciales).

7.- Notificación a la persona interesada.-

NOTIFICACIÓN

Por la presente se le notifica *la resolución dictada por la Alcaldía / Presidencia de la Entidad local _____, aprobada por Decreto nº _____ / el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local / Junta de Gobierno en sesión celebrada con fecha _____ de _____ de 20____*, y que es del tenor literal siguiente:

<< _____ >> (deberá transcribirse íntegramente el acto administrativo objeto de notificación).

El presente acto pone fin a la vía administrativa conforme al art. 52.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y contra la misma usted podrá interponer directamente RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (arts. 25.1 de la Ley 29/1998 y 116.1 de la Ley 30/1992) ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo correspondiente de _____, en el plazo de dos meses (art. 46.1 de la Ley 29/1998) a contar a partir del día siguiente al del recibo de la presente notificación.

No obstante, de manera potestativa podrá, con carácter previo al recurso judicial indicado, interponer RECURSO DE REPOSICIÓN ante el mismo órgano que ha dictado el acto (art. 116.1 de la Ley 30/1992) en el plazo de un mes (art. 117.1 de la Ley 30/1992) a contar a partir del día siguiente al del recibo de la presente notificación, en cuyo caso no podrá interponer el recurso judicial contencioso-administrativo hasta que se haya resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición (art. 116.2 de la Ley 30/1992), lo que se produce transcurrido un mes desde su interposición sin que se haya notificado su resolución (art. 117.2 de la Ley 30/1992).

Todo ello sin perjuicio de que pueda ejercitar, en su caso, cualquier otro recurso que estime pertinente.

Lo que le comunico para su conocimiento y efectos en _____, a ____ de _____ de 20__.

EL/LA SECRETARIO/A, EL SECRETARIO-INTERVENTOR

Fdo. _____

8.- Comunicación a la Jefatura de la Dependencia donde el empleado preste servicios.-

COMUNICACIÓN INTERIOR

Por medio de la presente comunicación se le da traslado de la certificación administrativa del acto de concesión de permiso al empleado/a público/a _____,

para asistencia a la acción formativa _____, organizada o promovida por _____, prevista para los días _____, en horario _____.

Lo que le comunico para su conocimiento y efectos en _____, a ____ de ____ de 20__.

EL/LA SECRETARIO/A, EL SECRETARIO-INTERVENTOR,

Fdo. _____.

A/AT. JEFATURA DE DEPENDENCIA _____.

9.- Justificación de la asistencia / participación en la acción formativa.-

D. D^ª _____, empleado/a público/a de la Entidad local _____, en calidad de funcionario/a / personal laboral, con nº de registro de personal _____, con domicilio a efectos de notificaciones _____,

1.- EXPONE

El/La empleado/a público/a solicitante presta servicios en el siguiente Departamento de esta Entidad local: _____.

Mediante *resolución de Alcaldía / Presidencia* de la Entidad local _____, me concedido permiso para la asistencia a la siguiente acción formativa

Curso de formación _____, organizado por _____, homologado por _____ / integrado en el Plan de Formación _____, celebrado durante los días _____, con el siguiente horario, en _____.

Dicha actividad formativa se encuentra directamente relacionada con las funciones y tareas encomendadas al puesto de trabajo que desempeño.

Considerando que, a tenor del artículo 15.6 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010, las Administraciones Públicas facilitarán la inscripción en el correspondiente Registro de Personal, o en su defecto, en los expedientes personales, de los diplomas o certificados de los cursos expedidos por los promotores de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas y superados por sus participantes.

2.- DOCUMENTACIÓN QUE SE APORTA

- Documentación justificativa de la asistencia y, en su caso, certificación de aprovechamiento de la acción formativa.

3.- SOLICITA

La inscripción de la acción formativa en el Registro de Personal o expediente personal correspondiente al empleado/a público/a firmante.

En _____, a __ de _____ de _____.

Fdo. _____.

SR./A ALCALDE / PRESIDENTE DE LA ENTIDAD LOCAL _____.

Los datos personales reseñados en este documento serán incluidos en el fichero informático del Registro General de Entradas y Salidas de Documentos, que tiene por finalidad la constancia y control de las comunicaciones externas del Ayuntamiento, y la constancia administrativa de los expedientes que se tramitan. En relación con estos datos se podrán ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición a los términos establecidos por los artículos 8/15 a 17 de la ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, dirigiéndose a la Alcaldía, como órgano responsable del tratamiento.

10.- Resolución de inscripción de la acción formativa en el Registro de Personal o, en su defecto, en el expediente personal del empleado.-

D. _____, SECRETARIO (SECRETARIO-INTERVENTOR) DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE _____

CERTIFICO: Que por *resolución de Alcaldía / acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de _____ por delegación del Alcalde, adoptado en sesión celebrada con fecha _____*, se acordó, entre otros, (copiado literalmente del borrador del acta de dicha sesión, *en su caso*), lo siguiente:

<<Visto el expediente con referencia _____, que se tramita en relación con la participación del empleado/a público/a D./D^ª _____, en la acción formativa _____, organizada o promovida por _____, a celebrar durante los días _____, en el que se constan los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Mediante instancia presentada con fecha _____, y registrada en el Registro General de Documentos de esta Entidad local con el nº de asiento ____, se presenta por D./D^ª _____, empleado/a pública/ adscrita a la dependencia (*área, servicio, negociado ...*), solicitud de participación en la acción formativa denominada _____, organizada o promovida por _____, (*en su caso*) integrada en el Plan de Formación _____, a celebrar durante los días _____.

SEGUNDO: Previo informe favorable de la Jefatura de Dependencia y el correspondiente informe-propuesta, la Alcaldía / Presidencia / Junta de Gobierno

Local concede con fecha _____, permiso para asistencia a la acción formativa, condicionada a la justificación de su asistencia y/o aprovechamiento.

TERCERO: Por el interesado se ha presentado con fecha _____, certificación de asistencia / aprovechamiento expedida por la entidad promotora.

CONSIDERACIONES LEGALES

PRIMERA: La legislación de aplicación es la siguiente:

A) Legislación y documentación de interés estatal:

- EBEP: arts. 48, 49 (RD 295/09) y 50.
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre
- Ley 30/84: art. 30.1 (Ley 9/09).
- TR/86: art. 142.
- Decreto 315/64, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Ley 53/02 y 62/03): arts. 72, 73, 74.
- R. D. 395/2007, de Formación para el Empleo.
- R. D. 1777/1994, de 5 de agosto (BOE 20 de agosto), de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre (BOE de 16), que publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones del trabajo y la profesionalización de los empleados públicos (Plan Concilia).
- Resolución de 20 de diciembre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado (BOE de 27 de diciembre), art. 10.
- IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas 2006-2009³⁰.
- Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010 (de aplicación indefinida, salvo denuncia de las partes, con vigencia a partir de 1 de enero de 2011)³¹.
- Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2010, de 25 de septiembre de 2009.

³⁰ Resolución de 17 de octubre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (BOE 277, de 19 de noviembre de 2005). Su vigencia ha sido prorrogada al año 2010, en virtud del nuevo Acuerdo de Formación para el Empleo de 2010.

³¹ La Comisión General para la Formación Continua aprobó, el pasado 22 de marzo de 2010, el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Dicho acuerdo fue ratificado, en la reunión de 23, por la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, presidida por la Secretaría de Estado para la Función Pública, y entrará en vigor el 1 de enero de 2011.

B) Legislación autonómica:

- Leyes CC.AA., sobre Función Pública.

C) Negociación colectiva:

- Acuerdo de Personal Funcionario de la Entidad Local, en su caso.
- Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Entidad Local, en su caso.

SEGUNDA: De conformidad con el artículo 14.g) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, los empleados públicos tienen el derecho individual a la formación continua y a la actuación permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

TERCERA: Considerando que, a tenor del artículo 15.6 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010, las Administraciones Públicas facilitarán la inscripción en el correspondiente Registro de Personal, o en su defecto, en los expedientes personales, de los diplomas o certificados de los cursos expedidos por los promotores de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas y superados por sus participantes.

De conformidad con la exposición fáctica y jurídica que antecede, y de conformidad con el informe-propuesta de resolución obrante en el expediente, **RESUELVO / la Junta de Gobierno Local con los votos a favor _____, en contra _____, y abstenciones, ACUERDA:**

PRIMERO: Inscribir en el Registro de Personal, o en su defecto, en el expediente personal que corresponda, el diploma o certificado de *asistencia / aprovechamiento* de la acción formativa _____, organizada o promovida por _____, celebrada en _____, durante los días _____, con un total de ____ horas de duración.

SEGUNDO: Comuníquese a la Jefatura de Dependencia o unidad encargada de la custodia y actualización del Registro de Personal o expedientes personales de los empleados públicos, a los efectos oportunos.

TERCERO: Notifíquese el presente acto finalizador de la vía administrativa a la persona interesada, con indicación del régimen de recursos que legalmente correspondan>>.

Y para que conste y surta sus efectos, y con la advertencia y salvedad del art. 206 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades

*Locales*³², expido el presente certificado con el Vº Bº del Sr. Alcalde, en _____, a _____ de _____ de 200__.

Vº Bº EL/LA ALCALDE/SA,

Fdo. _____.

IV.- BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN DE INTERÉS

AGUILERA GONZÁLEZ, FRANCISCO DE PAULA y PEREA SÁNCHEZ, MARÍA ENCARNACIÓN, «La contratación por la Administración de actividades docentes impartidas por personas físicas», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Nº 9*, Quincena 15 - 29 May. 2002, Ref.º 1553/2002, pág. 1553, Tomo 2.

ARRIBAS LÓPEZ, EUGENIO, «Algunas consideraciones en torno al silencio administrativo y al plazo máximo de duración en los procedimientos administrativos de gestión del personal funcionario» *Actualidad Administrativa, Nº 7*, Sección A Fondo, Quincena del 1 al 15 Abr. 2005, pág. 772, tomo 1, Editorial LA LEY.

CORRAL VILLALBA, JUAN, *Manual de Gestión del Personal de la Administración Local*, 2ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

CRESPO GONZALEZ, JORGE y LLORENTE MARQUEZ, JESUS, «Formación de los empleados públicos locales: organización, agentes e incidencia de la Nueva Gestión Pública (NGP)», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* (Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local), Revista Nº: 68, Octubre 2003, Pág.: 29.

D'ANJOU GONZÁLEZ, JUAN, «Guía jurídica orientativa (legislación y jurisprudencia) aplicable al personal de la Administración Local —Actualización 2010—», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 3*, Quincena 15-27 Feb. 2010, Ref. 376/2010, pág. 376.

GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, VICENTE MARÍA, «El Estatuto Básico del Empleado Público. Reflexiones de forma y de fondo», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 5*, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Mar. 2009, Ref. 715/2009, pág. 715, tomo 1, Editorial LA LEY.

³² En caso de actos administrativos aprobados en un órgano colegiado (Junta de Gobierno Local o, en su caso, Junta de Gobierno en el ámbito de las Diputaciones Provinciales).

LORENZO DE MEMBIELA, JUAN B., *Permisos y licencias de los funcionarios públicos. Manual Práctico de la Función Pública*, 3ª edición, Aranzadi, 2009.

OLMEDO GAYA, ANA ISABEL, «El nuevo régimen de los permisos y licencias de los empleados públicos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, Sep.-Dic. 2008, INAP, págs. 63 y ss.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO, *Derecho de la Función Pública*, Dykinson, 8ª Edición, 2009.

REDACCIÓN DE EL CONSULTOR, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Nº 3*, Quincena 15 - 27 Feb. 2010, Ref.º 376/2010, pág. 376, Tomo 1.

RODRÍQUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME, «El modelo español de formación de los funcionarios locales: especial referencia a la comunidad autónoma gallega», *Actualidad Administrativa (La Ley)*, 1993, Sección Doctrina, Pág. 1, Tomo: 1.

- «Sobre la formación en la Administración Local», *Actualidad Administrativa (LA LEY)*, 1997, Sección Doctrina, Pág. 453, Referencia: XXXI, Tomo 2.

RUIZ DEL CASTILLO CATALAN DE OCON, CARLOS, «La Escuela de Funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración Local», *Revista de Estudios de la Vida Local (Instituto de Estudios de la Administración Local)*, *Revista Nº: 99*, Mayo-Junio 1958, Aniversario de la publicación: XVII, Págs.: 330 a 349.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *Derecho de la Función Pública*, 5ª edición, Madrid, 2008.

VIZAN FERRO, ALFONSO, «La formación del personal de las entidades locales y regionales europeas», *Revista de Estudios de la Vida Local (Instituto de Estudios de la Administración Local)*, *Revista Nº: 218*, Abril-Junio 1983, Aniversario de la publicación: XLII, Págs.: 313 a 324.

VV.AA. *El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*, Comares, Granada, 2008.

VV.AA. *El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local*, CEMCI, Granada, 2007.

OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS

Manual de Procedimiento de Gestión de Recursos Humanos del MAP de 1992 (Resolución SEAP de 14 de diciembre de 1992, BOE de 19 de enero de 1993).

Resolución de 21/6/2007 de la SGAP, por la que se publican las instrucciones, de 5 de junio, para la aplicación del EBEP en el ámbito de la AGE y sus organismos públicos (BOE 23 de junio).

Criterios y Directrices de D. G. de la Función Pública de enero de 2006 y de principios del 2007 sobre aplicación del Plan Concilia.

Dictámenes de la Comisión Superior de Personal o de la D. G. de la Función Pública.

Diversos documentos de la Subdirección General de Gestión Administrativa de Personal de la AEAT sobre aplicación del Plan Concilia.

IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas 2006-2009.

Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010.

Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2011, de 25 de septiembre de 2009.

RECOPILACIÓN DE LEGISLACIÓN ESTATAL.

CRITERIOS PARA SUBVENCIONAR LOS PROGRAMAS FEDER

Real Decreto 1852/2009, de 4 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por el que se establecen los criterios para subvencionar los gastos en el marco de los Programas de Desarrollo Rural cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural ([BOE de 1 de enero de 2010, número 1](#)).

Los criterios de subvencionalidad corresponde a las comunidades autónomas, de acuerdo con las competencias que tienen asumidas; no obstante, según la exposición de motivos del Real Decreto, resulta imprescindible establecer un mínimo normativo que garantice la distribución equitativa de los fondos FEDER y la aplicación homogénea de los mismos en todo el territorio nacional.

El Real Decreto regula los gastos subvencionables y los no subvencionables.

INTERÉS DE DEMORA

Resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se hace público el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el primer semestre natural del año 2010 ([BOE de 1 de enero de 2010, número 1](#)).

Queda fijado en el 8,00 por 100.

CALENDARIO DE CONCUROS DE VINOS

Resolución de 21 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, del Ministerio de Medio Ambiente, Y Medio Rural Y Marino, por la que se publica el calendario de concursos de vinos que se celebrarán durante el año 2010, en el territorio nacional ([BOE de 2 de enero de 2010, número 2](#)).

Corrección de errores, [BOE de 25 de enero de 2010, número 21](#).

NÓMINAS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS PARA 2010

Resolución de 4 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos de la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se actualizan para el año 2010 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio ([BOE de 5 de enero de 2010, número 4](#)).

ELECCIONES: ENTREGA DEL CENSO ELECTORAL A LAS CANDIDATURAS

Instrucción 4/2009, de 17 de diciembre, de la Junta Electoral Central, sobre actuaciones de la Oficina del Censo Electoral en relación a la entrega de copias del censo electoral a las candidaturas y al envío de la documentación para ejercer el voto por correo ([BOE de 6 de enero de 2010, número 5](#)).

La Junta, en relación con el plazo para que los representantes de las candidaturas puedan solicitar las copias del censo electoral, regulado en la Orden de 3 de febrero de 1987 del Ministerio de Economía y Hacienda, plazo que según la Orden finaliza el día de la proclamación de candidatos, si bien condicionada a la confirmación de la referida proclamación, entiende que las solicitudes presentadas tras la finalización de dicho plazo puedan, excepcionalmente, ser atendidas por la Oficina del Censo Electoral, previa autorización expresa de la Junta Electoral Provincial, siempre que, en el momento de la solicitud, la entrega de la copia del censo pudiera todavía servir para el cumplimiento de los fines previstos.

Asimismo, la Junta resuelve que si bien la Oficina del Censo Electoral debe entregar las copias del censo a las candidaturas el día siguiente a la proclamación de éstas, se suspende no sólo cuando los órganos jurisdiccionales hubieran adoptado una medida cautelar de suspensión de la entrega de las copias respecto a alguna candidatura, sino también cuando el Ministerio Fiscal o la Abogacía del Estado notifique la intención de solicitarla.

Finalmente, la Junta resuelve suprimir la obligación de los representantes de las candidaturas de devolver las copias del censo electoral entregadas, si bien en el momento de su recepción los responsables de la candidatura han de firmar una declaración en la que asumirán el compromiso de no utilizar las copias del censo electoral para fines no previstos en la LOREG.

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: GANADO VACUNO DE LIDIA

Orden ARM/3624/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones y animales asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía y los precios y fechas de suscripción en relación con el seguro de explotación de ganado vacuno de lidia, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 8 de enero de 2010, número 7](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: GANADO VACUNO DE CEBO

Orden ARM/3625/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones, animales y grupos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía y los precios y fechas de suscripción en relación con el seguro de explotación de ganado vacuno de cebo, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 8 de enero de 2010, número 7](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: REPRODUCTORES BOVINOS

Orden ARM/3626/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones, animales y grupos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de

aplicación, el período de garantía y los precios y fechas de suscripción en relación con el seguro de explotación de reproductores bovinos de aptitud cárnica, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 8 de enero de 2010, número 7](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: GANADO OVINO Y CAPRINO

Orden ARM/3627/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones, animales y grupos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía y los precios y fechas de suscripción en relación con el seguro de explotación de ganado ovino y caprino, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 8 de enero de 2010, número 7](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: UVA DE VINIFICACIÓN

Orden ARM/3630/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en uva de vinificación, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 8 de enero de 2010, número 7](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: GANADO VACUNO REPRODUCTOR

Orden ARM/3633/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones de ganado asegurables y las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales, en relación con el seguro de explotación de ganado vacuno reproductor y de recría, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 9 de enero de 2010, número 8](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: GANADO VACUNO DE ALTA VALORACIÓN GENÉTICA

Orden ARM/3634/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones, animales y grupos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía y los precios y fechas de suscripción en relación con el seguro de explotación de ganado vacuno de alta valoración genética, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 9 de enero de 2010, número 8](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: ENCEFALOPATÍA ESPONGIFORME BOVINA

Orden ARM/3639/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones, animales y grupos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de

aplicación, el período de garantía y los precios y fechas de suscripción en relación con el seguro de encefalopatía espongiiforme bovina, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 11 de enero de 2010, número 9](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: VIVEROS DE VIÑEDO

Orden ARM/3640/2009, de 23 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en viveros de viñedo, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 11 de enero de 2010, número 9](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: RETIRADA Y DESTRUCCIÓN DE ANIMALES NO BOVINOS MUERTOS EN LA EXPLOTACIÓN

Orden ARM/19/2010, de 13 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones de ganado asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro para la cobertura de los gastos derivados de la retirada y destrucción de animales no bovinos muertos en la explotación, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 15 de enero de 2010, número 13](#)).

Corrección de errores [BOE de 12 de febrero de 2010, número 47](#).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: RETIRADA Y DESTRUCCIÓN DE ANIMALES BOVINOS MUERTOS EN LA EXPLOTACIÓN

Orden ARM/20/2010, de 13 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones de ganado asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro para la cobertura de los gastos derivados de la retirada y destrucción de animales bovinos muertos en la explotación, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 15 de enero de 2010, número 13](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: RETIRADA Y DESTRUCCIÓN DE ANIMALES OVINOS Y CAPRINOS MUERTOS EN LA EXPLOTACIÓN

Orden ARM/22/2010, de 13 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones de ganado asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro para la cobertura de los gastos derivados de la retirada y destrucción de animales muertos en la explotación de las especies ovina y caprina, comprendido en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 15 de enero de 2010, número 13](#)).

SUBVENCIONES PARA INFRAESTRUCTURAS DEPORTIVAS A LAS CORPORACIONES LOCALES POR CELEBRACIÓN DE COMPETICIONES DEPORTIVAS DE CARÁCTER INTERNACIONAL

Resolución de 7 de enero 2010, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan ayudas a las Corporaciones Locales para la ejecución de infraestructuras deportivas y dotación de equipamientos deportivos, con motivo de la celebración de competiciones deportivas de carácter internacional ([BOE de 16 de enero de 2010, número 14](#)).

El procedimiento para la resolución de las subvenciones es el de concurrencia competitiva, y su finalidad es la ejecución de infraestructuras deportivas y dotación de equipamientos deportivos que con motivo de la celebración de competiciones deportivas de carácter internacional, deban acometerse.

Las ayudas que se convocan podrán solicitarse para actuaciones plurianuales, siempre que parte de la actuación se realice en el año 2010 y se solicite ayuda también para dicho ejercicio.

El plazo para presentar las solicitudes será de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOE.

Asimismo, la Resolución regula los demás requisitos y documentación a presentar.

SEGURIDAD SOCIAL: COTIZACIONES

Orden TIN/25/2010 de 12 de enero, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 ([BOE de 18 de enero de 2010, número 15](#)).

MUTUALISMO ADMINISTRATIVO: INCAPACIDAD TEMPORAL DURANTE EL EMBARAZO Y LA LACTANCIA

Real Decreto 2/2010 de 8 de enero, del Ministerio de la Presidencia, por la que se modifica el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, aprobado por Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, en materia de incapacidad temporal y de riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural ([BOE de 19 de enero de 2010, número 16](#)).

CONVENIO ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y EL ESTADO PARA AUMENTAR LAS PLAZAS DE LAS ESCUELAS OFICIALES DE IDIOMAS

Resolución de 29 de diciembre 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, del Ministerio de Educación, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para aumentar la oferta de plazas en las escuelas oficiales de idiomas e impulsar el conocimiento del inglés entre los jóvenes ([BOE de 19 de enero de 2010, número 16](#)).

El Convenio prevé, entre otras medidas, establecer en distintos municipios aulas adscritas a una Escuela Oficial de Idiomas para ofertar la enseñanza del inglés.

CUALIFICACIÓN PROFESIONAL: ARTES GRÁFICAS

Real Decreto 1955/2009 de 18 de diciembre, del Ministerio de la Presidencia, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de siete cualificaciones profesionales de la Familia Profesional Artes Gráficas ([BOE de 20 de enero de 2010, número 17](#)).

UNIDADES LEGALES DE MEDIDA

Real Decreto 2032/2009 de 30 de diciembre, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por el que se establecen las unidades legales de medida ([BOE de 21 de enero de 2010, número 18](#)).

Corrección de errores y erratas [BOE de 18 de febrero de 2010, número 43](#).

Las unidades legales de medida establecidas y definidas en el Real Decreto, son las siguientes: a) de longitud el metro, y símbolo m; b) de masa el kilogramo, y símbolo kg; c) de tiempo y/o duración el segundo, y símbolo s; d) de corriente eléctrica el amperio, y símbolo A; e) de temperatura termodinámica el kelvin, y símbolo K; f) de cantidad de sustancia el mol, y símbolo mol; y g) de intensidad luminosa la candela, y de símbolo cd.

CUALIFICACIÓN PROFESIONAL: INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Real Decreto 1956/2009 de 18 de diciembre, del Ministerio de la Presidencia, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de ocho cualificaciones profesionales de la Familia Profesional Industrias Extractivas ([BOE de 21 de enero de 2010, número 18](#)).

VIVIENDA: FINANCIACIÓN

Orden VIV/3698/2009 de 30 de diciembre, del Ministerio de Vivienda, por la que se fija el volumen máximo de préstamos convenidos a conceder en la anualidad 2010 por las entidades de crédito colaboradoras en la financiación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 ([BOE de 21 de enero de 2010, número 18](#)).

CUALIFICACIÓN PROFESIONAL: IMAGEN Y SONIDO

Real Decreto 1957/2009 de 18 de diciembre, del Ministerio de la Presidencia, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de nueve cualificaciones profesionales de la Familia Profesional Imagen y Sonido ([BOE de 22 de enero de 2010, número 19](#)).

Corrección de errores, [BOE de 27 de enero de 2010, número 23](#).

FONDO ESTATAL PARA EL EMPLEO Y LA SOSTENIBILIDAD LOCAL: MODELO DEL CARTEL ANUNCIADOR

Resolución de 20 de enero de 2010 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Política Territorial, por el que se publica el modelo y las condiciones técnicas del cartel anunciador que debe instalarse en las obras financiadas con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, creado por el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre ([BOE de 22 de enero de 2010, número 19](#)).

CUALIFICACIÓN PROFESIONAL: MADERA, MUEBLE Y CORCHO

Real Decreto 1958/2009 de 18 de diciembre, del Ministerio de la Presidencia, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de cuatro cualificaciones profesionales de la Familia Profesional Madera, Mueble y Corcho ([BOE de 23 de enero de 2010, número 20](#)).

REGLAMENTO GENERAL DE VEHÍCULOS: MODIFICACIÓN

Orden PRE/52//2010, de 21 de enero, del Ministerio de la Presidencia, por la que se modifican los anexos II, IX, XI, XII y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre ([BOE de 23 de enero de 2010, número 20](#)).

DENOMINACIÓN DE ORIGEN: JAMÓN DE HUELVA

Resolución de 21 de enero de 2010, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se publica la decisión favorable a la modificación del Pliego de Condiciones de la Denominación de Origen Protegida “Jamón de Huelva”, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1069/2007, de 27 de julio ([BOE de 23 de enero de 2010, número 20](#)).

PLAN DE PESCA DEL CALADERO DEL GOLFO DE CÁDIZ

Orden ARM/58/2010 de 21 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se modifica la Orden ARM/2515/2009, de 17 de septiembre, por la que se regula la malla mínima de las artes y se establece un plan de pesca para la pesquería de arrastre de fondo en el Caladero Nacional del Golfo de Cádiz ([BOE de 23 de enero de 2010, número 20](#)).

MOTOS NÁUTICAS: MEDIDAS DE SEGURIDAD

Real Decreto 2006/2009 de 23 de diciembre, del Ministerio de Fomento, por el que se modifica el Real Decreto 259/2002, de 8 de marzo, por el que se actualizan las medidas de seguridad en la utilización de motos náuticas ([BOE de 28 de enero de 2010, número 24](#)).

AGRICULTURA Y GANADERÍA: PAGOS DIRECTOS EN 2010 Y 2011

Real Decreto 66/2010 de 29 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, sobre la aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería ([BOE de 30 de enero de 2010, número 26](#)).

Orden ARM/762/2010, de 26 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se amplía el plazo de presentación de la solicitud única del artículo 99.2 del Real Decreto 66/2010, de 29 de enero, sobre la aplicación en el año 2010 y 2011 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, para el año 2010 ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

PESCA: PLAN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS DEL MEDITERRÁNEO

Orden ARM/143/2010 de 25 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se establece un Plan Integral de Gestión para la conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo ([BOE de 1 de febrero de 2010, número 27](#)).

FORMACIÓN DE PERSONAL: CONVOCATORIA DE ACCIONES FORMATIVAS

Resolución de 20 de enero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan acciones formativas en materia de seguridad de las tecnologías de la administración electrónica en colaboración con el Centro Criptológico Nacional ([BOE de 1 de febrero de 2010, número 27](#)).

El curso está destinado al personal de las Administraciones Públicas de los grupos A, B o C que tenga responsabilidades en la planificación, gestión, administración o mantenimiento de los Sistemas de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) o con la seguridad de los mismos.

El plazo de presentación de solicitudes es de quince días naturales a contar del siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOE.

MODERNIZACIÓN DEL LENGUAJE JURÍDICO: GRUPO DE TRABAJO

Resolución de 21 de enero de 2010, de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2009, para constituir la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico ([BOE de 1 de febrero de 2010, número 27](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: PRODUCCIONES TROPICALES Y SUBTROPICALES

Orden ARM/160/2010, de 21 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios en relación con el seguro combinado y de daños excepcionales en producciones tropicales y

subtropicales, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 2 de febrero de 2010, número 28](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: ALGODÓN Y OTROS PRODUCTOS TEXTILES

Orden ARM/161/2010, de 21 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en algodón y otros cultivos textiles, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 2 de febrero de 2010, número 28](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: UVA DE MESA

Orden ARM/162/2010, de 21 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, los tipos y las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en uva de mesa, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 2 de febrero de 2010, número 28](#)).

FORMACIÓN DE PERSONAL: AYUDAS PARA PLANES DE FORMACIÓN CONTINUA

Resolución de 16 de diciembre de 2009, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan para el ejercicio 2010, ayudas para planes de formación continua en el marco del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones Públicas ([BOE de 2 de febrero de 2010, número 28](#)).

Mediante corrección de errores publicado en el [BOE del día 3 de febrero de 2010, número 29](#), se deja sin efecto la publicación realizada en el BOE número 28, de 2 de febrero, al ser dicha publicación duplicada de la que se publicó en el BOE de 23 de diciembre de 2009, número 308.

FORMACIÓN DE PERSONAL: AYUDAS PARA PLANES DE FORMACIÓN CONTINUA INTERADMINISTRATIVOS PARA EL EJERCICIO 2010

Resolución de 25 de enero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan para el ejercicio 2010, ayudas para planes de formación continua interadministrativos en el marco del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones Públicas ([BOE de 3 de febrero de 2010, número 29](#)).

Las ayudas se concederán en régimen de concurrencia competitiva, y tienen por objeto los planes de formación continua interadministrativos, dirigidos necesariamente al personal de varias Administraciones Públicas, promovidos por la Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Ceuta, Melilla y Administración Local presentados en nombre de un único promotor, por las Comisiones de Coordinación, mediante compromisos formales o mediante acuerdos o convenios con otros posibles promotores.

El plazo de presentación de solicitudes será de 15 días hábiles a contar desde el día siguiente a la publicación de la presente Resolución en el BOE.

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: EXPLOTACIÓN DE GANADO AVIAR DE CARNE

Orden ARM/179/2010, de 28 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro de explotación en ganado aviar de carne, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 4 de febrero de 2010, número 30](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: PISCIFACTORÍAS DE TRUCHAS

Orden ARM/180/2010, de 28 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro de piscifactorías de truchas, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 4 de febrero de 2010, número 30](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: ACUICULTURA MARINA PARA BESUGO, CORVINA, DORADA, LUBINA Y RODABALLO

Orden ARM/181/2010, de 28 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro de acuicultura marina para besugo, corvina, dorada, lubina y rodaballo, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 4 de febrero de 2010, número 30](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: EXPLOTACIÓN DE GANADO AVIAR DE PUESTA

Orden ARM/182/2010, de 28 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro de explotación en ganado aviar de puesta, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 4 de febrero de 2010, número 30](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: EXPLOTACIÓN DE GANADO EQUINO DE RAZAS SELECTAS

Orden ARM/184/2010, de 28 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones y animales asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, los precios, fechas de suscripción y el período de garantía en relación con el seguro de explotación

de ganado equino de razas selectas, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 4 de febrero de 2010, número 30](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: EXPLOTACIÓN DE GANADO PORCINO

Orden ARM/185/2010, de 28 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones y animales y clases de ganado asegurables, las condiciones y requisitos en la contratación del seguro, las condiciones técnicas mínimas de explotación, manejo y bioseguridad, sistemas de manejo de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción, y el valor unitario de los animales en relación con el seguro de explotación de ganado porcino, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 4 de febrero de 2010, número 30](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: EXPLOTACIÓN DE GANADO EQUINO

Orden ARM/186/2010, de 28 de enero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones, y animales asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, los precios, fechas de suscripción y el período de garantía en relación con el seguro de explotación de ganado equino, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 4 de febrero de 2010, número 30](#)).

SEGUROS: IMPORTE DE LAS INDEMNIZACIONES DE MUERTE Y LESIONES POR DAÑOS Y PERJUICIOS DE ACCIDENTES DE CIRCULACIÓN

Resolución de 31 de enero 2010, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2010 el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación ([BOE de 5 de febrero de 2010, número 31](#)).

CONVENIO CON LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA QUE SE CITAN

Resolución de 26 de enero de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Junta de Andalucía, de actuaciones de desarrollo sostenible en las reservas de la biosfera de Cabo de Gata – Níjar, Sierras de Cazorla Segura y Las Villas, Dehesas de Sierra Morena, Doñana, sierra de Grazalema, Intercontinental del Mediterráneo, Marismas del Odiel y Sierra Nevada ([BOE de 8 de febrero de 2010, número 34](#)).

El objeto del Convenio es la realización de determinadas actuaciones, que se especifican en el anexo del mismo en cada una de las reservas de la biosfera, y que ascienden a un presupuesto total de 5.660.000 €.

CONVENIO CON LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Resolución de 7 de enero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo del Ministerio de Sanidad y Política Social, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento del nivel de protección acordado para el ejercicio 2009 ([BOE de 8 de febrero de 2010, número 34](#)).

El objeto del Convenio es la financiación, mediante una cantidad específica, de los gastos de gestión, especialmente, los derivados de la valoración de la situación de dependencia y apoyo para el reconocimiento y provisión de las prestaciones de dependencia, conforme se especifica en el anexo al convenio.

MEDIDAS ESPECIALES DE REGULACIÓN DEL TRÁFICO DURANTE EL AÑO 2010

Resolución de 25 de enero de 2010, de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2010 ([BOE de 15 de febrero de 2010, número 40](#)).

La Resolución establece las restricciones a la circulación en los días y vías públicas interurbanas y travesías que se especifican en el anexo, que en Andalucía afecta a las ocho provincias de la Comunidad.

AGRICULTURA: CONTRATO-TIPO DE COMPRAVENTA DE LA COSECHA DE NARANJAS Y MANDARINAS

Orden ARM/292/2010, de 2 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de cosecha de naranjas y grupo mandarinas, a peso, para su comercialización en fresco, campaña 2009/2010 ([BOE de 15 de febrero de 2010, número 40](#)).

PROTECCIÓN POR DESEMPLEO E INSERCIÓN

Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, por el que se establece la prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre ([BOE de 16 de febrero de 2010, número 41](#)).

Corrección de errata [BOE de 17 de febrero de 2010, número 42](#).

FORMACIÓN DE PERSONAL: AYUDAS PARA PLANES DE FORMACIÓN CONTINUA INTERADMINISTRATIVOS PARA EL EJERCICIO 2010

Resolución de 5 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convoca el Plan de Administración Electrónica para el primer semestre de 2010 ([BOE de 16 de febrero de 2010, número 41](#)).

Los destinatarios son los empleados públicos que prestan sus servicios en las administraciones públicas.

Las solicitudes habrán de presentarse en el plazo de diez días naturales, contados al de la publicación de la presente Resolución en el BOE.

FORMACIÓN DE PERSONAL: ACCIONES FORMATIVAS PARA FUNCIONES DE GESTIÓN, APOYO ADMINISTRATIVO Y AUXILIARES

Resolución de 5 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan acciones formativas de formación continua para la realización de gestión, apoyo administrativo y auxiliares ([BOE de 16 de febrero de 2010, número 41](#)).

Los destinatarios son los empleados públicos que prestan sus servicios en las administraciones públicas de los grupos A2, B, C1 y C2, y equivalentes.

Las solicitudes habrán de presentarse en el plazo de diez días naturales, contados al de la publicación de la presente Resolución en el BOE.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS DE IDIOMAS

Resolución de 8 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan cursos específicos de idiomas a desarrollar en el primer semestre de 2010 ([BOE de 16 de febrero de 2010, número 41](#)).

Los cursos son de inglés, y los destinatarios son los empleados públicos que prestan sus servicios en las administraciones públicas de los subgrupos A1, A2, C1 y C2, y equivalentes.

Las solicitudes habrán de presentarse en el plazo de diez quince naturales, contados al de la publicación de la presente Resolución en el BOE.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS PARA PERSONAL DIRECTIVO Y PREDIRECTIVO

Resolución de 10 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan acciones formativas para personal directivo y predirectivo, a impartir en el primer semestre de 2010 ([BOE de 19 de febrero de 2010, número 44](#)).

Los cursos son de Dirección Pública, Unión Europea, Gestión Pública y Habilidades Directivas, y los destinatarios son los empleados públicos que prestan sus servicios en las administraciones públicas pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 y personal laboral fijo asimilado.

El plazo de presentación de solicitudes para cada una de las actividades formativas se podrá ver en la página web del INAP: <http://www.inap.es/>.

AGRICULTURA: SECTOR VITIVINÍCOLA: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 168/2010, de 19 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por el que se modifica el Real Decreto 244/2009, de 27 de

febrero, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo al sector vitivinícola español ([BOE de 20 de febrero de 2010, número 45](#)).

Corrección de errores, [BOE de 13 de marzo de 2010, número 63](#).

AGRICULTURA: AYUDAS PARA EL ALGODÓN

Real Decreto 169/2010, de 19 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas en el marco del Programa nacional de reestructuración para el sector del algodón ([BOE de 20 de febrero de 2010, número 45](#)).

El Real Decreto establece las bases reguladoras de las ayudas del programa nacional de reestructuración para el sector del algodón, habiendo dos líneas de ayudas: una, destinada al desmantelamiento total y permanente de las instalaciones de desmotado; y dos, destinada a los contratistas de maquinaria agrícola específica de recolección de algodón.

El programa tendrá una duración de ocho años.

Las Comunidades Autónomas publicarán la convocatoria de las ayudas en el plazo de un mes, contado desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto, que es el día siguiente al de su publicación en el BOE.

AGRICULTURA: AYUDA PARA EL CULTIVO DEL ALGODÓN

Orden ARM/344/2010, de 19 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, sobre la ayuda específica al cultivo del algodón para la campaña 2010/2011 ([BOE de 20 de febrero de 2010, número 45](#)).

Las ayudas van destinadas a aquellas superficies agrícolas en las que se haya sembrado algodón con derecho a ayuda al menos una vez durante las campañas 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS VARIOS

Resolución de 8 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan a través del Centro de Estudios Locales y Territoriales cursos para su ejecución On-Line ([BOE de 20 de febrero de 2010, número 45](#)).

Los cursos convocados son de disciplina urbanística, ejecución integrada del planeamiento urbanístico, gestión de la formación en el ámbito local, administración y gestión e los recursos humanos en el ámbito local, expropiaciones por razón de la ordenación territorial y el urbanismo, y el control y la fiscalización en el ámbito local.

El plazo de presentación de solicitudes concluye el 5 de abril de 2010.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS DESCENTRALIZADOS

Resolución de 8 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan cursos incluidos en el Plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2010, para su ejecución descentralizada ([BOE de 20 de febrero de 2010, número 45](#)).

Los cursos convocados atañen a diversas materias, y se realizan en diversas localidades de España.

El plazo de presentación de solicitudes finalizará veinticinco días naturales antes del comienzo de las acciones formativas.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS SOBRE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

Resolución de 10 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convoca el curso “Taller para la redacción de informes de sostenibilidad económica ([BOE de 22 de febrero de 2010, número 46](#)).

El curso se celebrará en Valencia los días 23 a 25 de marzo de 2010.

El plazo de presentación de solicitudes finalizará el 3 de marzo de 2010.

METROLOGÍA

Orden ITC/360/2010, de 12 de febrero de 2010, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por la que se regula el control metrológico del Estado de los sistemas de medida de líquidos del agua denominados surtidores o dispensadores destinados al suministro a vehículos automóviles de sustancias no destinadas a su uso como combustible ([BOE de 23 de febrero de 2010, número 47](#)).

Corrección de erratas, [BOE de 6 de marzo de 2010, número 57](#).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: MODIFICACIÓN NORMATIVA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES ANTE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Real Decreto 136/2010, de 12 de febrero de 2010, del Ministerio de la Presidencia, por el que se modifica el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro ([BOE de 25 de febrero de 2010, número 49](#)).

Principalmente, la modificación obedece a la adaptación de la normativa modificada a la Administración electrónica.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CRITERIOS PARA LA EMISIÓN DE LA COMUNICACIÓN A LOS INTERESADOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 42.4 DE LA LRJAP y PAC

Real Decreto 137/2010, de 12 de febrero de 2010, del Ministerio de la Presidencia, por el que se establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ([BOE de 25 de febrero de 2010, número 49](#)).

El objeto del Real Decreto es adaptar la emisión de la comunicación de referencia a la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a

los servicios públicos, así como a la normativa sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

El Real Decreto deroga la Orden de 14 de abril de 1999, por la que se establecen criterios para la emisión de la comunicación prevista en el referido artículo 42.4.

SUBVENCIONES A LOS DAMNIFICADOS POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LA METEOROLOGÍA EN ANDALUCÍA EN EL MES DE FEBRERO DE 2010

Orden PRE/418/2010, de 26 de febrero de 2010, del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 26 de febrero de 2010, sobre las medidas contempladas en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por le que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, a los damnificados por los episodios de carácter extraordinario acaecidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía durante el mes de febrero de 2010 ([BOE de 27 de febrero de 2010, número 51](#)).

La Orden establece que el Ministerio del Interior proceda con carácter inmediato a efectuar las valoraciones de los daños susceptibles de ser indemnizados con arreglo a los criterios del Real Decreto de referencia, y, posteriormente que tramite a la mayor brevedad las subvenciones que procedan.

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: LÚPULO

Orden ARM/457/2010, de 18 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en lúpulo, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 1 de marzo de 2010, número 52](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: LECHUGA

Orden ARM/458/2010, de 18 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en lechuga, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 1 de marzo de 2010, número 52](#)).

Corrección de errores, [BOE de 8 de marzo de 2010, número 58](#).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: FRUTOS SECOS

Orden ARM/459/2010, de 18 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en frutos secos, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 1 de marzo de 2010, número 52](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: FLOR CORTADA

Orden ARM/460/2010, de 18 de febrero, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en flor cortada, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 1 de marzo de 2010, número 52](#)).

COMERCIO MINORISTA

Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista ([BOE de 2 de marzo de 2010, número 53](#)).

Las principales modificaciones tienen lugar como consecuencia de la adaptación del sector del comercio minorista a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, y, en segundo lugar, se modifica la regulación en materia de inspección y sanción, atribuyendo estas competencias a las Comunidades Autónomas.

Concretamente, son de destacar las siguientes modificaciones:

1ª.- Tienen la consideración de establecimientos comerciales los quioscos, así como las instalaciones de cualquier clase que estén destinados al ejercicio de actividades comerciales, siempre que tengan el carácter de inmuebles, de acuerdo con el artículo 334 del Código Civil.

2ª.- La instalación de establecimientos comerciales, con carácter general no estará sujeta a régimen de autorización comercial, salvo las excepciones que se recogen en el artículo 6 y cuya autorización corresponde a las Comunidades Autónomas.

3ª.- Define la venta de saldos como la de productos cuyo valor de mercado aparezca manifiestamente disminuido a causa del deterioro, desperfecto o desuso, sin que en ningún caso pueda tener esta consideración por el sólo hecho de ser un excedente de producción o de temporada.

4ª.- Se modifican algunos de los aspectos de las máquinas de venta automática, cobrando especial relieve la información a suministrar en la misma para protección de consumidores y usuarios.

5ª.- La ley continua atribuyendo a los Ayuntamientos el otorgamiento de las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante, si bien la duración de las mismas no podrá ser por tiempo indefinido, debiendo permitir, en todo caso, la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos; y la autorización en ningún caso dará lugar a la renovación automática ni conllevará ningún otro tipo de ventaja para el vendedor cesante a las personas vinculadas con aquél.

6ª.- De especial importancia es la disposición adicional séptima, según la cual, las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus competencias incumplieran lo dispuesto en la Ley y dieran lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán las responsabilidades derivadas del incumplimiento.

7ª.- Los establecimientos comerciales deberán observar las normas sobre condiciones de accesibilidad.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS

Resolución de 18 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan cursos incluidos en el plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2010, para su ejecución descentralizada ([BOE de 2 de marzo de 2010, número 53](#)).

Se convocan diversos cursos a celebrar en diversas localidades.

Los cursos están destinados al personal al servicio de las Corporaciones locales que cumplan los requisitos exigidos en el apartado de destinatarios de cada uno de ellos.

El plazo de presentación de solicitudes finalizará veinticinco días naturales antes del comienzo de las acciones formativas.

CENTROS DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES

Real Decreto 170/2010, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de centros de reconocimiento destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores ([BOE de 3 de marzo de 2010, número 54](#)).

INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO Y SALUD SEXUAL

Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo ([BOE de 4 de marzo de 2010, número 55](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: SEGURO FORESTAL

Orden ARM/497/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de forestación y cuidado de las masas, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro forestal, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: TARIFA GENERAL COMBINADA

Orden ARM/498/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios de la tarifa general combinada, comprendida en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: CULTIVOS HERBÁCEOS EXTENSIVOS

Orden ARM/499/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en cultivos herbáceos extensivos, y de la póliza multicultivo en cultivos herbáceos extensivos, comprendida en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: CULTIVOS FORRAJEROS

Orden ARM/500/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en cultivos forrajeros, comprendida en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: PAJA DE CEREALES DE INVIERNO Y PASTOS

Orden ARM/501/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en paja de cereales de invierno y pastos, comprendida en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: MULTICULTIVO DE HORTALIZAS

Orden ARM/502/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios en relación con la póliza multicultivo de hortalizas, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: CULTIVO AGROENERGÉTICOS

Orden ARM/503/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios y del seguro combinado y de daños excepcionales de los cultivos agroenergéticos, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: RETIRADA Y DESTRUCCIÓN DE ANIMALES BOVINOS MUERTOS EN LA EXPLOTACIÓN (MODIFICACIÓN)

Orden ARM/504/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las explotaciones de ganado asegurable, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el período de garantía, las fechas de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro para la cobertura de los gastos, comprendidos en el Plan Anual 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 5 de marzo de 2010, número 56](#)).

COLOMBOFILIA: SUPRESIÓN DE LA REGULACIÓN EXTRADEPORTIVA

Real Decreto 164/2010, de 19 de febrero, del Ministerio de Defensa, por el que se suprime la regulación dictada por razones extradeportivas en materia de colombofilia ([BOE de 8 de marzo de 2010, número 58](#)).

Deroga el Real Decreto 2571/1983, de 27 de septiembre, por el que se regula la tenencia y utilización de la paloma mensajera.

FORMACIÓN DE PERSONAL: MASTER EN GESTIÓN PÚBLICA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Resolución de 1 de marzo de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convoca la segunda edición del Máster en Gestión Pública de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ([BOE de 8 de marzo de 2010, número 58](#)).

Podrán participar los funcionarios públicos, y personal laboral fijo asimilado, pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 de las Administraciones públicas con experiencia previa en la materia objeto del Máster.

El plazo de presentación de dichas solicitudes con toda la documentación complementaria solicitada, finalizará el 24 de marzo de 2010.

DEPORTE: PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero de 2010, del Ministerio de la Presidencia, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte ([BOE de 9 de marzo de 2010, número 59](#)).

Las disposiciones del Real Decreto son aplicables con carácter general a las competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal que se organicen por entidades deportivas en el marco de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, así como a las organizadas o autorizadas por las federaciones deportivas españolas.

Consta de los siguientes capítulos: Capítulo Preliminar; el Capítulo I regula las medidas de seguridad, prevención y control; el II, la responsabilidad de los organizadores; el III, las funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad; el IV, las Autoridades gubernativas y Coordinadores de Seguridad; el V, la Unidad de Control Organizativo; el VI, actas, informes y propuestas; el VII, Registro Central de Sanciones; y el VIII, medidas de apoyo a la convivencia y la integración en el deporte.

El Real Decreto deroga el 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento par la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos así como la Orden de 31 de julio de 1997, del Ministerio del Interior, por la que se regula el funcionamiento del Registro Central de Sanciones impuestas por infracciones contra la seguridad pública en materia de espectáculos deportivos.

PRODUCTOS FITOSANITARIOS: AUTORIZACIÓN

Orden PRE/531/2010, de 26 de febrero de 2010, del Ministerio de la Presidencia, por la que se incluyen en el anexo I del Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, por le que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios, varias sustancias activas ([BOE de 9 de marzo de 2010, número 59](#)).

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS

Resolución de 23 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan cursos incluidos en el plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2010, para su ejecución descentralizada ([BOE de 9 de marzo de 2010, número 59](#)).

Se convocan diversos cursos a celebrar en diversas localidades.

Los cursos están destinados al personal al servicio de las Corporaciones locales que cumplan los requisitos exigidos en el apartado de destinatarios de cada uno de ellos.

El plazo de presentación de solicitudes finalizará veinticinco días naturales antes del comienzo de las acciones formativas.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS

Resolución de 23 de febrero de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan cursos incluidos en el plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2010, para su ejecución descentralizada ([BOE de 9 de marzo de 2010, número 59](#)).

SEGURIDAD PRIVADA: MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO

Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, para adaptarlo a las modificaciones introducidas en la Ley 23/1992, de 30 de julio, se Seguridad Privada, por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ([BOE de 10 de marzo de 2010, número 60](#)).

DAÑOS POR CATÁSTROFES NATURALES: MEDIDAS

Ley 3/2010 de 10 de marzo de 2010, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras

catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas ([BOE de 11 de marzo de 2010, número 61](#)).

Real Decreto 344/2010, de 19 de marzo del Ministerio de la Presidencia, por el que se amplía el ámbito de aplicación de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridas en varias comunidades autónomas ([BOE de 23 de marzo de 2010, número 71](#)).

El Real Decreto incluye a municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las medidas establecidas en esta Ley se aplicarán a las personas y bienes afectados por los incendios acaecidos durante los últimos días del mes de junio, durante el mes de julio y primeros días del mes de agosto de 2009 en aquellas Comunidades que hayan sufrido incendios forestales.

Igualmente, serán de aplicación las referidas medidas a las consecuencias de la situación meteorológica de fuertes tormentas acaecida en septiembre en la Comunidad Valenciana, en los primeros días de agosto en las provincias de Lleida y Huesca, así como en algunos puntos de la Región de Murcia y de Castilla-La Mancha, como las tempestades de piedra acaecidas en las provincias de Barcelona, Girona y Lleida durante los meses de abril, junio y julio de 2009 y las intensas tormentas acaecidas en las Islas Canarias a mediados del mes de noviembre.

Los términos municipales y núcleos de población afectados a los que concretamente sean de aplicación las medidas aludidas se determinarán por Orden del Ministro del Interior. A tal efecto, se podrá entender también incluidos aquellos otros términos municipales o núcleos de población en los que, para la correcta ejecución de las obras necesarias, sean imprescindibles las actuaciones de los departamentos ministeriales competentes.

El Gobierno, mediante Real Decreto, podrá declarar, con delimitación de los municipios y núcleos de población afectados, la aplicación de las medidas previstas en esta Ley a otros incendios y tormentas de características similares que hayan acaecido o puedan acaecer, en cualquier Comunidad o Ciudad Autónoma, desde el 1 de marzo de 2009 hasta la entrada en vigor de esta Ley.

Las ayudas van destinadas a los daños personales, daños materiales en enseres y las destinadas a establecimientos industriales, mercantiles, agrarios, turísticos y de otros servicios, así como a las personas físicas o jurídicas que hayan realizado prestaciones personales y de bienes, así como a las Corporaciones Locales. También están comprendidas en las ayudas las siguientes: ayudas excepcionales en materia de vivienda, para alquiler de viviendas si se hubiera producido la destrucción total, así como para la reparación, rehabilitación y reconstrucción de las mismas; subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares; indemnización de daños en producciones agrícolas y ganaderas; costes fijos de las cooperativas agrarias afectadas por la disminución de las entregas de las producciones agrícolas de sus socios.

Las ayudas también comprenden beneficios fiscales, así como reducciones fiscales especiales para las actividades agrarias, y medidas laborales y de seguridad social.

Concretamente, las ayudas a Corporaciones Locales por los gastos causados para hacer frente a estas situaciones de emergencia se regirán por lo dispuesto en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se determinan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión.

Las solicitudes para la concesión de estas ayudas se presentarán en el término de dos meses, contados a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 12/2009, de 13 de agosto, con respecto a los incendios y a las fuertes tormentas incluidas en su ámbito de aplicación.

EDIFICACIÓN: CÓDIGO TÉCNICO

Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad ([BOE de 11 de marzo de 2010, número 61](#)).

PERSONAS CON DISCAPACIDAD: MEDIDAS DE ACCESO Y UTILIZACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS

Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados ([BOE de 11 de marzo de 2010, número 61](#)).

La Orden desarrolla el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, que aprobó las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones

El Documento Técnico aprobado por la Orden no será de aplicación obligatoria a los espacios públicos urbanizados nuevos, cuyos planes y proyectos sean aprobados definitivamente durante el transcurso de los seis primeros meses posteriores a su entrada en vigor.

La Orden se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, y, en consecuencia es de aplicación en toda España.

La Orden entra en vigor al día siguiente al de su publicación en el BOE.

El documento técnico, contenido en la Orden, desarrolla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados tal y como prevé la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, y en consecuencia, los espacios públicos se proyectarán, construirán, restaurarán, mantendrán, utilizarán y reurbanizarán de forma que se cumplan, como mínimo, las condiciones básicas que se establecen en la Orden, fomentando la aplicación avanzada de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en los espacios públicos urbanizados, al servicio de todas las personas, incluso para aquéllas con discapacidad permanente o temporal. En las zonas urbanas consolidadas, cuando no sea posible el cumplimiento de alguna de dichas condiciones, se plantearán las soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad posible.

La Orden es de aplicación a todos los espacios públicos urbanizados y los elementos que lo componen situados en el territorio del Estado español. Las condiciones de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de espacios públicos urbanizados que contiene la Orden se aplican a las áreas de uso peatonal, áreas de estancia, elementos urbanos e itinerarios peatonales comprendidos en espacios públicos urbanizados de acuerdo con lo establecido en los artículos siguientes. En las zonas urbanas consolidadas, cuando no sea posible el cumplimiento de alguna de dichas condiciones, se plantearán las soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad.

EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS Y GANADERAS: BASES DE AYUDAS PARA FACILITAR EL ACCESO A LA FINANCIACIÓN

Orden ARM/572/2010, de 10 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria de las ayudas a los titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas para facilitar el acceso a la financiación ([BOE de 11 de marzo de 2010, número 61](#)).

Corrección de errores, [BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#).

Pueden acogerse a las ayudas los titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas que suscriban préstamos con entidades financiera avalados por el SAECA.

Las ayudas consistirán en la financiación del coste de la comisión de gestión de los avales de SAECA, hasta un máximo del 1 % anual del saldo vivo de los primeros 50.000 euros de préstamo por titular, bien sea persona física o jurídica, y cuyo plazo de amortización no supere los cinco años, pudiéndose incluir en éste un año de carencia.

Asimismo, podrán acogerse a las ayudas los titulares de explotaciones ganaderas que hubiesen formalizado préstamos en los términos y condiciones establecidos en la Orden APA/165/2008, de 31 de enero y en las respectivas normas reguladoras de las Comunidades Autónomas y que hayan acordado con las entidades financieras prestatarias prolongar hasta en dos años más, que podrán ser de carencia, el periodo de amortización de tales préstamos.

En el caso del párrafo anterior Las ayudas consistirán en la financiación del coste adicional del aval concedido, motivado por prolongar en las condiciones referidas el periodo de amortización de los préstamos concedidos.

El periodo de admisión de solicitudes de las ayudas referidas en los párrafos anteriores finalizará en un plazo de cuatro meses contados a partir de la entrada en vigor de esta orden.

También podrán acogerse a las ayudas los titulares de explotaciones agrarias que hayan suscrito un préstamo que se encuentre en período de amortización, concedido en su día en virtud de los convenios de colaboración establecidos con las entidades financieras para la instrumentación de los préstamos para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, en el marco de lo dispuesto en los Reales Decretos 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias y 204/1996, de 9 de febrero, por el que se dictan normas relativas a la modernización de las explotaciones agrarias.

El plazo de presentación de las subvenciones a que se refiere el párrafo anterior será de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente orden.

La concesión de la subvenciones se realizará en régimen de concurrencia.

SECTOR AGROALIMENTARIO: CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA PLANES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Resolución de 2 de marzo de 2010, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se publica, para el ejercicio 2010, la convocatoria de ayudas para planes de asistencia técnica en los sectores agroalimentarios acogidas al Reglamento (CE) nº 1998/2006, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de minimis ([BOE de 11 de marzo de 2010, número 61](#)).

Podrán ser beneficiarios las asociaciones y entidades previstas en el artículo 2 de las bases reguladoras de estas ayudas, para la realización de planes de asistencia técnica que tengan por finalidad la mejora de la comercialización de los productos agroalimentarios, tanto en el mercado interno como en los mercados externos.

El plazo de presentación de solicitudes para el ejercicio 2010, será de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de la presente orden.

PROFESIONALES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO: CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES

Resolución de 2 de marzo de 2010, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se publica, para el ejercicio 2010, la convocatoria de ayudas, a programas plurirregionales de formación dirigidos a los profesionales del sector agroalimentario ([BOE de 11 de marzo de 2010, número 61](#)).

Es objeto de la presente resolución convocar, en régimen de concurrencia competitiva, las subvenciones para el ejercicio 2010, para programas plurirregionales de formación, dirigidos a los profesionales del sector agroalimentario, previstas en la Orden ARM/1248/2009, de 6 de mayo, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 20 de mayo de 2009.

Podrán acceder a estas ayudas las organizaciones y entidades previstas en el artículo segundo de las bases reguladoras de estas subvenciones, que desarrollen programas plurirregionales de formación, integrados por actividades formativas cuyos objetivos estén incluidos en el artículo cuarto de dichas bases reguladoras y que cumplan los requisitos establecidos en el artículo quinto de las bases.

Las solicitudes se presentarán en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOE.

PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERTERRITORIAL Y TRANSNACIONAL: CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES

Resolución de 26 de febrero de 2010, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se convoca para el ejercicio 2010, la concesión de subvenciones a proyectos de

cooperación interterritorial y transnacional, en el marco de la red rural nacional ([BOE de 11 de marzo de 2010, número 61](#)).

El objeto de la presente resolución es convocar para el ejercicio 2010, en régimen de publicidad, objetividad y concurrencia competitiva, subvenciones plurianuales para la realización de proyectos de cooperación interterritorial y transnacional, a desarrollar en territorios rurales organizados bajo pautas Leader, previstas en la Orden ARM/1287/2009, de 8 de mayo, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 124, de 22 de mayo de 2009.

Podrán acceder a estas subvenciones los grupos de acción local seleccionados en el marco del eje 4 LEADER de los programas regionales de desarrollo rural, de acuerdo con el artículo segundo de las bases reguladoras de estas subvenciones, que participen en un proyecto de cooperación interterritorial o transnacional, a través de un grupo de acción local coordinador, cuyas funciones se regulan en el artículo cuarto de las bases reguladoras y que cumplan los requisitos indicados en el artículo tercero de dichas bases. Los proyectos deberán atenerse a lo establecido en los artículos sexto y séptimo de las bases reguladoras.

Las solicitudes se presentarán en el plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de la presente resolución en el BOE.

CENTROS DE ENSEÑANZAS DEL SEGUNDO CICLO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL, LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: REQUISITOS MÍNIMOS

Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero del Ministerio de Educación, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria ([BOE de 12 de marzo de 2010, número 62](#)).

SANIDAD ANIMAL: LENGUA AZUL

Orden ARM/575/2010, de 10 de marzo Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se modifica la Orden ARM/3054/2008, de 27 de octubre, por la que se establecen medidas específicas de protección en relación con la lengua azul ([BOE de 12 de marzo de 2010, número 62](#)).

VENTA AMBULANTE: REGULACIÓN DE SU EJERCICIO

Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero de 2010, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria ([BOE de 13 de marzo de 2010, número 63](#)).

El Real Decreto constituye la norma reglamentaria que desarrolla el capítulo IV del título III de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, y que se dicta al amparo del artículo 149.1.13.^a de la Constitución por el que se establece la competencia exclusiva del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

A la entrada en vigor del Real Decreto queda derogado el Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas

modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente, así como todas las normas de igual o inferior rango que se opongan al referido Real Decreto.

El Real Decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE.

Se considera venta ambulante o no sedentaria aquella realizada por comerciantes fuera de un establecimiento comercial permanente cualquiera que sea su periodicidad y el lugar donde se celebre.

El ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria se podrá realizar en alguna de las siguientes modalidades:

- a) Venta en mercadillos.
- b) Venta en mercados ocasionales o periódicos.
- c) Venta en vía pública.
- d) Venta ambulante en camiones-tienda.

Corresponderá a los ayuntamientos determinar la zona de emplazamiento para el ejercicio de la venta de ambulante o no sedentaria, fuera de la cual no podrá ejercerse la actividad comercial. Los puestos de venta ambulante o no sedentaria no podrán situarse en los accesos a edificios de uso público, establecimientos comerciales e industriales, ni en lugares que dificulten el acceso y la circulación.

Para cada emplazamiento concreto y por cada una de las modalidades de venta ambulante o no sedentaria que el comerciante se proponga ejercer, deberá solicitar una autorización, que será otorgada por el ayuntamiento respectivo.

La autorización para el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria tendrá una duración limitada. El ayuntamiento fijará la duración de la autorización para el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, previa ponderación de la amortización de la inversión efectuada y de la remuneración equitativa de los capitales desembolsados por el prestador.

La autorización será transmisible previa comunicación a la administración competente. Las Administraciones Públicas podrán comprobar e inspeccionar, en todo momento, los hechos, actividades, transmisiones y demás circunstancias de la autorización concedida, notificando, en su caso, a los órganos autonómicos de defensa de la competencia los hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia.

El titular de la autorización de productos de alimentación y herbodietética deberá adicionalmente cumplir los requisitos que impone la normativa sanitaria.

El procedimiento para el otorgamiento de la autorización para el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria y para la cobertura de las vacantes será determinado por cada ayuntamiento, respetando, en todo caso, el régimen de concurrencia competitiva, así como las previsiones contenidas en los artículos 86 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como del capítulo II de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

El procedimiento será público y su tramitación deberá desarrollarse conforme a criterios claros, sencillos, objetivos y predecibles. En la resolución del procedimiento se fijarán los requisitos de la autorización, que habrán de ser necesarios, proporcionales y no discriminatorios.

La presentación de la solicitud requerirá a los interesados, únicamente, la firma de una declaración responsable en la que manifieste, al menos:

- a) El cumplimiento de los requisitos establecidos.
- b) Estar en posesión de la documentación que así lo acredite a partir del inicio de la actividad.
- c) Mantener su cumplimiento durante el plazo de vigencia de la autorización.

El contenido de la declaración responsable comprenderá, además, los siguientes extremos:

- a) Estar dado de alta en el epígrafe correspondiente del impuesto de actividades económicas y estar al corriente en el pago de la tarifa o, en caso de estar exentos, estar dado de alta en el censo de obligados tributarios.
- b) Estar al corriente en el pago de las cotizaciones de la Seguridad Social.
- c) Los prestadores procedentes de terceros países deberán acreditar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación vigente en materia de autorizaciones de residencia y trabajo.
- d) Reunir las condiciones exigidas por la normativa reguladora del producto o productos objeto de la venta ambulante o no sedentaria.

En ningún caso el procedimiento podrá exigir el deber de residencia en el municipio respectivo como requisito de participación.

La circunstancia de estar dado de alta y al corriente del pago del impuesto de actividades económicas o, en su caso, en el censo de obligados tributarios, deberá ser acreditada, a opción del interesado, bien por él mismo, bien mediante autorización a la Administración para que verifique su cumplimiento

No obstante el apartado anterior, no será exigible acreditación documental de otros requisitos detallados en la declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de comprobación que tienen atribuidas las Administraciones Públicas.

Los Ayuntamientos deberán vigilar y garantizar el debido cumplimiento por los titulares de las autorizaciones de lo preceptuado en el presente real decreto y en otras normas que resulten de aplicación.

Las infracciones a lo previsto en la presente disposición serán sancionadas en cada caso por las autoridades competentes de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, y demás legislación aplicable.

Aquellos ayuntamientos que, con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, hubiesen iniciado un procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones para el ejercicio de venta ambulante o no sedentaria deberán resolverlo aplicando las disposiciones vigentes en el momento de presentar la solicitud.

CORPORACIONES LOCALES: INFORMACIÓN A SUMINISTRAR RELATIVA AL ESFUERZO FISCAL

Resolución de 5 de marzo de 2010, de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se desarrolla la información a suministrar por las corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda ([BOE de 15 de marzo de 2010, número 64](#)).

INMIGRACIÓN: CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES PARA EL RETORNO VOLUNTARIO DE INMIGRANTES

Resolución de 11 de marzo de 2010, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, por la que se convocan subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes ([BOE de 15 de marzo de 2010, número 64](#)).

DENOMINACIÓN DE ORIGEN PROTEGIDA: ACEITUNA ALOREÑA DE MÁLAGA

Resolución de 15 de febrero de 2010, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se concede la protección nacional transitoria a la Denominación de Origen Protegida "Aceituna Aloreña de Málaga" ([BOE de 15 de marzo de 2010, número 64](#)).

“VINO DE CALIDAD DE LEBRIJA”: REGLAMENTO

Resolución de 19 de febrero de 2010, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se publica la Orden de 11 de marzo de 2009, por la que se aprueba el Reglamento del "Vino de Calidad de Lebrija" y de su órgano de gestión y la Orden de 10 de diciembre de 2009, por la que se modifica la anterior ([BOE de 15 de marzo de 2010, número 64](#)).

PRODUCTOS AGRARIOS: CONTRATACIÓN

Orden ARM/634/2010, de 2 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se prorroga la homologación del contrato-tipo de compraventa de forrajes con destino a su transformación, campaña 2010/2011 ([BOE de 15 de marzo de 2010, número 64](#)).

AGRUPACIONES DE PRODUCTORES DE PLANTAS VIVAS: SUBVENCIONES

Real Decreto 202/2010, de 1 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a las agrupaciones de productores de plantas vivas y productos de la floricultura para mejorar la producción, la comercialización y la formación del sector ([BOE de 16 de marzo de 2010, número 65](#)).

El Real Decreto establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas a las agrupaciones de productores de plantas vivas y productos de la floricultura, en régimen de concurrencia competitiva, al objeto de mejorar la competitividad de dichas producciones siempre que éstas tengan uso ornamental y fomentar las acciones comunes entre los socios de las agrupaciones de productores.

Podrán ser beneficiarios de las ayudas reguladas en esta disposición, las agrupaciones de productores de plantas vivas y productos de la floricultura, que fueron reconocidas de conformidad con la normativa comunitaria correspondiente o el Real Decreto 233/2002, de 1 de marzo, por el que se regula el reconocimiento de las agrupaciones de productores de plantas vivas y productos de la floricultura, que sigan cumpliendo los requisitos de reconocimiento y que presenten un plan de acción conforme a lo establecido en el artículo 3 del presente Real Decreto.

Según el referido artículo 3, los planes de acción serán un conjunto de actuaciones que contribuyan a la consecución de uno o más de los siguientes objetivos:

- a) Mejoras de la producción y la comercialización, siempre que esto no suponga perturbaciones de la competencia.
- b) Concentrar y adaptar la oferta a la demanda.
- c) Reducir los costes de producción.
- d) Mejorar la calidad y variedad de las plantas vivas y productos de la floricultura para incrementar su valor comercial.
- e) Fomentar las acciones comunes entre agrupaciones de productores.
- f) Fomentar actuaciones de formación.
- g) Promocionar las plantas vivas y productos de la floricultura ante los consumidores.

El contenido mínimo de un plan de acción será:

- a) Descripción de las actuaciones que va a realizar, indicando los objetivos a los que contribuye del apartado anterior del presente artículo. Las actuaciones se agruparán conforme a los diferentes tipos de ayudas establecidas en las secciones del capítulo I del presente real decreto.
- b) Necesidades financieras para cada una de las actuaciones y para cada tipo de ayuda de las establecidas en el capítulo I de esta disposición.
- c) Calendarios de ejecución y financiación previstos para cada actuación y para cada tipo de ayuda.

La duración de un plan de acción será como mínimo de un ejercicio y como máximo de tres. No obstante, la gestión de las subvenciones se realizará de forma anual.

Las líneas de ayuda serán las siguientes:

- a) Ayudas a las inversiones en explotaciones y para mejorar la comercialización.
- b) Ayudas para fomentar la producción de productos de calidad.
- c) Ayudas a la formación y a la promoción.

Las solicitudes de ayuda se dirigirán al órgano competente de la comunidad autónoma en cuyo territorio radique la sede social de la agrupación de productores, y podrán presentarse a más tardar el día 15 de febrero de cada año.

FONDO ESTATAL PARA EL EMPLEO Y LA SOSTENIBILIDAD LOCAL

Resolución de 11 de marzo de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, del Ministerio de Política Territorial, por la que se aprueban los criterios para disponer de los recursos librados y los requisitos de justificación de los proyectos de inversión y las actuaciones de interés social financiadas con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, creado por Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre ([BOE de 17 de marzo de 2010, número 66](#)).

Son de destacar los siguientes contenidos de la disposición:

La fecha límite de ejecución de las obras y de la adquisición de los suministros a ellas asociadas, así como la adquisición de servicios y suministros a que hace referencia el artículo 9.4 del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, será el 31 de diciembre de 2010, y el plazo máximo para acreditar la realización de tales inversiones y finalización de obras será el 31 de marzo de 2011.

La Dirección General de Cooperación Local, previa solicitud razonada y debidamente motivada del Ayuntamiento, mancomunidad o agrupación de municipios, podrá otorgar una prórroga, que no excederá de seis meses, cuando incidencias no imputables a la administración contratante surgidas en la ejecución del contrato hayan retrasado su ejecución. Dicha solicitud deberá presentarse antes del 31 de diciembre de 2010. Cuando concurra esta circunstancia excepcional, la justificación se presentará dentro del mes siguiente a la conclusión de la precitada prórroga.

En el caso de los contratos de obras, los Alcaldes, Secretarios o personas autorizadas a tal efecto, cumplimentarán el formulario electrónico y remitirán, por vía electrónica a través de la aplicación informática, a la Dirección General de Cooperación Local, una memoria de actuación certificada por el Secretario del Ayuntamiento que contemple los siguientes aspectos:

- a) Los puestos de trabajo creados, con indicación del nombre, apellidos y número de documento nacional de identidad o número de identificación de extranjero de los nuevos trabajadores contratados, género, así como la modalidad y el período de vigencia de sus contratos.
- b) Una relación de las certificaciones de obra, con identificación del acreedor y de las facturas, su importe, fecha de emisión y fecha de pago efectivo (transferencias bancarias).
- c) Un certificado del Interventor o Secretario-Interventor en el que se acredite la ejecución y el pago del precio del contrato.
- d) El acta de recepción.
- e) La certificación final de obra.
- f) Fotografía que pruebe el cumplimiento de las obligaciones sobre identificación de la fuente de financiación de las obras financiadas según lo previsto en la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.

- g) Fotografía de la obra terminada a efectos de que pueda realizarse el sistema de georreferenciación para la localización de todos los proyectos.

Cuando se trate de contratos de suministros vinculados a las obras, los Alcaldes, Secretarios o personas autorizadas a tal efecto cumplimentarán el formulario electrónico y remitirán por vía electrónica a través de la aplicación informática a la Dirección General de Cooperación Local, un certificado del Interventor o Secretario-Interventor en el que se acredite, por cada uno de los contratos celebrados, los siguientes extremos:

- a) El pago efectivo del precio y la fecha en que tuvo lugar.
- b) El acta de recepción.

En el supuesto de contratos de suministro deberá remitirse una certificación del Interventor o Secretario-Interventor en el que se acrediten la ejecución del contrato, el pago efectivo del precio y la fecha en que tuvo lugar y el acta de recepción.

Cuando se trate de contratos de servicios deberá remitirse una memoria en la que se justifiquen los siguientes extremos:

- a) Acreditación de los puestos de trabajo creados o mantenidos, con indicación del nombre, apellidos y número de documento nacional de identidad o número de identificación de extranjero de los nuevos trabajadores contratados, género, así como la modalidad y el período de vigencia de sus contratos
- b) Certificación del Interventor o Secretario-Interventor en el que se acrediten la ejecución del contrato, el pago efectivo del precio y la fecha en que tuvo lugar y el acta de recepción.

La fecha límite para concluir las actuaciones de interés social es el 31 de diciembre de 2010, disponiendo los Ayuntamientos de plazo hasta el 31 de marzo de 2011 para acreditar y justificar la realización de los gastos realizados.

Los ayuntamientos presentarán una justificación independiente por cada proyecto de actuación de interés social financiado comprensiva de los siguientes extremos:

- a) Memoria acreditativa de las actuaciones realizadas, que incluirá:

1.º El tipo de servicios y prestaciones sociales realizadas entre las previstas en el artículo 18 del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.

- 2.º El número de beneficiarios de tales servicios y prestaciones sociales.

- b) Un certificado del Interventor o Secretario-Interventor en el que se acredite la realización de los gastos en los que se ha incurrido para la realización de las actuaciones efectuadas, así como su pago efectivo, debiendo justificar cada una de las retiradas periódicas de fondos de la cuenta corriente diferenciada.

Toda la documentación justificativa de los contratos de obras, suministros, servicios y gastos corrientes de programas de actuación de naturaleza social se incorporará al expediente respectivo a través de la aplicación informática mediante copias digitalizadas de los documentos originales.

En los proyectos de obras financiados con cargo al Fondo deberá hacerse constar, en lugar visible, la leyenda «Fondo Estatal para el empleo y la sostenibilidad

local-Gobierno de España» desde el inicio de las obras hasta tres meses después de la fecha de suscripción del acta de recepción de las mismas.

Las comunicaciones entre los Ayuntamientos y el Ministerio se efectuarán través de la página web www.mpt.es.

VIVIENDA: PRÉSTAMOS

Resolución de 15 de marzo de 2010, de la Subsecretaría del Ministerio de Vivienda, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de marzo de 2010, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco de los Programas 1995 (Plan de Vivienda 1992-1995), Programa 1998 (Plan de Vivienda 1996-1999), Plan de Vivienda 1998-2001, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008 ([BOE de 20 de marzo de 2010, número 69](#)).

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS

Resolución de 11 de marzo de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan cursos incluidos en el plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2010, para su ejecución descentralizada ([BOE de 22 de marzo de 2010, número 70](#)).

AGRICULTURA: REDUCCIÓN DEL NÚMERO MÍNIMO DE JORNADAS PARA EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO

Real Decreto-ley 2/2010 de 19 de marzo sobre reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de los trabajadores eventuales agrarios afectados por las inundaciones acaecidas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura ([BOE de 23 de marzo de 2010, número 71](#)).

SEGURIDAD Y SALUD EN OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción ([BOE de 23 de marzo de 2010, número 71](#)).

MEDIO AMBIENTE: MODIFICACIÓN LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero ([BOE de 25 de marzo de 2010, número 73](#)).

Son de destacar las siguientes modificaciones:

- a) Se articula la intervención de los diversos órganos sustantivos de aquellos proyectos en que hubieren de ejercer competencias distintas Administraciones Públicas.
- b) Se delimitan las diversas fases del proceso de evaluación de impacto ambiental.
- c) Se reduce el plazo para la ejecución del procedimiento, así como los efectos de su incumplimiento.

EMPRESAS PÚBLICAS: CONTABILIDAD

Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias ([BOE de 26 de marzo de 2010, número 73](#)).

Las normas que aprueba la Orden son de aplicación, asimismo a las empresas públicas locales, y suponen un desarrollo normativo de la Ley 16/2007, de 4 de julio, de Reforma y Adaptación de la Legislación Mercantil en Materia Contable para su Armonización Internacional, y una adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas públicas, al igual que la citada normativa, y tienen como objetivo ahondar en la armonización de la normativa contable nacional con la internacional.

MEDIO AMBIENTE: MODIFICACIÓN DIVERSOS REGLAMENTOS

Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

Las normas que modifica el Real Decreto, entre otras, son las siguientes:

- a) Reglamento para la ejecución de la Ley de Pesca Fluvial, de 20 de febrero de 1942, aprobado por Decreto de 6 de abril de 1943.
- b) Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero.
- c) Reglamento de ejecución de la Ley de caza de 1970, aprobado por el Decreto 506/1971, de 25 de marzo.
- d) Reglamento de Incendios Forestales, aprobado por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre.
- e) Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

De esta modificación es de destacar la nueva regulación en materia de usos comunes especiales, que afecta a las autorizaciones para aprovechamientos de áridos, vegetación, siembra, tala y corta de árboles, construcciones etc; autorizaciones para establecimientos de baños o zonas recreativas y deportivas; y autorizaciones para acampadas colectivas.

- f) Reglamento General para Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

En esta modificación es de destacar que el párrafo segundo del artículo 111.6 queda redactado como sigue:

El ayuntamiento comunicará al Servicio Periférico de Costas la relación nominal de los terceros encargados de la explotación, previamente al inicio de la misma. Los ayuntamientos garantizarán que en los correspondientes procedimientos de otorgamiento de la explotación se respeten los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.

- g) Reglamento de residuos tóxicos y peligrosos aprobado por el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio.
- h) Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante su depósito en vertedero
- i) Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil
- j) Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, de incineración de residuos
- k) Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
- m) Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso
- n) Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados
- ñ) Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos
- o) Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, de limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades.
- p) Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN

Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo, del Ministerio de Sanidad y Política Social, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2010 ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

El Real Decreto actualiza las cuantías señaladas para el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado para cada beneficiario del Sistema de grado III, Gran Dependencia, niveles 1 y 2, y grado II, Dependencia Severa, niveles 1 y 2, fijadas en el anexo, de conformidad con el incremento del 1 por 100 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), establecido en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: PRESTACIONES ECONÓMICAS

Real Decreto 374/2010, de 26 de marzo, del Ministerio de Sanidad y Política Social, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2010 ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

El Real Decreto establece el calendario de aplicación progresiva de la ley respecto a la efectividad de los derechos a las prestaciones de dependencia, y revaloriza la cuantía máxima de algunas de las prestaciones.

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: PIXAT EN CÍTRICOS

Orden ARM/763/2010, de 16 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro de pixat en cítricos, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: CÍTRICOS

Orden ARM/764/2010, de 16 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro de explotación de cítricos, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: PÓLIZA MULTICULTIVO DE CÍTRICOS

Orden ARM/765/2010, de 16 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro de la póliza multicultivo de cítricos, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: DAÑOS EXCEPCIONALES EN TABACO

Orden ARM/766/2010, de 16 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en tabaco, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 27 de marzo de 2010, número 75](#)).

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: ACEITUNAS

Orden ARM/784/2010, de 16 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en aceituna, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 29 de marzo de 2010, número 76](#)).

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS

Resolución de 18 de marzo de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convoca el III Curso Superior de Dirección y Gestión Económico-Financiera de las Entidades Locales ([BOE de 29 de marzo de 2010, número 76](#)).

La fecha de solicitudes deberán presentarse antes del día 20 d abril de 2010.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS

Resolución de 18 de marzo de 2010, del Instituto Nacional de Administración Pública del Ministerio de la Presidencia, por la que se convocan cursos incluidos en el plan de Formación en Administración Local y Territorial para el año 2010, para su ejecución descentralizada ([BOE de 29 de marzo de 2010, número 76](#)).

Los cursos convocados son variados y en diversas localidades.

SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS: ARROZ

Orden ARM/803/2010, de 26 de marzo, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por la que se definen las producciones y los rendimientos asegurables, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, el ámbito de aplicación, los períodos de garantía, las fechas de suscripción y los precios unitarios del seguro combinado y de daños excepcionales en arroz, comprendido en el Plan 2010 de Seguros Agrarios Combinados ([BOE de 31 de marzo de 2010, número 78](#)).

Recopilación de Legislación Andaluza.

SUBVENCIONES A LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS: MODIFICACIÓN NORMATIVA REGULADORA

Orden de 18 de diciembre de 2009, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se modifica la de 4 de junio de 2009, por la que se aprueban las bases para la concesión de subvenciones a las Organizaciones Profesionales Agrarias, Federaciones de Cooperativas Agrarias y entidades representativas de Asociaciones de Desarrollo Rural ([BOJA de 4 de enero de 2010 número 1](#)).

La modificación se refiere a la justificación de las subvenciones.

CALENDARIO DE FERIAS COMERCIALES PARA 2010

Orden de 17 de diciembre de 2009, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, por la que se autoriza la celebración de Ferias Comerciales con el carácter de oficial en Andalucía y se aprueba el calendario para el año 2010 ([BOJA de 4 de enero de 2010 número 1](#)).

ESCUELA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA: PLAN ACADÉMICO PARA 2010

Resolución de 14 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Política Interior de la Consejería de Gobernación, por la que se publica el Plan Anual de Formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía (ESPA) para el curso académico 2010 ([BOJA de 5 de enero de 2010 número 2](#)).

PRODUCTOS ECOLÓGICOS: SUBVENCIONES

Resolución de 22 de diciembre de 2009, de la Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convoca para el año 2010 la concesión de subvenciones para el apoyo a la mejora e innovación de la distribución de productos ecológicos previstas en la Orden que se cita ([BOJA de 7 de enero de 2010 número 3](#)).

La Orden a la que se refiere la Resolución es la de 8 de marzo de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones indicadas en la Resolución, de la misma Consejería, modificada por la de 15 de julio de 2009.

El plazo de presentación de solicitudes comienza el 1 de enero y finaliza el 28 de febrero.

SUBPRODUCTOS ORGÁNICOS DE LAS AGROINDUSTRIAS: SUBVENCIONES

Resolución de 22 de diciembre de 2009, de la Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la

que se convoca para el año 2010 la concesión de subvenciones para la mejora de la gestión de los subproductos de la molturación de aceituna y otros subproductos orgánicos de las agroindustrias previstas en la Orden que se cita ([BOJA de 7 de enero de 2010 número 3](#)).

La Orden a la que se refiere la Resolución es la de 10 de julio de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones indicadas en la Resolución, de la misma Consejería, modificada por la de 15 de julio de 2009.

El plazo de presentación de solicitudes comienza el 1 de enero y finaliza el 28 de febrero.

ASESORAMIENTO PARA LA AGRICULTURA ECOLÓGICA: SUBVENCIONES

Resolución de 22 de diciembre de 2009, de la Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convoca para el año 2010 la concesión de subvenciones a la implantación y adaptación del servicio de asesoramiento técnico específico en agricultura ecológica, previstas en la Orden que se cita, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 y acogidas al régimen de minimis, previstas en la Orden que se cita ([BOJA de 7 de enero de 2010 número 3](#)).

La Orden a la que se refiere la Resolución es la de 18 de abril de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones indicadas en la Resolución, de la misma Consejería, modificada por la de 28 de julio de 2009.

El plazo de presentación de solicitudes comienza el 1 de enero y finaliza el 28 de febrero.

CERTÁMENES AGROGANADEROS: SUBVENCIONES

Resolución de 22 de diciembre de 2009, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convocan para el año 2010 las subvenciones destinadas al fomento de la celebración de certámenes agroganaderos en Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 ([BOJA de 7 de enero de 2010 número 3](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el BOJA.

SUSTITUCIÓN EN LAS EXPLOTACIONES GANADERAS: SUBVENCIONES

Resolución de 22 de diciembre de 2009, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convoca para el año 2010 la concesión de subvenciones a las agrupaciones de ganaderos para la implantación de servicios de sustitución en las explotaciones de sus agrupados, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 ([BOJA de 7 de enero de 2010 número 3](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el BOJA.

MEMORIA HISTÓRICA: SUBVENCIONES A AYUNTAMIENTOS

Orden de 2 de diciembre de 2009, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la coordinación de actuaciones en torno a la recuperación de la memoria histórica y el reconocimiento institucional y social de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la Posguerra ([BOJA de 11 de enero de 2010 número 5](#)).

Los Ayuntamientos andaluces pueden ser beneficiarios de subvenciones para el levantamiento de monumentos conmemorativos de los hechos que dieron lugar a la desaparición de personas causadas por las fuerzas sublevadas durante la Guerra Civil española y la posterior Dictadura Franquista en los lugares de enterramiento de esas víctimas, y cuando no sea posible localizarlo con exactitud, constando datos históricos, en una zona próxima que determine el Ayuntamiento.

El importe de la subvención anterior puede llegar hasta el 100 por 100 del coste presupuestado, sin que en ningún caso el importe de la subvención pueda ser superior a 5.000 euros.

El procedimiento de concesión de la subvenciones se iniciará siempre de oficio, y se tramitará en régimen de concurrencia competitiva, y la concesión de las subvenciones queda limitada a la disponibilidades presupuestarias.

El plazo de presentación de solicitudes será el comprendido entre el 15 de enero y el 15 de marzo de cada año.

AYUDAS A LA CONTRATACIÓN DE SEGUROS AGRARIOS DEL PLAN 2010

Resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establecen las determinaciones en relación con las ayudas a la contratación de seguros agrarios del Plan 2010 ([BOJA de 11 de enero de 2010 número 5](#)).

La Resolución, dictada conforme a lo dispuesto en la Orden de 17 de febrero de 2006, por la que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones a la contratación de Seguros Agrarios, según la cual la Consejería de Agricultura y Pesca subvencionará una parte del coste de las primas de los seguros agrarios que contraten los asegurados y que estén incluidos en el Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados, aprobado por el Consejo de Ministros, y está dirigida a adecuar al Plan de Seguros Agrarios Combinados para 2010 la concesión de subvenciones a la contratación de seguros agrarios.

La Resolución regula los beneficiarios, la cuantía de la subvención, así como las líneas de seguro agrario correspondientes al Plan de Seguros Agrarios distribuidas por grupos.

CONVENIO ENTRE ESTADO Y LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UNA RED DE OFICINAS INTEGRADAS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO: PRÓRROGA

Resolución de 23 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se da publicidad a la prórroga del Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de atención al ciudadano en el ámbito territorial de Andalucía ([BOJA de 11 de enero de 2010 número 5](#)).

El convenio de referencia, firmado el 2 de febrero de 2006, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2016.

SUBVENCIONES A LA MEJORA DE LA PRODUCCIÓN Y DE LA CALIDAD DE LOS PLANTONES DE HORTALIZAS Y DE LAS PLANTAS DE VIVERO

Resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la mejora de la producción y de la calidad de los plantones de hortalizas y de las plantas de vivero y se efectúa su convocatoria para 2010, reguladas por las Órdenes de 2 de enero de 2009 y de 31 de julio de 2009, de modificación de la anterior ([BOJA de 12 de enero de 2010 número 6](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOJA.

CONTROL DE LA POBLACIÓN DE CERDOS ASILVESTRADOS DEL PARQUE NATURAL DE LOS ALCORNOCALES

Resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se modifica la Resolución de 19 de junio de 2002 por la que se establecen medidas de control sobre la población de cerdos asilvestrados del Parque Natural de los Alcornocales y su entorno ([BOJA de 12 de enero de 2010 número 6](#)).

MANUAL GENERAL PARA USO Y MANTENIMIENTO DE LOS EDIFICIOS DESTINADOS A VIVIENDAS

Orden de 30 de noviembre de 2009, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las normas sobre las instrucciones particulares de uso y mantenimiento de los edificios destinados a viviendas y el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los mismos ([BOJA de 13 de enero de 2010 número 7](#)).

La Orden desarrolla el artículo 7 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, relativo a la Documentación de la obra ejecutada que el promotor ha de entregar a los usuarios de los edificios, y dispone que, entre la

misma, han de estar comprendidas las instrucciones de uso y mantenimiento del Edificio y sus instalaciones de conformidad con la normativa que sea de aplicación.

INSTITUTO ANDALUZ DE LA JUVENTUD: PLAN DE FORMACIÓN PARA 2010

Resolución de 22 de diciembre de 2009, del Instituto Andaluz de la Juventud de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se aprueba el Plan de Formación del instituto Andaluz de la Juventud para 2010 y se hace pública la oferta de actividades formativas incluidas en el mismo ([BOJA de 13 de enero de 2010 número 7](#)).

La Resolución contiene, entre otros aspectos, la estructura del Plan de Formación, que contempla los siguientes programas: Formación para el Personal Técnico, en el que se incluye al personal técnico de las Corporaciones Locales, Formación para la empleabilidad juvenil y Formación para la dinamización juvenil, así como los modelos de solicitud y plazo de las mismas.

INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER: SUBVENCIONES A AYUNTAMIENTOS PARA EL MANTENIMIENTO DE CENTROS MUNICIPALES DE MUJERES 2010

Resolución de 30 de diciembre de 2009, del Instituto Andaluz de la Mujer de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se convoca la concesión de subvenciones a Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y Consorcios para el mantenimiento de los centros municipales de información a la mujer durante el año 2010 ([BOJA de 14 de enero de 2010 número 8](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes, a contar del día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOJA.

INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER: SUBVENCIONES A AYUNTAMIENTOS PARA UNIDADES DE EMPLEO A MUJERES 2010

Resolución de 30 de diciembre de 2009, del Instituto Andaluz de la Mujer de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se convoca la concesión de subvenciones a Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y Consorcios para el desarrollo del Programa de Unidades de Empleo de Mujeres (UNEM) durante el año 2010 ([BOJA de 14 de enero de 2010 número 8](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes, a contar del día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOJA.

PLAN RENOVE DE ELECTRODOMÉSTICOS PARA 2009

Resolución de 23 de diciembre de 2009, de la Dirección General de la Agencia Andaluza de la Energía, de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, por la que se convoca el proceso de concesión de incentivos correspondientes al Plan

Renove de Electrodomésticos de Andalucía para el año 2009 ([BOJA de 15 de enero de 2010 número 9](#)).

Corrección de errores, Boja de 21 de enero, número 13.

TÍTULOS PARA EL GOBIERNO DE MOTOS NÁUTICAS: CONVOCATORIA DE EXÁMENES

Resolución de 4 de enero de 2010, del Instituto Andaluz del Deporte, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, por la que se convocan exámenes para la obtención de títulos para el gobierno de motos náuticas durante el año 2009 ([BOJA de 18 de enero de 2010 número 10](#)).

TÍTULOS PARA EL GOBIERNO DE EMBARCACIONES DE RECREO: CONVOCATORIA DE EXÁMENES

Resolución de 4 de enero de 2010, del Instituto Andaluz del Deporte, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, por la que se convocan exámenes para la obtención de títulos para el gobierno de embarcaciones de recreo durante el año 2009 ([BOJA de 18 de enero de 2010 número 10](#)).

Corrección de errores [BOJA de 2 de febrero de 2010 número 21](#).

PLAN DE FORMACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA 2010

Resolución de 30 de diciembre de 2009, del Instituto Andaluz de Administración Pública, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se publica el Plan de Formación del Instituto Andaluz de Administración Pública para el año 2010 ([BOJA de 20 de enero de 2010 número 12](#)).

AGENCIA TRIBUTARIA DE ANDALUCÍA

Orden de 19 de enero de 2010, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se atribuyen funciones y competencias en materia tributaria y demás ingresos de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se determina el ámbito territorial de competencias de los órganos y unidades administrativos de la Agencia Tributaria de Andalucía ([BOJA de 25 de enero de 2010 número 15](#)).

CONCESIÓN DE SUBVENCIONES A LA AGRICULTURA

Resolución de 15 de enero de 2010, de la Dirección General de Fondos Agrarios de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convoca para la campaña de 2010 la concesión de subvenciones a la agricultura previstas en la Orden de 28 de julio de 2008, que se cita, en el marco del Programa Nacional ([BOJA de 16 de enero de 2010 número 16](#)).

El plazo de presentación de solicitudes comienza el 1 de febrero y termina el 15 de marzo de 2010.

PESCA CONTINENTAL: VEDA Y PERÍODOS DE PESCA

Orden de 21 de diciembre de 2009, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se fijan y regulan las vedas y períodos hábiles de pesca continental en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 16 de enero de 2010 número 16](#)).

AGRICULTURA: SUBVENCIONES A LAS INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS

Orden de 26 de enero de 2010, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión y abono de ayudas a las infraestructuras agrarias y prevención de catástrofes climatológicas en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007/2013, y se efectúa su convocatoria para el 2010 ([BOJA de 29 de enero de 2010 número 19](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 5 de marzo de 2010, número 44](#).

Las ayudas tienen como finalidad la mejora de las infraestructuras de apoyo a la producción agraria, la construcción y mejora de los caminos rurales de acceso a las explotaciones y de comunicación rural, así como la prevención de los efectos de las catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias.

Las entidades beneficiarias son las Entidades Locales y las Comunidades de Regantes

El plazo de presentación de solicitudes para el año 2010 es de un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de la Orden en el BOJA.

SERVICIOS SOCIALES: SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES

Orden de 12 de enero de 2010, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se regulan y convocan subvenciones en el ámbito de la Consejería para el año 2010 ([BOJA de 1 de febrero de 2010 número 20](#)).

Corrección de errores [BOJA de 22 de febrero de 2010, número 36](#).

Las subvenciones reguladas en la Orden de referencia pueden ser institucionales e individuales. Entre las institucionales pueden ser beneficiarias de las mismas las entidades públicas, cuyo objeto sea la igualdad y el bienestar social, y entre estas, expresamente menciona a las entidades locales.

Las subvenciones a las entidades locales tienen por objeto dotar a las mismas de la estructura física desde la que presten los Servicios Sociales Comunitarios, y las actuaciones en Zonas con Necesidades de Transformación Social, a través de las siguientes modalidades:

- a) Programas: destinadas a colaborar en la aportación de los recursos necesarios para la realización de un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, con la finalidad de alcanzar unos objetivos

determinados, en relación con problemas concretos, para una población definida y en un plazo de tiempo establecido.

- b) **Mantenimiento:** destinadas al sostenimiento de la actividad ordinaria de entidades y centros mediante la financiación de los gastos de personal y los generales de funcionamiento.
- c) **Construcción, reforma y equipamiento:** destinadas, respectivamente, a sufragar exclusivamente gastos de edificación o de continuación de obras iniciadas en años anteriores, a ampliar, mejorar, modernizar, adaptar, adecuar o reforzar inmuebles ya existentes, y a la adquisición de los bienes muebles necesarios para las actividades que hayan de realizar la entidad o centro.
- d) **Eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte:** destinadas a la adaptación de los elementos arquitectónicos, urbanísticos y en el transporte a las normas técnicas contenidas en el transporte en Andalucía. Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía.
- e) **Planes de accesibilidad:** destinadas a financiar la elaboración de planes de accesibilidad urbanística, arquitectónica y en el transporte, para la supresión de barreras en el ámbito territorial de que se trate.

Plazo para la presentación de las subvenciones:

Las solicitudes de subvenciones institucionales deberán ser presentadas en el plazo de treinta días naturales. Se exceptúan, no obstante, las relativas a emigrantes residentes en el exterior, cuyo plazo será de noventa días naturales. Asimismo se exceptúan las solicitudes de subvenciones para la atención a la Comunidad Gitana, que se presentarán entre el 1 y el 30 de abril de 2010.

Las solicitudes formuladas por las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos, para las modalidades de construcción, reforma y equipamiento, podrán presentarse en cualquier momento del ejercicio presupuestario.

En las subvenciones por urgencia social contempladas en la disposición adicional primera, que son las destinadas para atender situaciones especiales o extraordinarias en interés de los sectores contemplados en la Orden, aún cuando se hubieran producido en anteriores ejercicios presupuestarios, el plazo de presentación de solicitudes finalizará el 31 de diciembre de 2010.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, los plazos presentación de solicitudes se computarán, en todo caso, a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

La Orden regula, además los demás requisitos y condiciones para solicitar las subvenciones.

SUBVENCIONES A MUJERES Y EMPRESAS DE MUJERES PARA EL FOMENTO Y MEJORA EMPRESARIAL

Resolución de 20 de enero de 2010, del Instituto Andaluz de la Mujer de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se convoca la concesión de subvenciones a mujeres y empresas de mujeres para el fomento y mejora empresarial para el año 2010 ([BOJA de 2 de febrero de 2010 número 21](#)).

Corrección de errores en [BOJA de 17 de febrero de 2010, número 32](#).

Las subvenciones se convocan de acuerdo con la Orden de 3 de junio de 2009 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social ([BOJA número 112, de 12 de junio](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el BOJA.

DECLARACIÓN DE AGUAS MINERALES

Resolución de 6 de noviembre de 2009, de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, por la que se declaran como minerales las aguas que se citan en el término municipal de Castro de Filabres, en la provincia de Almería ([BOJA de 4 de febrero de 2010 número 23](#)).

AYUDAS PARA LA PRIMERA FORESTACIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Resolución de 27 de enero de 2010, de la Dirección General de Fondos Agrarios de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convocan para el año 2010 ayudas para el fomento de la primera forestación de tierras agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, previstas en la Orden de 26 de marzo de 2009, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 ([BOJA de 5 de febrero de 2010 número 24](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es desde el 1 de febrero hasta el 30 de abril de 2010.

CAMPOS DE VOLUNTARIADO: CONCESIÓN DE SUBVENCIONES PARA 2010

Resolución de 15 de enero de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de campos de voluntariado ambiental para el año 2010 ([BOJA de 9 de febrero de 2010 número 26](#)).

Las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones fueron aprobadas mediante Orden de 1 de abril de 2005 ([BOJA de 26 de abril de 2005, número 80](#)). De acuerdo con las mismas pueden solicitar las subvenciones, entre otras, las entidades locales.

APLICACIÓN DE DETERMINADOS RÉGIMENES DE AYUDAS COMUNITARIOS A LA AGRICULTURA Y GANADERÍA PARA LA CAMPAÑA 2010/2011

Orden de 2 de febrero de 2010 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establecen disposiciones para la aplicación de determinados regímenes de ayuda comunitarios a la agricultura para la campaña 2010/2011, de los regímenes de ayuda comunitarios a la ganadería para el año 2010, del régimen de ayudas destinadas a indemnizar las dificultades naturales en zonas de montaña para el año 2010, del régimen de ayudas destinadas a indemnizar las dificultades naturales en zonas de montaña y en otras zonas distintas a las de montaña para el año 2010, del régimen de ayudas agroambientales para el año 2010, y del régimen de ayudas a la forestación de tierras agrícolas para el año 2010 ([BOJA de 10 de febrero de 2010 número 27](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 31 de marzo, número 63](#).

El objeto de la Orden es establecer para la Comunidad Autónoma de Andalucía las normas para la presentación de la Solicitud Única para la campaña 2010/2011 de determinadas ayudas.

AGRICULTURA: SUBVENCIONES PARA MEDIDAS AGROAMBIENTALES: MODIFICACIÓN DE NORMATIVA

Orden de 2 de febrero de 2010 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se modifica la Orden de 20 de noviembre de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las submetidas agroambientales en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, y la Orden de 26 de marzo de 2009, por la que se regula el régimen de ayudas para el fomento de la primera forestación de tierras agrícolas en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 ([BOJA de 10 de febrero de 2010 número 27](#)).

AGRICULTURA: AYUDAS PARA LAS DIFICULTADES NATURALES EN ZONAS DE MONTAÑA Y EN OTRAS

Orden de 2 de febrero de 2010 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de las ayudas destinadas a indemnizar las dificultades naturales en zonas de montaña y en otras zonas distintas a las de montaña en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, y se efectúa su convocatoria para la campaña 2010 ([BOJA de 10 de febrero de 2010 número 27](#)).

La Orden desarrolla, para su aplicación en Andalucía el artículo 37 del Reglamento (CE) número 1697/2005, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, así como los artículos vigentes del Reglamento (CE) número 1257/1999, en el marco del programa de desarrollo rural de Andalucía 2007-2013.

Para el año 2010 el plazo de presentación de solicitudes será del 1 de febrero al 30 de abril.

AGRICULTURA: CONVOCATORIA DE AYUDAS AGROAMBIENTALES PARA 2010

Resolución de 28 de enero de 2010, de la Dirección General de Fondos Agrarios de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convocan para 2010 las ayudas a medidas y submetidas agroambientales, previstas en la Orden de 20 de noviembre de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las submetidas agroambientales en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 ([BOJA de 10 de febrero de 2010 número 27](#)).

Para el año 2010 el plazo de presentación de solicitudes será del 1 de febrero al 30 de abril.

PROYECTOS LOCALES DE VOLUNTARIADO AMBIENTAL: CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES PARA 2010

Resolución de 12 de enero de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de proyectos locales de voluntariado ambiental para el año 2010 ([BOJA de 11 de febrero de 2010 número 28](#)).

Las subvenciones se rigen por la Orden de 15 de abril de 2009, publicada en el BOJA de 26 de mayo de 2009, número 99.

Para el año 2010 el plazo de presentación de solicitudes es de 20 días naturales a partir del día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOJA.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CONVOCATORIA DE CURSOS

Resolución de 28 de enero de 2010, del Instituto Andaluz de Administración Pública, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan cursos de idiomas por Internet incluidos en el Plan de Formación para 2010 ([BOJA de 12 de febrero de 2010 número 29](#)).

La Resolución convoca diversos cursos destinados al personal al servicio de la Administración General de la Junta de Andalucía, y de las entidades y Organismos públicos que han suscrito Convenios de colaboración con el Instituto.

El plazo de presentación de solicitudes será de 15 días naturales contados desde el día siguiente a la publicación de la Resolución en el BOJA.

AGRICULTURA: CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA LA RECONVERSIÓN DE PLANTACIONES DE DETERMINADOS CÍTRICOS PARA 2010

Resolución de 25 de enero de 2010, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convocan para el año 2010 las ayudas destinadas a la reconversión de determinados cítricos, reguladas en la Orden de 2 de enero de 2009 y en el Real Decreto 1799/2008, de 3 de noviembre ([BOJA de 15 de febrero de 2010 número 30](#)).

Para el año 2010 el plazo de presentación de solicitudes comienza el día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOJA y finaliza el 28 de febrero de 2010.

AGRICULTURA: AYUDA A LA PRODUCCIÓN DE REMOLACHA

Resolución de 27 de enero de 2010, de la Dirección General de Fondos Agrarios, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convoca para 2010 la ayuda a la producción integrada de remolacha de siembra otoñal, prevista en la Orden de 12 de marzo de 2009, por la que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas a la producción integrada de remolacha de siembra otoñal ([BOJA de 16 de febrero de 2010 número 31](#)).

El plazo de presentación de solicitudes comienza el 1 de febrero y finaliza el 30 de abril.

IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES: PLAN ESTRATÉGICO 2010-2013

Acuerdo de 19 de enero de 2010 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan Estratégico par la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013 ([BOJA de 16 de febrero de 2010 número 31](#)).

El plan contempla las siguientes directrices estratégicas: integración de la perspectiva de empleo, Educación, Empleo, Conciliación y Corresponsabilidad, Salud, Bienestar Social, Participación e Imagen y medios de comunicación.

MEDIO AMBIENTE: DISTINTIVO DE CALIDAD AMBIENTAL

Decreto 22/2010, de 2 de febrero de la Consejería de Medio Ambiente, por el que se regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía ([BOJA de 16 de febrero de 2010 número 31](#)).

AGRICULTURA: AYUDA A LA RECONVERSIÓN DE DETERMINADAS ESPECIES FRUTÍCOLAS

Resolución de 25 de enero de 2010, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, de la Consejería de Agricultura y Pesca por la que se convocan para el año 2010 las ayudas destinadas a la reconversión de determinadas especies frutícolas reguladas en la Orden que se cita y en el Real Decreto 358/2005, de 24 de marzo ([BOJA de 17 de febrero de 2010 número 32](#)).

La Orden que se cita es la de 22 de febrero de 2007 ([BOJA de 13 de marzo, número 51](#)), que establece las bases reguladoras para las ayudas de referencia.

El plazo de presentación de solicitudes comienza el día siguiente al de la publicación de la Resolución en el BOJA y finaliza el 30 de abril.

VIVIENDA PROTEGIDA: EXCEPCIÓN DEL ARTÍCULO 32.4 DE LA LEY 3/2004, DE 28 DE DICIEMBRE DE MEDIDAS TRIBUTARIAS

Acuerdo de 2 de febrero de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se excepcionan de lo dispuesto en el artículo 32.4 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, determinadas subvenciones que se concedan por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio en el marco del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 ([BOJA de 17 de febrero de 2010 número 32](#)).

VIVIENDA PROTEGIDA: DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO DEL PLAN CONCERTADO DE VIVIENDA Y SUELO 2008-2012

Orden de 26 de enero de 2010, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 ([BOJA de 17 de febrero de 2010 número 32](#)).

El objeto de la Orden es regular el desarrollo y los procedimientos aplicables a las actuaciones de vivienda y suelo promovidas al amparo de:

- a) El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio.
- b) El Decreto 128/2002, de 17 de abril, por el que se regula la intervención de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía en las áreas de rehabilitación concertada.
- c) El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Asimismo, es objeto de la orden instrumentar los procedimientos para acceder a la financiación derivada de los convenios suscritos por las Administraciones Públicas con las entidades de crédito.

AGRICULTURA: SUBVENCIONES PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA LECHE CRUDA

Resolución de 10 de febrero de 2010, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convocan para el año 2010 las subvenciones para la mejora integral de la calidad de la leche cruda en las explotaciones, reguladas en el Real Decreto 1589/2009, de 16 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones para la implantación de sistemas de aseguramiento para la mejora integral de la calidad de la leche cruda producida y recogida en las explotaciones, y su certificación externa ([BOJA de 20 de febrero de 2010 número 35](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de 30 días desde el siguiente al de la publicación de la Orden.

FORMACIÓN PERSONAL: PREPARACIÓN PARA LA JUBILACIÓN

Resolución de 11 de febrero de 2010, del Instituto Andaluz de Administración Pública de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan las jornadas de preparación para la jubilación en la Administración Pública ([BOJA de 22 de febrero de 2010 número 36](#)).

Las jornadas se realizarán en diversas localidades.

El plazo de presentación de solicitudes es desde el plazo de la publicación de la Resolución en el BOJA hasta 15 días antes del comienzo de cada una de las ediciones.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS VARIOS

Resolución de 11 de febrero de 2010, del Instituto Andaluz de Administración Pública de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan las jornadas “El futuro de la Unión Europea” y el seminario “La colaboración público-privada” ([BOJA de 22 de febrero de 2010 número 36](#)).

Las jornadas se realizarán en diversas localidades.

El plazo de presentación de solicitudes es de 20 días naturales contados desde el día siguiente a la publicación de la Resolución en el BOJA.

PLAN DE COOPERACIÓN MUNICIPAL: CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES

Orden de 9 de febrero de 2010, de la Consejería de Gobernación, por la que se convocan las subvenciones a Entidades Locales Andaluzas que, con cargo al Plan de Cooperación Municipal, concede por el procedimiento ordinario de la Consejería ([BOJA de 23 de febrero de 2010 número 37](#)).

Para el ejercicio de 2010 las líneas de subvención son las siguientes:

Línea 2 (AL2). Subvenciones destinadas a inversiones en Entidades Locales. Para la convocatoria del ejercicio 2010, serán únicamente subvencionables la adquisición de equipos y vehículos para servicios de recogida de residuos y limpieza viaria, y de otros bienes inventariables, todos ellos destinados a la prestación de servicios públicos que realicen en el ejercicio de sus competencias.

Línea 9 (PI1). Subvenciones para el mantenimiento de las Agrupaciones Locales de Voluntarios de Protección Civil registradas en la Consejería de Gobernación.

Línea 10 (PI2). Subvenciones para la implantación y equipamiento de los Planes de Protección Civil de ámbito local, homologados por la Comisión de Protección Civil de Andalucía.

El plazo de presentación de solicitudes es desde el día siguiente al de su publicación en el BOJA hasta el 22 de marzo de 2010.

PROYECTOS DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN AMBIENTAL: CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES

Resolución de 2 de febrero de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de proyectos de educación y sensibilización ambiental para el año 2010 ([BOJA de 23 de febrero de 2010 número 37](#)).

Las bases reguladoras son las establecidas en la Orden de 17 de junio de 2009 ([BOJA de 6 de julio de 2009, número 129](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de 20 días naturales a partir del día siguiente al de su publicación en el BOJA.

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Acuerdo de 9 de febrero de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2014 ([BOJA de 24 de febrero de 2010 número 38](#)).

AGRICULTURA: ACTUALIZACIÓN DE INDEMNIZACIONES POR EL CESE ANTICIPADO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

Resolución de 15 de febrero de 2010, de la Dirección General de Fondos Agrarios de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se actualizan las indemnizaciones anuales establecidas para las ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria, correspondiente a la anualidad 2010 ([BOJA de 24 de febrero de 2010 número 38](#)).

CENTROS DOCENTES PÚBLICOS Y CONCERTADOS: MODIFICACIÓN CRITERIOS DE ADMISIÓN

Decreto 47/2010 de 23 de febrero de 2010, de la Consejería de Educación, por el que se modifica el Decreto 53/2007, de 20 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, a excepción de los universitarios ([BOJA de 26 de febrero de 2010 número 40](#)).

Orden de 26 de febrero de 2010, de la Consejería de Educación, por la que se modifica la Orden de 24 de febrero de 2007, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, a excepción de los universitarios ([BOJA de 26 de febrero de 2010 número 40](#)).

AGRICULTURA: AYUDAS PARA EL VINO FEOGA 2011

Orden de 28 de enero de 2010, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convocan para el ejercicio FEAGA 2011, las ayudas para la promoción del vino en mercados de terceros países, reguladas en el Real Decreto 244/2009, de 27 de febrero, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo al sector vitivinícola español ([BOJA de 26 de febrero de 2010 número 40](#)).

El plazo de presentación de solicitudes es de 15 días, contados desde el siguiente al de la publicación de la Orden en el BOJA.

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS POR INTERNET

Resolución de 15 de febrero de 2010, del Instituto Andaluz de Administración Pública de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan cursos de Formación General por Internet, incluidos en el Plan de Formación de 2010 ([BOJA de 26 de febrero de 2010 número 40](#)).

Los destinatarios son el personal de la Administración General de la Junta de Andalucía y de las Instituciones que hayan firmado acuerdos o convenios con el IAAP específicamente para la participación de las actividades formativas del mismo.

Los cursos abarcan diversas materias.

El plazo de presentación de solicitudes es de 15 días naturales contados desde el mismo día de la publicación de la Resolución en el BOJA.

SUBVENCIONES A AYUNTAMIENTOS PARA JUZGADOS DE PAZ

Orden de 9 de febrero de 2010, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se modifica la de 30 de noviembre de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de los procedimientos para la concesión de subvenciones a los Ayuntamientos andaluces para la mejora de la infraestructura y gastos de equipamiento de los Juzgados de Paz ([BOJA de 2 de marzo de 2010 número 41](#)).

ALGODÓN: AYUDAS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR

Orden de 24 de febrero de 2010, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se efectúa la convocatoria de las ayudas en el marco del programa nacional de reestructuración para el sector del algodón, al amparo del Real Decreto 169/2010, de 19 de febrero ([BOJA de 3 de marzo de 2010 número 42](#)).

Las ayudas son para el desmantelamiento total y permanente de las instalaciones de desmotado, cuyo plazo de presentación de solicitudes es de diez días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de la Orden en el BOJA; y a los contratistas de maquinaria agrícola específica de recolección de algodón, cuyo plazo de presentación de solicitudes es de tres meses contados a partir del día siguiente al de la publicación de la Orden en el BOJA.

INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS Y PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN: CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES

Resolución de 19 de febrero de 2010, de la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convocan, para el año 2010, las ayudas que se citan previstas en el Real Decreto 1178/2008, de 11 de julio, dirigidas a industrias agroalimentarias y a plantas de transformación, destrucción o valorización de subproductos, para la mejora de la capacidad técnica de gestión de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano ([BOJA de 3 de marzo de 2010 número 42](#)).

Se convoca, para el ejercicio 2010, la concesión de las siguientes ayudas previstas en los Capítulos III, IV y V del Real Decreto 1178/2008, de 11 de julio, el cual ha sido desarrollado en la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 18 de noviembre de 2008:

- A industrias agroalimentarias.
- Al almacenamiento y procesado intermedio de subproductos.
- A plantas de transformación, destrucción o valorización de subproductos.

Segundo. Plazo de presentación de solicitudes.

El plazo de presentación de solicitudes será de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de esta Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

FLOTA PESQUERA ANDALUZA DE VORAZ EN LA ZONA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR: HORARIO DE ENTRADA Y SALIDA DE PUERTO

Resolución de 25 de febrero de 2010, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un horario de entrada y salida de puerto para la flota andaluza que opera con arte de voracera en la zona del Estrecho de Gibraltar ([BOJA de 4 de marzo de 2010 número 43](#)).

FLOTA PESQUERA ANDALUZA DE CHIRLA EN EL GOLFO DE CÁDIZ: HORARIO DE ENTRADA Y SALIDA DE PUERTO

Resolución de 25 de febrero de 2010, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un horario de entrada y salida de puerto para la flota andaluza dedicada de manera exclusiva a la captura de chirla (*Chamelae gallina*) en el Golfo de Cádiz ([BOJA de 4 de marzo de 2010 número 43](#)).

FORMACIÓN DE PERSONAL: CURSOS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN GENERAL

Resolución de 18 de febrero de 2010, del Instituto Andaluz de Administración Pública de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan cursos del Programa de Formación General ([BOJA de 8 de marzo de 2010 número 45](#)).

Los destinatarios son el personal de la Administración General de la Junta de Andalucía y de las Instituciones que hayan firmado acuerdos o convenios con el IAAP específicamente para la participación de las actividades formativas del mismo.

Los cursos abarcan diversas materias.

El plazo de presentación de solicitudes es de 15 días naturales contados desde el mismo día de la publicación de la Resolución en el BOJA.

AYUDAS A EMPRESAS CON DIFICULTADES COYUNTURALES: MODIFICACIÓN DE NORMATIVA

Orden de 22 de febrero de 2010, de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa por la que se modifica la de 5 de noviembre de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras del programa de ayudas a empresas viables con dificultades coyunturales en Andalucía ([BOJA de 8 de marzo de 2010 número 45](#)).

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ÁMBITO LABORAL: AYUDAS PARA SU FOMENTO

Orden de 24 de febrero de 2010, de la Consejería de Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas públicas destinadas a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral ([BOJA de 8 de marzo de 2010 número 45](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 25 de marzo de 2010, número 59](#).

Los programas objeto de subvención son los siguientes:

- a) Programa para favorecer la conciliación de la vida personal, laboral y familiar de los trabajadores y trabajadoras en Andalucía y fomentar la creación de empleo.
- b) Programa para realizar estudios, acciones innovadoras y actividades de sensibilización en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral.
- c) Programa para financiar proyectos destinados a la creación de servicios que faciliten la conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

Pueden ser beneficiarias de las ayudas, en función del programa, las entidades empleadoras, entendiendo por tales, las personas físicas que trabajen por cuenta propia, así como las personas jurídicas privadas; las organizaciones sindicales sin ánimo de lucro, las Universidades, las Corporaciones Locales.

Las ayudas a las Corporaciones Locales vienen establecidas en el Capítulo IV, y comprende las ayudas para la ampliación de servicios municipales que faciliten la conciliación, y en concreto, las siguientes:

- a) La ampliación de horarios de los centros de atención socioeducativa de titularidad municipal, mediante la implantación de los servicios complementarios de ludoteca y cuidado de menores en horarios no escolares así como en periodo vacacionales.
- b) La realización de actividades lúdicas, culturales y deportivas para menores de hasta 12 años de edad en horarios no escolares y periodos vacacionales.

El plazo para la presentación de las solicitudes de incentivos establecidos en el Capítulo II (conciliación de la vida laboral y familiar de los trabajadores y trabajadoras en Andalucía y fomentar la creación de empleo), será de dos meses a contar desde el inicio de la relación laboral, ya sea en virtud de un contrato de interinidad o para sustitución, de la nueva contratación indefinida o transformación en indefinida, o desde la ampliación de la jornada de trabajo.

El plazo para la presentación de las solicitudes de ayudas para el desarrollo de los proyectos contemplados en el Capítulo III (realización de estudios, acciones innovadoras y actividades de sensibilización en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral) y en el Capítulo IV (programas para financiar proyectos destinados a la creación de servicios que faciliten la conciliación de la vida laboral, personal y familiar), será durante el mes de enero del mismo ejercicio en el que se vayan a iniciar las acciones.

PRODUCCIÓN INTEGRADA DE LA ALFALFA: CONCESIÓN DE SUBVENCIONES

Resolución de 17 de febrero de 2010, de la Dirección General de Fondos Agrarios, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se convoca para 2010 la submedida 13. Producción Integrada de Alfalfa, prevista en la Orden de 20 de noviembre de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las submedidas agroambientales en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 ([BOJA de 9 de marzo de 2010 número 46](#)).

El plazo de presentación de solicitudes comienza el día 1 de febrero y termina el 30 de abril.

MUNICIPIOS: SUBVENCIONES PARA LA MEJORA DE LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Resolución de 15 de febrero de 2010, de la Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental, de la Consejería de Cultura por la que se efectúa convocatoria pública para la concesión de subvenciones a los municipios y entidades locales de ámbito inferior al municipio de Andalucía para la mejora de las Bibliotecas Públicas de titularidad municipal, ejercicio 2010 ([BOJA de 12 de marzo de 2010 número 49](#)).

Las subvenciones van destinadas a:

- a) Construcción, adaptación y/o ampliación de edificios y mejora de instalaciones.
- b) Adquisición de equipamiento técnico y mobiliario de bibliotecas.

Segundo. Plazo de presentación de solicitudes y condiciones específicas para esta convocatoria.

El plazo de presentación de 20 días hábiles a contar a partir del día siguiente a la publicación de la presente convocatoria en el BOJA.

COOPERACIÓN CULTURAL: SUBVENCIONES

Orden de 26 de febrero de 2010, de la Consejería de Cultura, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones para actividades de cooperación cultural y se efectúa su convocatoria para el año 2010 ([BOJA de 15 de marzo de 2010 número 50](#)).

Las actividades subvencionables son todas aquellas que se refieran a actividades de cooperación cultural propias del ámbito de competencias de la Consejería de Cultura, establecido en el Decreto 175/2009, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba su estructura orgánica.

Tendrán la consideración de beneficiarias a los efectos de la presente Orden las Entidades Locales y Universidades Públicas andaluzas, y las entidades privadas sin ánimo de lucro y fundaciones, que hayan realizado o estén en condiciones de realizar una actividad de cooperación cultural, según las condiciones establecidas en el artículo 2 de esta Orden.

Corresponderá a la Viceconsejería de Cultura efectuar anualmente la convocatoria de las subvenciones reguladas en esta Orden, que será publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Para el ejercicio de 2010 el plazo de presentación de solicitudes es de un mes a partir del día siguiente al de la publicación de la Orden en el BOJA.

ASOCIACIONES DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE ANIMALES: SUBVENCIONES

Orden de 26 de febrero de 2010 de la Consejería de Gobernación por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a asociaciones de protección y defensa de animales para programas destinados a los animales de compañía abandonados y perdidos, y se efectúa su convocatoria para el año 2010 ([BOJA de 17 de marzo de 2010 número 52](#)).

El plazo de presentación de las solicitudes será el que se fije en las respectivas Resoluciones de Convocatoria, que tendrán carácter anual.

Para el ejercicio de 2010 el plazo de presentación es desde el día siguiente al de su publicación en el BOJA hasta el día 12 de abril de 2010, inclusive.

MODULOS OBLIGATORIOS DE LOS PROGRAMAS DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL: SUBVENCIONES

Orden de 16 de febrero de 2010 de la Consejería de Educación, por la que se convocan subvenciones a Corporaciones Locales, asociaciones profesionales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de los módulos obligatorios de los Programas de Cualificación Profesional Inicial para el curso 2010/2011 ([BOJA de 17 de marzo de 2010 número 52](#)).

La cuantía máxima de la ayuda económica para participar en el desarrollo de los módulos obligatorios de un programa de cualificación profesional inicial será de 25.000 euros.

Las subvenciones o ayudas se otorgarán con arreglo a los principios de concurrencia competitiva, entre otros.

El plazo de presentación de las solicitudes será de 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Orden en el BOJA.

TASA LÁCTEA: MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA SU APLICACIÓN

Orden de 9 de marzo de 2010 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se modifica la de 11 de abril de 2007, por la que se establecen normas para la aplicación del régimen de la tasa láctea a partir del período 2007/2008 ([BOJA de 17 de marzo de 2010 número 52](#)).

LEY GENERAL DE LA HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA

Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía ([BOJA de 18 de marzo de 2010 número 53](#)).

Publicado, asimismo, en el BOE de 1 de abril de 2010, número 79.

MEDIDAS TRIBUTARIAS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Decreto-Ley 1/2010, de 9 de marzo, de medidas tributarias de reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 18 de marzo de 2010 número 53](#)).

ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS: MODIFICACIÓN DE NORMATIVA

Orden de 9 de marzo de 2010 de la Consejería de Agricultura y Pesca por la que se modifica la de 18 de noviembre de 2008, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedente de fuentes agrarias designadas en Andalucía ([BOJA de 18 de marzo de 2010 número 53](#)).

VIVIENDA: LEY REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Ley de 1/2010 de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía ([BOJA de 19 de marzo de 2010 número 54](#)).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley la Administración de la Junta de Andalucía y las Administraciones locales, dentro de los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y demás legislación aplicable, promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y calidad del parque de viviendas existente.

Según el artículo 3, las viviendas que se construyan en Andalucía tendrán que ser viviendas dignas y adecuadas, debiendo incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables, y a tal efecto, la ordenación territorial y urbanística deberá orientarse a la idoneidad de las dotaciones y equipamientos, mediante el cumplimiento de los estándares urbanísticos que en la legislación se establezcan.

Las Administraciones Públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias, y a través de los instrumentos y medidas establecidos en esta Ley, están obligadas a hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda a aquellas personas que reúnan los siguientes requisitos, en la forma que reglamentariamente se determine:

- a) Carecer de unos ingresos económicos que, computados conjuntamente en su caso con los de su unidad familiar, les permitan acceder a una vivienda del mercado libre en el correspondiente municipio.
- b) Contar con tres años de vecindad administrativa en el municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuyo Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida se encuentren inscritas, salvo que el ayuntamiento, motivadamente, exija un periodo de empadronamiento menor. Ello, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 48.2 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo.

- c) No ser titulares del pleno dominio de otra vivienda protegida o libre o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio, salvo las excepciones que se establezcan reglamentariamente.
- d) Acreditar que se está en situación económica de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía.
- e) Estar inscritas en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

En el marco del régimen jurídico establecido por la Comunidad Autónoma para cada tipo de vivienda protegida, los ayuntamientos fijarán, de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Consejería competente en materia de vivienda, el procedimiento para la adjudicación de las mismas a las personas solicitantes que reúnan los requisitos exigidos, pudiendo establecer criterios de preferencia específicos, con respeto en todo caso a los principios de igualdad, transparencia, publicidad y concurrencia.

El planeamiento urbanístico clasificará suelo suficiente con uso residencial para su desarrollo y ejecución a corto y medio plazo y establecerá, en relación a las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, la edificabilidad destinada a tal fin en cada área o sector con uso residencial, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de los correspondientes ámbitos y, en los suelos con ordenación detallada, su localización concreta, plazos de inicio y terminación de las actuaciones. Asimismo, establecerá las acciones de rehabilitación que favorezcan la revitalización de los tejidos residenciales y la recuperación del patrimonio construido, así como la eliminación de las situaciones de infravivienda existentes.

La Administración de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos elaborarán sus correspondientes planes de vivienda y suelo, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen. Los planes de los Ayuntamientos habrán de hacerse de forma coordinada con el planeamiento urbanístico y manteniendo la coherencia con lo establecido en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo. Estos planes municipales habrán de adecuarse a las características específicas del municipio, y tendrán, como mínimo, el siguiente contenido:

- a) La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar la definición y cuantificación de actuaciones protegidas que se deban promover y las soluciones e intervenciones públicas que se deban llevar a cabo.
- b) Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.
- c) Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.
- d) Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas y que mejoren la eficiencia de uso de dicho parque de viviendas.
- e) Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.
- f) Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.

- g) El establecimiento de los procedimientos de adjudicación.
- h) Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.
- i) Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

La Ley atribuye al Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida el carácter de instrumento básico para la determinación de las personas solicitantes de la vivienda protegida, y cuya regulación será objeto de desarrollo reglamentario.

Los ayuntamientos deberán participar en la financiación de las actuaciones de rehabilitación integral de barrios y centros históricos, destinando el porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal de Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística, en cumplimiento de lo especificado en el artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Asimismo, las Administraciones Públicas andaluzas, entre las que, obviamente, se encuentran los Municipios favorecerán el alojamiento transitorio de las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social y vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no puedan acceder a una vivienda protegida y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan.

La disposición finas segunda 2 obliga a los ayuntamientos a aprobar en un plazo máximo de dos años, contados desde la entrada en vigor de esta Ley, sus respectivos planes de vivienda y suelo; mientras tanto ejercerán las competencias referidas en esta Ley a través de los instrumentos previstos en la normativa urbanística.

Finalmente, la Ley modifica el Anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, el cual queda modificado en los siguientes términos:

Uno. En el apartado I (Actividades de planificación), se añade un nuevo párrafo, que se numera como 15 bis, con el siguiente texto:

«15 bis. Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda.»

Dos. En el apartado II (Actividades de intervención singular), se añade un nuevo párrafo, que se numera como 14, con el siguiente texto:

«14. Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.»

ASOCIACIONES Y FEDERACIONES DE MUJERES: SUBVENCIONES PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Orden de 24 de febrero de 2010 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de

subvenciones a asociaciones y federaciones de mujeres para la financiación de los gastos de funcionamiento y actividades programadas ([BOJA de 22 de marzo de 2010 número 56](#)).

La Orden deroga la de 8 de mayo de 2006 por la que se establece el procedimiento y las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por el Instituto Andaluz de la Mujer a asociaciones de mujeres y federaciones de las mismas para financiación de los gastos de mantenimiento y funcionamiento, así como de actividades generales

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación en el BOJA de la Resolución de convocatoria, que tendrá carácter anual.

ASOCIACIONES Y FEDERACIONES DE MUJERES: SUBVENCIONES PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DE LA IGUALDAD

Orden de 25 de febrero de 2010 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a asociaciones y federaciones de mujeres para la realización de proyectos que fomenten la participación social de las mujeres y la promoción de la igualdad de género ([BOJA de 22 de marzo de 2010 número 56](#)).

La Orden deroga la de 5 de mayo de 2006 por la que se establece el procedimiento y las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por el Instituto Andaluz de la Mujer a asociaciones de mujeres y federaciones de las mismas para la realización de proyectos que favorezcan, impulsen y faciliten el empoderamiento y la participación de las mujeres en los espacios políticos, consultivos y decisorios, así como en los diferentes espacios sociales, especialmente los de formación y sensibilización.

El plazo de presentación de solicitudes es de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación en el BOJA de la Resolución de convocatoria, que tendrá carácter anual.

PYMES AGROALIMENTARIAS, TURÍSTICAS Y COMERCIALES: FECHA DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES PARA FINANCIACIÓN DE GASTOS QUE NO TENGAN LA CONSIDERACIÓN DE INVERSIONES

Orden de 9 de marzo de 2010 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se determina la fecha de presentación de solicitudes por las empresas destinatarias de los Fondos de Apoyo a las Pymes agroalimentarias, Pymes turísticas y comerciales y Pymes de industrias culturales, para financiar gastos que no tengan la consideración de inversiones ([BOJA de 22 de marzo de 2010 número 56](#)).

Se pueden presentar las solicitudes a partir del día siguiente al de la publicación de la Orden en el BOJA

CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN

Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA de 23 de marzo de 2010 número 57](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 25 de marzo de 2010, número 59](#).

UNIVERSIDAD: ACCESO DE PERSONAS MAYORES DE 40 Y 45 AÑOS

Resolución de 16 de febrero de 2010, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, por la que se establece el procedimiento para la obtención de los requisitos que permitan el acceso a los estudios de Grado de las Enseñanzas Universitarias de personas mayores de 40 y 45 años que no posean otros requisitos para el acceso a la Universidad ([BOJA de 23 de marzo de 2010 número 57](#)).

AYUNTAMIENTOS: TRANSFERENCIAS PARA NIVELACIÓN DE SERVICIOS

Orden de 19 de marzo de 2010, de la Consejería de Gobernación, por la que se regula la distribución parcial, en una primera fase, de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2010 ([BOJA de 25 de marzo de 2010 número 59](#)).

DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA: CONVOCATORIA DE AYUDAS 2010

Resolución de 22 de marzo de 2010, de la Dirección General de Regadíos y Estructuras Agrarias, de la Consejería de Agricultura y Pesca por las que se convocan para el 2010, las líneas de ayudas que se citan previstas en la Orden de 31 de julio de 2009, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 ([BOJA de 26 de marzo de 2010 número 60](#)).

Las ayudas que se convocan son las siguientes: ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultoras y agricultores, previstas en la sección 3.ª Asimismo, estas personas solicitantes podrán presentar solicitudes de ayuda para la modernización de las explotaciones agrarias en las que se instalen, previstas en la sección 2.ª de la citada Orden.

El plazo de presentación de solicitudes es desde el día 1 de abril al 31 de mayo de 2010, ambos inclusive.

MUJERES CON HIJAS/OS EXCLUSIVAMENTE A SU CARGO: DE AYUDAS DE ESTANCIA DE TIEMPO LIBRE

Resolución de 22 de marzo de 2010, del Instituto Andaluz de la Mujer, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se convoca la concesión de ayudas de estancia de tiempo libre para mujeres con hijas y/o hijos, exclusivamente a su cargo, residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2010 ([BOJA de 26 de marzo de 2010 número 60](#)).

El plazo de presentación de solicitudes será de 15 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el BOJA.

PERSONAS CON MOVILIDAD REDUCIDA. TARJETA DE APARCAMIENTO

Orden de 10 de marzo de 2010, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se aprueba el modelo y procedimiento de concesión de tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida ([BOJA de 29 de marzo de 2010 número 61](#)).

ASOCIACIONES DE MUJERES: SUBVENCIONES PARA PROYECTOS DE IGUALDAD

Resolución de 23 de marzo de 2010, del Instituto Andaluz de la Mujer, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se convoca la concesión de subvenciones a Asociaciones y Federaciones de mujeres para la realización de proyectos que fomenten la participación social de las mujeres y la promoción de la igualdad de género, para el año 2010 ([BOJA de 30 de marzo de 2010 número 62](#)).

El plazo de presentación de solicitudes será de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el BOJA.

ASOCIACIONES DE MUJERES: SUBVENCIONES PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Resolución de 23 de marzo de 2010, del Instituto Andaluz de la Mujer, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se convoca la concesión de subvenciones a asociaciones y federaciones de mujeres para la financiación de los gastos de funcionamiento y actividades programadas para el año 2010 ([BOJA de 30 de marzo de 2010 número 62](#)).

El plazo de presentación de solicitudes será de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el BOJA.

INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS: CONVOCATORIA DE AYUDAS 2010 PARA LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD Y MEJORA DE LA TRAZABILIDAD

Resolución de 22 de marzo de 2010, de la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria, de la Consejería de Agricultura y Pesca por la que se convocan para el 2010, las ayudas previstas en la Orden que se cita, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 ([BOJA de 31 de marzo de 2010 número 63](#)).

Las ayudas son las previstas en la Orden de 22 de junio de 2009 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la implantación de sistemas de gestión de calidad y mejora de la trazabilidad en industrias agroalimentarias.

El plazo de presentación de solicitudes es de tres meses desde la entrada en vigor de la Resolución, que es el día siguiente al de su publicación en el BOJA.

ALGODÓN: AYUDAS ESPECÍFICAS PARA LA CAMPAÑA 2010/2011

Orden de 23 de marzo de 2010, de la Consejería de Agricultura y Pesca por la que se establecen normas adicionales relativas a la ayuda específica al cultivo de algodón para la campaña 2010/2011 ([BOJA de 31 de marzo de 2010 número 63](#)).

La Orden se desarrolla en Andalucía la Orden ARM/344/2010, de 19 de febrero, y se establecen normas adicionales, regulando varias cuestiones como la necesidad de la rotación del cultivo de algodón, la superficie elegible con derecho a ayuda, el listado de variedades autorizadas, la densidad mínima de plantación, las obligaciones respecto a las técnicas de cultivo y los rendimientos mínimos obligatorios.

Las parcelas para las que se puede utilizar la ayuda serán, entre otras condiciones, aquellas en que se haya sembrado algodón con derecho a ayuda al menos una vez durante las campañas 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003.

DESVINCULACIÓN DEL DESLINDE DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE CON LA CALIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRENOS

Una vez más el Tribunal Supremo declara que la clasificación del suelo como urbano no hace perder a la playa su carácter demanial, pues no hay dos realidades jurídicas antitéticas, y, además, el hecho de que la Administración competente en materia de ordenación del suelo y territorio califique como urbanos unos terrenos en modo urbano puede incidir en su carácter demanial, ni despojar de competencias a la Administración competente para la ordenación y protección del demanio marítimo-terrestre.

Asimismo, el Tribunal ratifica en esta sentencia su doctrina de que no existe vinculación alguna en el momento del deslinde por parte de la Administración estatal competente por su previa intervención en el planeamiento urbanístico a través de los preceptivos y previos informes en el planeamiento urbanístico, pues dicho planeamiento urbanístico constituye una potestad de naturaleza discrecional en la calificación y clasificación de los terrenos, potestad discrecional de planeamiento o urbanística que no puede alterar la naturaleza demanial de los terrenos.

Por tanto, los informes urbanísticos de la Administración estatal con ocasión del planeamiento ni prejuzgan ni constituyen actos propios que condicionen el ejercicio posterior de la potestad de deslinde de la zona marítimo-terrestre establecido en la Ley de Costas, y la calificación previa del suelo como urbano sirve únicamente para fijar la servidumbre de protección a 20 metros desde la línea interior de la ribera del mar, siempre que esta calificación de urbanos la tuvieran los terrenos con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición transitoria 3ª.

Consecuentemente, el deslinde de la zona marítimo-terrestre se ha de practicar atendiendo a la realidad física del terreno con independencia de su clasificación urbanística, y sin perjuicio de que dicha clasificación urbanística haya reconocido un determinado aprovechamiento o una licencia de obras que pudiera generar un derecho indemnizatorio.

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 5ª.

SENTENCIA DE 20 NOVIEMBRE DE 2009

(Recurso de casación número 4963/2005)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

En el proceso (...), la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia en fecha 20 de abril de 2005, desestimatoria del recurso. Notificada a las partes, por la representación de la

parte recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en la providencia de la Sala de instancia de 21 de junio de 2005, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se impugna en este recurso de casación nº 4963/2005 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo, (Sección Primera), de la Audiencia Nacional, dictó en fecha 20 de abril de 2005, desestimatoria del recurso contencioso administrativo nº 102/02 interpuesto por la entidad mercantil "Profu, SA" contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 31 de enero de 2001, por la que se aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 4.068 metros de longitud, comprendido entre Punta Plomo y la Margen Oeste de las Salinas de Marchamalo, en el término municipal de Cartagena (Murcia).

SEGUNDO

Se refiere este litigio a una parcela sita en la Urbanización "X ", en el término municipal de Cartagena, que resultó afectada en parte por el deslinde impugnado, respecto de la cual la entidad recurrente afirma ser propietaria y disponer de una licencia para edificar en ella, otorgada en fecha 30 de abril de 1999.

Se fundó la demanda presentada en la instancia, en síntesis, en que el deslinde impugnado carece de justificación e incurre en contradicción con otro anterior aprobado en 1968 en el que se excluyó el terreno en cuestión de la zona dominio público marítimo terrestre, sin que las condiciones físicas de ese tramo de costa hayan variado desde entonces. También en que el deslinde se tramitó incorrectamente por el cauce del apartado tercero de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en lugar de por el previsto en el apartado cuarto de la misma Disposición, perjudicándosele gravemente como consecuencia de ello. Insistió asimismo en que el deslinde contradice los informes emitidos en su día por la misma Administración de costas sobre el Plan Parcial de ordenación del ámbito. Que el cambio de criterio del nuevo deslinde vulnera sus derechos adquiridos y el principio de seguridad jurídica. Y que, asimismo, el predio, con características de suelo urbano consolidado por la urbanización, no se puede incluir, atendiendo a sus condiciones intrínsecas, en los supuestos de hecho determinativos del dominio público marítimo-terrestre.

TERCERO

La sentencia impugnada, dictada el 20 de abril de 2005, desestimó el recurso en su integridad. En sus fundamentos de derecho segundo y tercero consideró que el deslinde tenía causa y justificación suficiente, por las siguientes razones que transcribimos literalmente:

"[...] La poligonal del deslinde completa el deslinde de los bienes de DPMT en el tramo de costa objeto del mismo, y define el límite interior de la ribera del mar, en su condición de playa, constituida por materiales sueltos tales como arenas, gravas, y guijarros incluyendo escarpes, bermas y dunas en su práctica totalidad....

Del vértice DP-1 a DP-23 incluye como demaniales todos los terrenos que lo son en función de sus características de playa, tal y como los define el Art. 3.1.b) de la Ley de Costas.

Ha de señalarse que aunque algunos subtramos de playas (del DP-1 al DP-3 y DP-3 al DP-5) hayan sido ocupados por obras, la calificación jurídica del espacio físico no puede atender sólo al estado resultante de las obras del hombre, sino a la realidad física que subyace bajo ellas y a la de su entorno, ya que en otro caso se estaría vaciando de contenido la propia Ley de Costas al consagrar, por esta vía, las situaciones artificialmente creadas y los pretendidos derechos adquiridos que la propia Ley de Costas vigente no ha querido perpetuar. Las características de playa se deducen de los ensayos realizados.

[...] Justificación que, por lo demás, y tal y como pone de manifiesto el Abogado del Estado en la contestación, aparece ya en la Memoria del Proyecto de Deslinde, en su apartado 1.4.2, (Pág. 32 y 33) al señalar lo siguiente: ... dentro del examen del contexto en el que se han de aplicar los preceptos de la Ley de Costas, hay que considerar el grado de urbanización y edificación de los tramos indicados....

En consecuencia, la poligonal... completa el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre en el tramo de costa objeto del mismo, definiendo los terrenos que por sus características físicas constituyen playa (se hallen en estado natural o desnaturalizados por la construcción sobre ellos de paseos marítimos, vallados, ajardinamientos o incluso edificaciones) y sin perjuicio de que, más allá de esta delimitación, existan terrenos de idénticas características, en parte edificados.

La delimitación que se propone define el límite interior de la ribera del mar, en su condición de playa constituida por materiales sueltos, en su práctica totalidad, un Humedal Litoral del tipo "Criptohumedal Litoral no Asociado a Ramblas" en el saladar de la playa del Arsenal, y la zona rocosa de Punta de Lomas en la que se modifica la actual zona marítimo-terrestre.

Para la justificación de la poligonal propuesta se han tenido en cuenta las características geomorfológicas de los terrenos y la caracterización de los mismos desde el punto de vista medioambiental reflejado fundamentalmente en el indicador biológico de los mismos. Para ello se realizó una campaña de catas y caracterización de los terrenos.

Del vértice DP-3 al vértice DP-5 la poligonal, se adentra en la Urbanización "X", recogiendo terrenos con características de playa (ver calicata C-8) actualmente también en parte desnaturalizados, con génesis litoral, como se desprende del Informe Geotécnico.

En el Informe Geomorfológico (que obra en el anejo 6 de la Memoria del expediente administrativo), se dice respecto al tramo Playa Paraíso-Playa Honda lo siguiente: « En este tramo se ejecutaron las calicatas C-1 a C-8 ubicándole desde el extremo E de Playa Paraíso, casi limítrofe con la Playa de los Alemanes, y utilizando una alineación paralela a la zona inundada, y por tanto de dificultoso acceso, correspondiente a las Salinas de Marchamalo, para terminar en el tramo arenoso estable correspondiente a Playa Honda.

En todos los puntos investigados que alcanzaron profundidades medias de 1.25 m, ya que se detectaba agua próxima a la superficie, se atravesó un claro paquete de arenas generalmente gruesas de tonos grises y marrones, con abundante presencia de restos de conchas de bivalvos marinos.

Estos materiales quedan enmascarados superficialmente por pequeños niveles de finos arcillosos o rellenos artificiales con presencia de restos antrópicos, como pudo detectarse en la calicata C-8 situada en el centro del solar próximo a la zona arenosa estable de Playa Honda.

Por lo tanto, cabe señalar que hasta los puntos investigados en este tramo alcanza la influencia de un medio litoral con funcionamiento reciente y con depósitos relacionados con este medio sedimentario>>.

Y si bien la sociedad actora imputa en primer término al Estudio Geomorfológico su falta de fiabilidad, al tratarse de un documento privado, es cierto que dicho estudio técnico se ha realizado por una entidad privada, Laboratorios del Sureste, SL, adjudicataria de un contrato de asistencia técnica previsto en la Ley de Contratos, como suele ocurrir en estos casos, pero dicha circunstancia no le priva de su valor como informe técnico sobre el que sustentarse el deslinde recurrido, dado que se permite a la parte recurrente combatir su contenido, tal y como así ha efectuado.

Además de dichas consideraciones (que se reiteran, parcialmente, como ya se ha referido, en la Orden Ministerial recurrida) ha de aludirse también a todo el material probatorio incorporado a las actuaciones, siendo especialmente significativo el Informe Geotécnico que se acompaña como anexo 3 de la Memoria, así como los mapas y distintos reportajes fotográfico que también obran unidos al expediente administrativo, tanto la fotografía aérea general (Anexo I de la Memoria) como la fotografías parciales del terreno de cada uno de los vértices de la poligonal (DP-3, DP-4 Y DP-5), y asimismo las que respecto de la parcela 5 de la entidad recurrente, figuran también en el anejo nº 5 de la Memoria del repetido expediente administrativo.

A fin de desvirtuar los anteriores conclusiones, que como ya se ha referido se basan en distintos informes, estudios y reportajes fotográficos, no se practica prueba pericial por la parte recurrente, sino que ésta se limita a aportar, como documentos nº 3 a 6 de la demanda cuatro actas de manifestación (acompañada la última de ellas de tres fotografías) de las que, a su juicio, se desprende que la zona en cuestión no era playa sino que fue rellenada de arena al haber sido con anterioridad terreno cultivable, con sustrato vegetal notable.

Además de que, con todos los respetos a dicha prueba documental, unas "actas de manifestación" carecen de virtualidad probatoria bastante para contravenir todo el referido material probatorio que figura en el expediente administrativo y al que se acaba de hacer mención, en cualquier caso, y examinadas las fotografías que acompañan a la última de las actas notariales descritas, esta Sala no obtiene de ellas las conclusiones que pretende la parte actora, sino que además de que en las mismas no se concreta la ubicación exacta de la parcela de Profu S.A., a nuestro juicio también dichas fotografías evidencian el carácter de "playa" de la zona en cuestión.

De todo lo cual ha de concluirse, necesariamente, que la parte actora no ha desvirtuado el criterio aplicado por la Administración al incluir los terrenos examinados en el ámbito del dominio público".

Y finalmente, en su fundamento de derecho cuarto consideró, en lo relativo a la naturaleza urbana del terreno y a la licencia concedida en él, lo siguiente:

"[...] Por lo que se refiere, en segundo término, al carácter urbano de los terrenos a los que afecta el tramo de deslinde en discusión, carácter urbano que se

invoca con reiteración e insistencia en la demanda, es necesario hacer **referencia a la consolidada y también reiterada doctrina de esta Sala** (Sentencia de 23 de mayo de 2002, en Recurso 661/00 y de 8 de mayo de 2003, en Recurso 209/2000, entre otras muchas), **a cuyo tenor: la clasificación del suelo como urbano no puede hacer perder a la playa su carácter demanial.** Sentencias en las que se reproduce asimismo lo declarado en anteriores pronunciamientos (de 19 de noviembre de 1999, en Recurso 2096/1995 , y de 22 de febrero de 2001, en Recurso 499/97) en el sentido de que **la clasificación urbanística no puede hacer perder a un tramo de costa su carácter demanial, pues no hay dos realidades jurídicas antitéticas, no sólo por el dato concluyente de su apariencia física, sino porque, jurídicamente, que la Administración competente para la ordenación del suelo y territorio efectúe una determinada clasificación urbanística no lleva a una desafectación de pertenencias demaniales que, además, deje sin contenido las potestades que la Ley 22/1988 atribuye a la Administración competente para ordenar y proteger el demanio marítimo-terrestre".**

Doctrina que viene a ser reproducción de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que, pronunciándose también respecto de la misma cuestión, ha declarado lo siguiente:

En cuanto a la urbanización de la zona deslindada, llevada a cabo desde muchos años atrás con las debidas licencias y autorizaciones, esta Sala ha declarado sin fisuras (Sentencias de 30 de diciembre de 2003 - recurso de casación 2666/2000 , 10 y 12 de febrero de 2004 -recursos de casación 3187 y 3253 de 2001 - y 2 de marzo de 2004 -recurso de casación 1516/2001-) que **«la circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, estando contemplada en las Disposiciones Transitorias de la propia Ley de Costas la compatibilidad del dominio público marítimo terrestre con la clasificación como urbano del suelo por haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento, de manera que la urbanización de un terreno no constituye un hecho excluyente de la definición legal contenida en los artículos 3.1 b de la Ley de Costas y 3.1 b de su Reglamento»**, pues, como expresamos en las mismas Sentencias citadas **«lo que importa en la regulación legal no es el terreno tal como ha sido transformado por obras o instalaciones sino tal como es por naturaleza, de manera que las características naturales son las que determinan su calificación jurídica y las que han de ser tenidas en cuenta al trazar el deslinde»**.

Así pues, consideramos por todo ello que el pronunciamiento de la Orden Ministerial impugnada ha de ser aquí confirmado, a tenor de lo preceptuado en los artículos mencionados en ella, y en relación con la doctrina anteriormente expuesta, sin que obste a dicha conclusión el eventual carácter urbano de la finca de la entidad recurrente , naturaleza urbana que si bien puede tener una eventual incidencia a los efectos de la anchura de la servidumbre de protección sin embargo, y conforme a la consolidada Jurisprudencia que se acaba de exponer, no puede prevalecer frente a tal naturaleza demanial de los bienes deslindados, por disponerlo así expresamente el artículo 13 de la Ley de Costas ".

CUARTO

Contra la referida Sentencia, la mercantil "Profu, SA" ha interpuesto recurso de casación, en el cual esgrime dos motivos de impugnación, a saber:

1º.- Al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional 29/98, por infracción del artículo 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículo 120.3 de la Constitución. Considera la recurrente que la sentencia impugnada ha incurrido en incongruencia omisiva y falta de motivación al no examinar el argumento impugnatorio de la demanda consistente en que el deslinde se incluyó en el supuesto regulado en el apartado tercero de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas, en lugar de en el previsto en el apartado cuarto de la misma Disposición, padeciendo por ello un quebranto patrimonial.

2º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional 29/98. Plantea en él los siguientes cuatro "submotivos":

A).- Infracción de los artículos 112 y 117 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por no haberse atendido el deslinde impugnado a los informes previamente emitidos con motivo de la adaptación del Plan Parcial Playa Honda al Plan General de Ordenación Urbana de Cartagena.

B).- Infracción de los artículos 102 y ss. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por cuanto la aprobación del deslinde conllevó la revocación de actos administrativos firmes anteriores y declarativos de derechos (informes favorables sobre el Plan Parcial), sin la previa tramitación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio.

C).- Vulneración del principio de seguridad jurídica, reconocido en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

D).- Infracción de la Disposición Transitoria Primera, punto 4, de la Ley 22/1988, de Costas, al no haberse amparado el deslinde en el supuesto previsto en dicho precepto, sino en el establecido en su punto 3, con un efecto perjudicial para la recurrente.

QUINTO

La Administración General del Estado se ha opuesto al recurso de casación incidiendo, en primer lugar, en que la sentencia impugnada no incurrió en incongruencia alguna, al rechazar lo solicitado en la demanda tras analizar las características de los terrenos en cuestión. Y, en segundo lugar, en que los informes de la Administración de Costas emitidos con motivo de la tramitación de planes urbanísticos no vinculan a la posterior delimitación del dominio público marítimo-terrestre, que se ha de realizar atendiendo a la realidad física del suelo, y no a consideraciones de tipo urbanístico.

SEXTO

Centrados así los términos del debate, hemos de estimar el primer motivo del recurso de casación, en el que se le imputa a la sentencia impugnada un defecto de incongruencia omisiva.

La entidad recurrente esgrimió en el fundamento de derecho segundo de su demanda, como motivo impugnatorio autónomo, que el procedimiento del deslinde se tramitó de manera incorrecta por el cauce del apartado tres de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de Costas, en lugar de por el

previsto en su apartado cuatro, como a su juicio procedía. Añadió también que se le ha generado por esa causa un grave perjuicio económico, porque la aprobación del deslinde por esa vía le impide mantener la posesión de la finca afectada y de lo construido en ella, así como de obtener un derecho de ocupación sobre el dominio público.

La Administración demandada trató esta cuestión, con carácter específico, en las páginas 13 y 14 de su escrito de contestación a la demanda, oponiéndose al planteamiento de la entidad recurrente.

Sin embargo, la sentencia recurrida no efectúa la más mínima referencia (explícita o implícita) a este argumento impugnatorio. Incurre por ello en la incongruencia omisiva denunciada en este motivo casacional, al no resolver todas las cuestiones controvertidas en el proceso, infringiendo lo dispuesto en los artículos 33.1 y 67.2 de la Ley Jurisdiccional 29/98 , artículo 218.1 LEC y artículo 120.3 de la Constitución.

SÉPTIMO

Al estimar el primer motivo casacional hemos de revocar la sentencia, y proceder a resolver lo que corresponda sobre esta cuestión dentro de los términos en que se ha planteado el debate (artículo 95.2, apartados c] y d], de la Ley Jurisdiccional).

Sostiene la entidad recurrente en su demanda (y en el submotivo "D" del motivo segundo del recurso de casación), como se ha dicho, que la Orden ministerial impugnada ha incluido incorrectamente el deslinde en el supuesto del apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de Costas -referido a tramos de costa sin deslindar o con deslindes anteriores parciales-, cuando en realidad se corresponde con el previsto en el apartado 4, -sobre tramos de costa deslindados completamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas-. Y añade que este error en la calificación del deslinde le perjudica gravemente, porque le priva del derecho que reconoce el referido apartado cuarto de la Disposición Transitoria Primera a solicitar -en el plazo de un año desde la aprobación del deslinde- una concesión para ocupar y aprovechar el dominio público afectado, respetando los usos y aprovechamientos existentes.

Este motivo impugnatorio -que no cuestiona en realidad la línea delimitadora del dominio público marítimo terrestre finalmente aprobada, sino las consecuencias jurídicas del deslinde (posibles derechos de concesión)-, no se puede estimar.

En el antecedente de hecho primero y en la consideración jurídica octava de la Orden Ministerial impugnada se efectúan sendas referencias a los deslindes aprobados antes de la Ley 22/1988 de Costas en el ámbito en cuestión -el último de ellos en el año 1968 - y se afirma que "no incluyen todos los bienes definidos en la vigente Ley de Costas como dominio público marítimo terrestre por lo que son parciales", volviéndose a afirmar en la consideración jurídica nº 8 que el deslinde anterior "es incompleto al no incluir todos los bienes calificados como dominio público marítimo terrestre en la vigente Ley de Costas", por lo que "existe un deslinde parcial por no incluir todos los bienes que la vigente Ley de Costas califica como dominio público marítimo terrestre...".

Estas consideraciones de la Administración descansan en una idea equivocada de lo que es un deslinde parcial, el cual, según la Disposición Transitoria Tercera nº 2 del Reglamento 1471/89, de 1 de Diciembre, no es aquél que no incluye

todos los bienes que son dominio público según la vigente Ley de Costas 22/88, (como dice la Administración) sino aquél que no incluye todos los bienes que lo eran según la vieja Ley de 1969.

Si el anterior deslinde incluía todos los bienes que eran dominio público según la Ley de Costas de 1969, el deslinde ha de considerarse completo aunque sea necesario hacer otro para incluir los de la nueva Ley de 1988.

Ahora bien, el motivo debe ser desestimado porque no es cierto que la Administración haya tramitado el deslinde por el cauce del nº 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas, y no por el del nº 4, porque lo cierto es que la Orden Ministerial impugnada otorga a los afectados por el deslinde, en el apartado tercero de su parte dispositiva, "el plazo de un (1) años para solicitar la correspondiente concesión a aquellos titulares de terrenos que pudieran acreditar su inclusión en alguno de los supuestos contemplados en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de Costas". Da así a entender que su objeto se circunscribe, en definitiva, a delimitar los bienes de dominio público marítimo terrestre (delimitación en la que no incide lo dispuesto en los apartados tercero y cuarto de la referida Disposición), sin prejuzgar el posible derecho de los afectados para solicitar posteriormente una concesión en la franja concernida, conforme a lo dispuesto en la legislación de costas.

De manera que la Administración demandada le ofreció a la demandante, en la propia resolución impugnada, la posibilidad de que solicitase en la vía administrativa, en un nuevo y específico procedimiento, la concesión que estimase oportuna. Y sería ya en ese otro expediente, independiente y distinto del propio deslinde, en el que se discutiría si dispone o no realmente de la posibilidad de solicitar ese derecho concesional.

OCTAVO

Se esgrime también en la demanda, y en los submotivos A), B) y C) del motivo segundo del recurso de casación, que se ha infringido lo dispuesto en los artículos 112 y 117 de la Ley 22/1988, de Costas, así como el principio de seguridad jurídica y el de vinculación por los actos propios, al no haberse atendido el deslinde impugnado a los informes previamente emitidos con motivo de la adaptación del Plan Parcial Playa Honda al Plan General de Ordenación Urbana de Cartagena, afectándose además a derechos adquiridos de la recurrente, que dispone de una licencia de edificación sobre la parcela afectada por el deslinde.

El motivo también se ha desestimar, por las mismas razones que ya señalamos en un supuesto similar en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009, y en las que en ella se citan.

Concluimos entonces, y repetimos ahora, que no existe vinculación alguna en el momento del deslinde por la previa actuación o intervención estatal en el planeamiento urbanístico. La previa clasificación del suelo e incluso la intervención estatal en dicha actuación a través de los informes previstos en el artículo 117, no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ya que la naturaleza demanial de los terrenos es absolutamente distinta y diferente del ejercicio de la potestad de planeamiento concretada en la clasificación y calificación urbanística de los mismos terrenos, no pudiendo, el ejercicio y actuación de esta potestad administrativa alterar la naturaleza demanial de unos concretos

terrenos; ya que tal carácter no es fruto del ejercicio de una potestad discrecional ---como la de planeamiento--- sino, más bien, el resultado irremisible de la declaración de tal carácter demanial por concurrir las características físicas contempladas en el artículo 3º de la LC, de conformidad con lo previsto en el artículo 132 de la Constitución Española. Dicho de otra forma, que la demanialidad resulta absolutamente inmune a las previas determinaciones del planeamiento urbanístico, las cuales no pueden, en modo alguno, obligar a una desafectación de pertenencias demaniales, tal y como se desprende del citado artículo 132 de la Constitución Española, así como 7, 8, 9, 11 y 13.1 de la LC.

En tal sentido, hemos de señalar que la clasificación del suelo como urbano sirve únicamente para fijar la servidumbre de protección a 20 metros desde la línea interior de la ribera del mar, siempre que tal calificación la tuvieren los terrenos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas (Disposición Transitoria Tercera), pero tal clasificación no puede hacer perder al suelo su carácter demanial, ni resultan dos realidades jurídicas antitéticas y esto no sólo por el dato concluyente de su apariencia física sino porque aunque jurídicamente la Administración competente para la ordenación del suelo y del territorio otorgue a un suelo una determinada clasificación, ello no puede originar desafecciones de pertenencias demaniales, dejando sin contenido además las potestades que la Ley 22/88 atribuye a la Administración competente para ordenar y proteger el demanio marítimo terrestre.

También declaramos en las sentencias de 21 de octubre de 2008, y en la de 24 de febrero de 2004, entre otras, que **el deslinde de costas se ha de practicar atendiendo a la realidad física del terreno, con independencia y al margen de que sobre él la Administración urbanística haya reconocido un determinado aprovechamiento, o haya concedido una licencia de obras. Ello sin perjuicio del derecho indemnizatorio que en su caso tal circunstancia pudiera generar en favor del afectado;** dicho sea esto sin prejuzgar el fondo de esa cuestión.

NOVENO

Finalmente, en lo que se refiere a la justificación del deslinde, y a las condiciones geomorfológicas del terreno que determinan su inclusión en la línea delimitadora del dominio público marítimo terrestre, nos remitimos a lo afirmado al respecto por la Sala de instancia en los fundamentos de derecho segundo y tercero de la sentencia impugnada, que no han sido cuestionados en el recurso de casación.

DÉCIMO

Al declararse haber lugar al recurso de casación no procede hacer condena en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley 29/98), ni existen razones de temeridad o mala fe que impongan hacerla respecto de las de instancia.

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que declaramos haber lugar al recurso de casación nº 4963/2005, interpuesto por la entidad mercantil "Profu, SA", contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Primera), de fecha 20 de abril de 2005, dictada en su recurso nº 102/2002 , y en consecuencia:

1º Revocamos dicha sentencia.

2º Desestimamos el recurso contencioso administrativo nº 102/2002 interpuesto contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 31 de enero de 2001, por la que se aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 4.068 metros de longitud, comprendido entre Punta Plomo y la Margen Oeste de las Salinas de Marchamalo, en el término municipal de Cartagena (Murcia).

3º No hacemos condena ni en las costas de instancia ni en las de casación.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

REQUISITOS QUE HA DE TENER EL SUELO URBANO PARA QUE PUEDA SER CALIFICADO COMO TAL EN EL PLANEAMIENTO GENERAL

El suelo urbano es un concepto reglado que limita la potestad discrecional del planeamiento, por lo que si existe tal suelo, el planificador lo ha de recoger como tal en el instrumento de planeamiento general; ahora bien, para ello es necesario que el suelo se integre en la malla urbana y cuente con los servicios urbanísticos básicos, esto es, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, acceso rodado y suministro de energía eléctrica. Pero para que estos servicios puedan calificarse de tales, al objeto de integrar el suelo en la trama urbana mediante su calificación como urbanos en el planeamiento, es preciso que tales servicios den cobertura no solamente a las edificaciones existentes, sino también a las que se puedan construir, y ello porque la clasificación y categorización que del suelo haga el planeamiento general ha de coincidir con la realidad física de aquél

En cuanto a la comparación que el recurrente hace con otros suelos similares a los suyos, que el planeamiento si ha incluido y calificado como urbanos por encontrarse en situación similar a los suyos, el Tribunal Supremo declara que no cabe invocar el principio de igualdad en la ilegalidad, por lo que en el caso de autos no es relevante la clasificación dada a las fincas colindantes a las del recurrente, sino la clasificación que legalmente corresponde a la concreta finca objeto del recurso.

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 5ª.

SENTENCIA DE 27 NOVIEMBRE DE 2009

(Recurso de casación número 4385/2005)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

(...) la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictó sentencia en fecha 7 de febrero de 2005, desestimatoria del recurso. Notificada a las partes, por la representación de la entidad recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en la providencia de la Sala de instancia de 13 de junio de 2005, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se impugna en este recurso de casación nº 4385/2005 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictó en fecha 7 de febrero de 2005, en el recurso nº 396/2002, interpuesto por la entidad mercantil "New Hebe, SA" contra el acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Dirección General de

Urbanismo de la Consejería de Política Territorial de Canarias de 5 de noviembre de 2001, que inadmitió el recurso de reposición formulado frente a la anterior Orden de la misma Consejería de 26 de diciembre de 2000 - completada por la de 29 de enero de 2001-, de aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Municipal de Las Palmas de Gran Canaria; así como contra las citadas Órdenes.

SEGUNDO

Se refiere este litigio a una parcela, de superficie aproximada de 7.000 m², situada en el lugar de Tafira Baja, barrio de Barranco Seco, en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, que resultó clasificada como "suelo rústico de protección estructurante del territorio" en el Plan General impugnado.

La entidad recurrente solicitó en su demanda la declaración de:

"1º) Que procede clasificar como suelo urbano la parte estimada de siete mil metros cuadrados de terrenos propiedad de la entidad New-Hebe S.L. y que lindan al Norte con la carretera C-811 dirección centro y espalda de las casas, al este con la carretera de acceso a la propiedad del recurrente y al suroeste con el casco urbano de Quilmas, en el barrio del Fondillo (Tafira Baja), por contar con los servicios básicos de infraestructura y por no concurrir ninguno de los requisitos legales que pudieran preservarlos del proceso urbanizador; 2º) Y para el caso de que la Sala así no lo considere, se clasifique el suelo objeto del presente recurso como suelo urbanizable, por los mismos motivos expuestos (...)

"La sentencia (...), ahora recurrida en casación, desestimó el recurso en su totalidad. Sobre la primera cuestión planteada en la demanda (clasificación de la parcela como suelo urbano) consideró lo siguiente en sus fundamentos jurídicos tercero y cuarto:

"[...] se aporta un informe pericial, después, de describir los terrenos, se puede destacar lo siguiente en cuanto a los servicios urbanísticos:

En cuanto al acceso rodado, se dice " Podemos afirmar que la mencionada parcela, posee acceso rodado mediante la vía que conecta la carretera Pico de Viento (carretera del Centro) con el Colegio Sagrado Corazón y sus instalaciones. A su vez, se observa la posibilidad de conexión de dicha parcela con la trama urbana de El Fondillo, no solo por estar adosada a su edificación consolidada, sino también por la existencia de las prolongaciones de las calles Salta y Formosa, que se ciegan a la parcela por el muro que la delimita".

En cuanto al abastecimiento de energía eléctrica, se lee lo siguiente: " En la inspección ocular pudimos comprobar que la parcela posee abastecimiento de energía eléctrica, apreciándose como esta perfectamente iluminada la vía rodada que limita la parcela".

En cuanto al abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales, se dice "... se puede apreciar en las fotografías, ya que existe una red colgada por el muro que delimita la parcela. Se pudo observar la existencia de un pozo registro pertenecientes a un sistema de alcantarillado (ver fotografía)".

Y se añade: "Ha quedado constatado que todas las edificaciones y fincas colindantes que rodean el terreno en cuestión se encuentran perfectamente dotadas de tales servicios".-

Con base en estas consideraciones, se concluye "Entendemos que esta parcela cumple los requisitos para su integración como suelo urbano".

Sin embargo, dicha conclusión no es compartida por esta Sala, pues en modo alguno es posible deducir que dichos servicios se encuentren en condiciones de servir a las edificaciones que se vayan a construir en la parcela (requisito de la capacidad e idoneidad de los servicios), hasta el punto que el propio informe pericial no es capaz de llegar a tal conclusión.

En efecto, en cuanto al acceso rodado, se refiere al acceso a los terrenos desde mediante la vía que conecta la carretera Pico de Viento (carretera del Centro) con el Colegio Sagrado Corazón y sus instalaciones, y que, a su vez, se observa la posibilidad de conexión de dicha parcela con la trama urbana de El Fondillo, pero en ningún momento alude a una urbanización primaria o básica sino a un acceso o vía de tránsito a los terrenos y a la posibilidad de conexión con otros.

En cuanto al abastecimiento de energía eléctrica, se alude tan solo a la iluminación de la vía que rodea los terrenos, pero no a la existencia de una red que pueda suministrar el servicio a las edificaciones que se construyan en su interior. Incluso en la demanda se advierte de un proyecto técnico de renovación del alumbrado público de los barrios de Medio Pañuelo y Pico Viento, lo cual significa que no existe dicho servicio con la idoneidad exigida.

E iguales conclusiones son aplicables a la descripción de los servicios de abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales. Incluso en fase de ratificación de la pericial, el Letrado municipal preguntó sobre la capacidad de abastecimiento de agua, a lo que el perito contestó que " lo ignora porque ello dependería del número de viviendas que se pudieran asentar en la parcela", y sobre la capacidad de la red de saneamientos también advirtió que carecía de datos para una respuesta correcta al depender del número de viviendas a edificar (vid ratificación de don José Miguel , practicada como prueba para mejor proveer).-

(...) El artículo 8 de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, establece que " Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley:

a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.

b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo".

Se trata de requisitos mínimos fijados por el legislador estatal con competencia constitucionalmente reconocida en la clasificación del suelo como presupuesto en la configuración de las condiciones básicas del ejercicio del estatuto de la propiedad, sin perjuicio de que sea la legislación autonómica la que establezca los criterios precisos para aplicar dicha normativa, que es lo que hizo el legislador canario en los artículos 50 y 51 con distinción y definición de las condiciones del suelo urbano consolidado por la urbanización y no consolidado y establecimiento de su respectivo régimen jurídico.-

Por tanto, para la clasificación de los terrenos como suelo urbano conforme al primer criterio del apartado o letra a) del precepto básico, la existencia de los servicios debe ir unida a la transformación efectiva por la urbanización mientras que el criterio de consolidación por la edificación va a depender de la legislación autonómica.

En este sentido, es suficientemente conocida la doctrina jurisprudencia que viene proclamando que "La definición con rango legal del suelo urbano constituye un límite de la potestad de planeamiento... de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias..." y que "...la clasificación de un terreno como suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador, sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos" (§§§ 27 de enero y 30 de diciembre de 1.986, 26 de enero, 7 de febrero, 19 y 29 de mayo de 1.987). Lo que, con frase gráfica, se ha venido en llamar la fuerza normativa de lo fáctico.

Por su parte, el artículo 50 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales Protegidos (en adelante TRLOT y LENC o TR) define el suelo urbano no consolidado en Canarias, mientras que los artículos 52 y 54 definen el suelo urbanizable y el rústico.-

Pues bien, el artículo precitado artículo 50 establece que integran en suelo urbano:

"a) Los terrenos que, por estar integrados o ser susceptibles de integrarse, en la trama urbana, el planeamiento general incluya en esta clase legal de suelo, mediante su clasificación, por concurrir alguna de las condiciones siguientes:

1) Estar ya transformados por la urbanización por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica en condiciones de pleno servicio tanto a las edificaciones preexistentes como a las que se hayan de construir.-

2) Estar ya consolidados por la edificación por ocupar la misma al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, de acuerdo con la ordenación que con el planeamiento general se establezca.

b).....".

Se trata por tanto de un suelo de naturaleza reglada que escapa a la discrecionalidad del planificador, para cuya existencia no basta con la existencia de una serie de servicios urbanísticos, sino que es necesaria, además, una verdadera integración en la trama urbana o que sean ser susceptibles de ser integrados, así como la posibilidad de los servicios de dar cobertura a las edificaciones existentes y a las que se puedan construir, y este es precisamente el requisito que no acredita la parte: la capacidad de los servicios urbanísticos que exige el legislación canario y que exigía el Reglamento de Planeamiento, a cuyo fin nos remitimos a los razonamientos del anterior Fundamento.-

Tampoco la referencia a la vulneración del derecho a la igualdad a la aplicación de la ley, en este caso, del planeamiento, es motivo para clasificar como urbano un suelo del que no consta la idoneidad de los servicios.

La parte actora sitúa el término de comparación en terrenos limítrofes que fueron clasificados urbanos e identifica tres supuestos. Sin embargo, esta Sala carece

de datos para entender que, efectivamente, se vulneró tal principio en la clasificación de los terrenos de la entidad actora en relación con otros terrenos, sin perjuicio de que la vulneración del derecho nunca podría producirse en el terreno de la ilegalidad, de forma que, no acreditada la condición urbana de los terrenos de la entidad actora, esto es, no justificado el cumplimiento de los requisitos para esta clasificación, aún de no entenderse tampoco justificada para otros terrenos que si fueron clasificados como urbanos, la consecuencia nunca sería asimilar terrenos no urbanos a otros indebidamente clasificados como urbanos pues, de proceder así, la Sala estaría vulnerando la legalidad urbanística que constituye el límite a la posible vulneración de las determinaciones del plan al ser el suelo urbano de carácter reglado.- (...)"

Acerca de la clasificación del suelo como rústico dicte la sentencia lo siguiente:

"(...) Ya en cuanto a la clasificación del suelo como rústico, sobre lo que existe una cierta confusión inicial en las explicaciones de las partes sobre la categorización, es evidente que no se trata de Suelo Rústico de Interés Agrícola (en la que se incluía con la aprobación inicial y provisional del Plan), y ello por cuanto se incluyen en esta subcategoría "...aquellas superficies que sirvan de soporte a parcelas de cultivos diversos, se encuentren o no en uso actualmente, así como a los conjuntos de edificaciones tradiciones y explotaciones vinculadas a la producción económica, promoción y observación de estos, y su entorno paisajístico resultante....".

En definitiva, se incluyen aquí suelos vinculados a un uso agrícola que el informe pericial practicado en el proceso pone de relieve que no es posible.-

Ahora bien, la categoría fue sustituida por la de Suelo Rústico de Protección Agrícola con la aprobación definitiva del Plan en el que se incluyen, conforme al artículo 3.6.3 de las Normas Urbanísticas del Plan revisado, "aquellas áreas donde se conserva un paisaje agrícola tradicional, integrados por unos usos rurales compatibles con la conservación del entorno natural. Afecta, en su mayor parte, a suelos delimitados como Espacio Natural Protegido por la Ley 12/1.984 (sic), vinculados al concepto de zonas de uso tradicional, o por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Gran Canaria".

Y reclasificado a Suelo Rústico de Protección Estructurante del Territorio, categoría en la que se incluyen los terrenos, tal y como aparece en el Plano General 03 de Categorías del Suelo Rústico, que se refiere a " aquellas áreas que, no estando delimitadas como Espacio Natural Protegido por la Ley 12/1994 o declaradas Áreas Insulares Protegidas, el P.G.M.O considere necesaria su conservación por sus valores paisajísticos, y/o geomorfológicos, especialmente escarpes y laderas de barranco..." (Art. 3.6.3 f Normas Urbanísticas del Plan).

Por tanto, la cuestión se reconduce a examinar, si la clasificación y categorización del suelo coincide con la realidad física, es decir, lo jurídico se adapta a lo fáctico, partiendo de esa conclusión del informe pericial, que aceptamos, que advierte del nulo interés para la explotación agrícola y la inviabilidad de la explotación ganadera, amen de no existir explotaciones agrícolas en la zona.

Pues bien, dentro del Suelo Rústico de Protección (art 3.6.2 a) de la normativa urbanística del Plan), se incluyen varias subcategorías, entre ellas, Suelo Rústico de Protección Agrícola (SRPA) y Suelo Rústico de Protección Estructurante del Territorio (SRPET).-

El Suelo Rústico de Protección Agrícola aparece constituido en las Normas Urbanísticas del Plan (art 3.6.3) por "aquellas áreas donde se conserva un paisaje agrícola tradicional, integrados por unos usos rurales compatibles con la conservación del entorno natural. Afecta, en su mayor parte, a suelos delimitados como Espacio Natural Protegido por la Ley 12/1.984 , vinculados al concepto de zonas de uso tradicional, o por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Gran Canaria", mientras que el Suelo Rústico de Protección Estructurante del Territorio, como antes dijimos, por " aquellas áreas que, no estando delimitadas como Espacio Natural Protegido por la Ley 12/1994 o declaradas Áreas Insulares Protegidas, el P.G.M.O considere necesaria su conservación por sus valores paisajísticos, y/o geomorfológicos, especialmente escarpes y laderas de barranco...".

La categorización del suelo llevada a cabo por la revisión del Plan General debe ponerse en relación con el TRLOT-ENP (aunque aún no se haya producido la adaptación pues dichos preceptos son de aplicación directa e inmediata), en particular los artículos 55 y ss. , de forma que la inclusión en alguna de las categorías de suelo rústico no depende, únicamente, del posible valor agrícola del suelo sino de otras circunstancias que puedan llevar al planificador a optar por su preservación del proceso urbanizador, entre ellas, la de ser merecedores de protección para el mantenimiento de sus características por razón de valores de carácter natural, paisajístico, cultural, científico, histórico, arqueológico o, en general, ambiental.

Y, en el caso, no ha quedado acreditada que la inclusión como Suelo Rústico de Protección Estructurante del Territorio, no se ajuste a las características del suelo. El informe pericial no cuestiona esos valores que deben existir en esta categoría del suelo a los efectos de su preservación del proceso urbanizador sino que insiste en el nulo valor agrícola o ganadero, y, sin embargo, como antes dijimos, el suelo rústico no viene determinado tan solo por esa potencialidad para la explotación agrícola o ganadera sino también por los valores a proteger.

Aunque el suelo rústico ha dejado de ser una categoría residual, es preciso una prueba cumplida de que no es susceptible de ser incluido en alguna de las categorías o subcategorías de suelos que el planificador haya decidido preservar del proceso urbanizador.-

Y en cuanto a la prestación subsidiaria de que el suelo sea clasificado como urbanizable, dijo la Sala de instancia lo siguiente:

(...) Y, en cuanto al suelo urbanizable, artículo 53 del TRLOT-ENC 8 de aplicación directa al planeamiento no adaptado aún) establece que " Integrarán el suelo urbanizable los terrenos que el planeamiento general urbanístico adscriba, mediante su clasificación, a esta clase de suelo por ser susceptibles de transformación mediante su urbanización, en las condiciones y en los términos que dicho planeamiento determine".

En cualquier caso, del artículo 52.2 a) y b) se deduce que el suelo urbanizable-salvo previsión expresa del planeamiento-debe ser contiguo al suelo urbano y sus aprovechamientos deberán estar en función de las previsiones sobre crecimiento de la ciudad, conforme a los criterios que fije el planificador en las Normas Técnicas de Planeamiento.

Y, en el caso, aunque la parte propone el acceso de sus terrenos al proceso urbanizador, como decisión mas racional y coherente, para ello hubiera sido necesario tanto la prueba cumplida de que el suelo no reúne las condiciones para ser incluido como Suelo de Protección, y, de otra parte, que la decisión del planificador de

exclusión del proceso urbanizador ha sido ilógica, irracional o desviada, y dicha prueba no se ha practicado, insistimos especialmente en ello, ni en lo que se refiere a justificación de que no existan valores del suelo que puedan llevar al planificador a la opción de mantener la clasificación como Suelo Rústico de Protección, ni puede esta Sala concluir que esa decisión de excluir los terrenos del proceso urbanizador sea desviada, contraria a los intereses generales o falta de coherencia lógica, sin que tampoco podemos sustituir las previsiones sobre crecimiento de la ciudad que se contienen en el Plan por las nuestras pues eso supondría ir mucho más allá de la función básicamente revisora encomendada a los Tribunales (...)"

TERCERO

Contra esta sentencia ha interpuesto recurso de casación la entidad mercantil "New-Hebe SL", esgrimiendo en su escrito de interposición un único motivo de impugnación, estructurado en tres epígrafes, por el cauce del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional 29/98 (LRJCA).

Se denuncia en él, en primer lugar, la infracción de los artículos 14 y 24 de la Constitución. Alega la recurrente, en primer lugar, que se ha infringido el artículo 14 CE por haberse negado a su finca la clasificación como suelo urbano pese a haberse reconocido esa misma clasificación a otros terrenos colindantes. A continuación, dice que la sentencia ha infringido el artículo 24 CE porque partiendo de la base de que la parte contraria no aportó ninguna prueba que justificase su tesis, la Sala de instancia obvió las pruebas aportadas por la actora, que, afirma, daban un sólido respaldo a su pretensión.

En segundo lugar, se denuncia la vulneración de los artículos 52 y 54 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, aprobatorio del Texto Refundido de la Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias; así como de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), al no existir en los terrenos de referencia ningún valor especial agrícola que obligase a su protección y preservación.

Y, en tercer lugar, la infracción del artículo 8 LRSV y de la jurisprudencia reiterada que considera reglada y obligada la clasificación del suelo como urbano cuando concurren en él los requisitos físicos precisos.

CUARTO

Comenzando nuestro examen por las quejas de la recurrente sobre la supuesta infracción del artículo 14 CE, estas carecen de fundamento, ante todo porque no se ha aportado un término de comparación válido para invocar la infracción del principio de igualdad.

Para empezar, la propia parte actora parece albergar dudas sobre la idoneidad de los precedentes que invoca, y así, en su demanda, al referirse a esos terrenos en los que pretendía sustentar el juicio comparativo, dijo (alegación 4ª) que "se han considerado urbanos terrenos que presentaban una dudosa clasificación al no aparecer dotados de todos los servicios requeridos por la ley"; y ahora, en el escrito de interposición del recurso de casación, dice, en el mismo sentido, que los terrenos limítrofes "sí fueron clasificados como urbanos en el último PGO pese a no reunir las condiciones exigidas y que sí reúne mi mandante".

Así pues, es la misma parte recurrente la que dice, primero, que esos terrenos colindantes fueron clasificados como urbanos, pero lo fueron, a su juicio, de forma indebida o al menos dudosa; y segundo, que las características de unas y otras

fincas no son idénticas (pues, según apunta, las fincas colindantes no debieron ser clasificadas como urbanas pero la suya propia sí). Mal puede, así las cosas, tratar de construirse el juicio de igualdad sobre la base de términos de comparación que no son iguales.

Tampoco la prueba practicada en autos permite llegar a la conclusión de que se ha producido ninguna infracción del artículo 14 CE. En el trámite de aclaraciones a la prueba pericial practicada a instancia de la misma actora, se preguntó al perito Sr. Julián si los terrenos aledaños a los que son objeto del recurso tienen similares características, respondiendo el perito que " lo ignora porque no visitó los terrenos colindantes". Y en cuanto al otro dictamen pericial, elaborado por el perito Sr. Nicolás, no dedicó una especial atención a esta concreta cuestión desde la perspectiva del principio de igualdad y no discriminación, por lo que de poca utilidad podía servir.

De todos modos, dejando al margen la endeblez de los términos de comparación aportados, y partiendo de la base de que según **consolidada y uniforme jurisprudencia no cabe invocar el principio de igualdad en la ilegalidad, lo relevante no es la clasificación que se dio a las fincas colindantes, sino la clasificación que legalmente corresponde a la concreta finca aquí concernida.** Si (dicho sea en términos dialécticos) esas fincas colindantes fueron clasificadas como urbanas pese a no merecer tal clasificación, de ese dato no cabe extraer en modo alguno la consecuencia de que también la finca de la aquí recurrente deba merecer el mismo trato. Y ceñidos a las características de la finca litigiosa, lo que verdaderamente importa es que, como razona con detalle la Sala a quo, en ella no concurren las circunstancias justificativas de su clasificación como suelo urbano.

En efecto, la sentencia aquí impugnada concluyó, en los fundamentos jurídicos que antes transcribimos literalmente, a los que nos remitimos para evitar innecesarias reiteraciones, que la finca en cuestión ni dispone de servicios urbanísticos suficientes para servir a la edificación que se pretende erigir en ellas, ni ostenta tampoco las condiciones adecuadas para ser urbanizada. Y ello tras examinar minuciosamente la prueba practicada, en especial el informe pericial aportado con la demanda, haciendo hincapié en la específica y compleja situación de las parcelas, así como en lo apuntado en el propio informe sobre cada uno de los servicios urbanísticos de los que deberían disponer, atendiendo también a las respuestas de los peritos a las preguntas formuladas por las partes en el acto de práctica de la prueba. En este contexto, ninguna de las conclusiones alcanzadas por la sentencia se evidencia irrazonable, ni inverosímil. Al contrario, esa conclusión alcanzada por el Tribunal, lejos de presentarse como arbitraria, caprichosa o inmotivada, resulta de un análisis lógico y razonable de las circunstancias y datos concurrentes; lo que determina la imposibilidad de su revisión en el marco de este recurso extraordinario de casación.

QUINTO

No menos carentes de fundamento son las alegaciones sobre la supuesta infracción del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución. En primer lugar, no se alcanza a comprender cómo o en qué medida ha podido infringir la Sala de instancia ese derecho fundamental, salvo que se considere, sin mayor detalle, que la mera desestimación del recurso comporta una lesión a tal derecho fundamental, lo que se opone a una reiteradísima doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de esta Sala.

En segundo lugar, la supuesta falta de motivación de la resolución administrativa de inadmisión del recurso de reposición no tiene relación alguna con ese derecho fundamental, más aún habida cuenta que la Sala de instancia descartó la concurrencia de la causa de inadmisión apreciada por la Administración y entró al fondo del asunto, realizando en su sentencia una minuciosa valoración de las alegaciones de las partes y de los datos puestos a su disposición.

En este sentido, la Sala no obvió ni prescindió de las pruebas aportadas o practicadas a instancia de la parte recurrente; al contrario, las examinó y valoró de forma detallada, aunque para concluir que no había quedado suficientemente acreditada la tesis de la parte actora, por lo que concluyó, en definitiva, que no había razones para anular la actuación municipal impugnada al no haber quedado desvirtuado su contenido y fundamentación.

SEXTO

Por lo que respecta al tema de fondo, esto es, la controvertida clasificación del terreno aquí examinado, hemos de insistir en que el análisis jurídico efectuado en la sentencia de instancia sobre la imposibilidad de clasificar la finca litigiosa como suelo urbano no contradice lo dispuesto en el artículo 8 Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, ni tampoco la jurisprudencia aplicable.

Desde tiempo atrás la legislación urbanística y la jurisprudencia de este Tribunal han considerado la clase del suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional de planeamiento (STS de 27 de noviembre de 2003 -rec. 984/1999 -), que parte de la existencia en el terreno de ciertos servicios (acceso rodado, energía eléctrica y suministro y evacuación de aguas, o áreas ya edificadas en determinada proporción). Así se reguló en el artículo 78 del Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRL5-76), en el artículo 21 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), y en el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), este último de carácter básico y aplicable al caso. Se basa por tanto en la "fuerza normativa de lo fáctico", de tal manera que el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, debiendo clasificarlo como tal en el caso contrario. **Pero siempre y cuando dichos servicios resulten tener las características adecuadas para los usos previstos en el planeamiento y la parcela en cuestión se integre dentro de la "malla urbana" de la ciudad**, según hemos recordado en multitud de sentencias. La Sala de instancia no ignoró esta jurisprudencia ni aplicó incorrectamente esos criterios, al concluir, tras una cuidada valoración de la prueba practicada, que la finca en cuestión no podía ser clasificada como suelo urbano porque carece de " una urbanización primaria o básica ", así como de servicios urbanísticos "en condiciones de servir a las edificaciones que se vayan a construir en la parcela".

SEPTIMO

Tampoco se aprecian en el recurso de casación razones suficientes para poder estimar, frente a la sentencia impugnada, la pretensión subsidiaria de clasificación de la parcela como suelo urbanizable.

En primer término, porque la parte recurrente centra toda su argumentación en la pretendida clasificación del terreno como suelo urbano, que ya hemos examinado y descartado, pero no dedica ninguna atención al asunto desde la

concreta perspectiva que ahora nos ocupa, relativa a la clasificación del terreno como Suelo Rústico de Protección Estructurante del Territorio, ni cita como infringidas las normas que disciplinan esta clase de suelo. De la misma manera, la jurisprudencia a la que se alude en el motivo casacional no se refiere a dicha clase de suelo, circunscribiéndose a la del suelo urbano. En consecuencia, el motivo casacional incumple, en lo relativo a la pretensión subsidiaria planteada, lo dispuesto en el artículo 92.1 de la Ley Jurisdiccional, al no citar ni las normas, ni la jurisprudencia que la sentencia impugnada pudiera haber infringido sobre el particular.

Por añadidura, como quiera que la parte recurrente dedica toda la argumentación desplegada en el motivo casacional, únicamente, a tratar de razonar la pertinencia de la clasificación del suelo como urbano, nada útil dice para rebatir las detalladas consideraciones de la sentencia combatida en casación acerca de la equivocada perspectiva de examen del asunto en que incurrió (y sigue incurriendo) en este punto, ni, consiguientemente, sobre la falta de prueba suficiente de que esa clasificación, como Suelo Rústico de Protección Estructurante del Territorio, no se ajustase a las características del suelo. Incurre, así, el recurso de casación en una falta de crítica de la fundamentación jurídica de la sentencia de instancia que no hace más que reforzar el rechazo del motivo.

OCTAVO

Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas de casación. Esta condena, por lo que se refiere a la minuta de Letrado de las Administraciones recurridas, sólo alcanza a la cantidad máxima de 4.000'00 euros para el Sr. Letrado del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y de 2.000'00 euros para el Sr. Letrado de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la vista de las actuaciones procesales. (Artículo 139.3 de la Ley 29/98).

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

No ha lugar, y por tanto desestimamos el recurso de casación nº 4385/2005, interpuesto por la entidad mercantil "New-Hebe, SL", contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de fecha 7 de febrero de 2005, dictada en su recurso nº 396/2002.

Y condenamos a la parte recurrente en las costas de casación, en la forma dicha en el último de los fundamentos de Derecho de esta sentencia.

CÓMPUTO DEL PLAZO DE INCOACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS, SEGÚN HAYAN SIDO INICIADOS DE OFICIO O A INSTANCIA DE LOS INTERESADOS

De acuerdo con la Ley 30/1992, el dies a quo del cómputo de los procedimientos iniciados de oficio comienza desde la fecha del acuerdo de iniciación por parte del órgano competente, mientras que en los procedimientos iniciados a instancias de parte, el plazo se cuenta desde la fecha en que la solicitud del interesado haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Los procedimientos sancionadores o susceptibles de producir efectos sancionadores, desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa, produce como efecto jurídico el de la caducidad y consiguiente archivo de las actuaciones.

El plazo inicial es, pues desde el momento del acuerdo de incoación del procedimiento del órgano competente.

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 4ª

SENTENCIA DE 1 DICIEMBRE DE 2009

(Recurso de casación número 1099/2008)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en los autos número 825/2003, dictó sentencia el día quince de octubre de dos mil siete, cuyo fallo dice: "Que debemos desestimar y desestimamos el presente Recurso interpuesto por la entidad CITRICOS DEL SUR, SOCIEDAD COOPERATIVA, contra la Resoluciones citadas en el Fundamento Primero de esta Sentencia. Sin costas."

SEGUNDO

La representación procesal de la entidad "Cítricos del Sur, Sociedad Cooperativa", interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha trece de marzo de dos mil ocho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

En este recurso de casación se impugna por la representación procesal de "Cítricos del Sur, Sociedad Cooperativa" la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -con sede en Sevilla- de fecha quince de octubre de dos mil siete que

desestimó el recurso contencioso- administrativo interpuesto por la citada representación contra la resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de siete de febrero de dos mil tres, que acordó retirar a la entidad recurrente el reconocimiento como Organización de Productos de Cítricos.

SEGUNDO

Contra la referida sentencia se aducen al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional ocho motivos de casación; el primero, por infracción de los artículos 90 y 91 de la Ley 30/1992, por no dar por válida la sentencia impugnada, la renuncia de la recurrente a la denominación "Organización de Productos de Cítricos"; el segundo, por vulneración del artículo 42.3 de la Ley 30/1992, por considerar que el expediente se resolvió en plazo superior a seis meses; el tercero, por violación de las "normas que rigen el trámite de audiencia"; el cuarto, por conculcación de los artículos 12.1.b) y 50 del Reglamento 2200/96 CE, por entender que la resolución administrativa impugnada es en realidad una sanción y que se han vulnerado los principios de la potestad sancionadora y sus trámites; el quinto, por vulneración del artículo 133 de la Ley 30/1992 y el principio "non bis in idem" dado que existe un procedimiento penal que juzgó el caso; el sexto, por infracción del artículo 3 de la Ley 30/1992, por quebrantarse los principios de buena fe y confianza legítima, así como la doctrina de los actos propios, el séptimo, por infracción de las normas que rigen la competencia en la materia e interpretación errónea de la doctrina de los propios actos y el octavo, por vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima - artículo 3.1 de la Ley 30/1992 -.

TERCERO

Por razones de técnica procesal analizaremos, en primer lugar, el segundo motivo de casación, pues de ser admitido éste sería innecesario que enjuiciáramos los restantes.

La Sala de instancia en el fundamento jurídico quinto de su sentencia señala que:

"La correcta interpretación de la cuestión suscitada la proporciona el Tribunal Supremo, Sala Tercera, en la reciente Sentencia de 6 de febrero de 2007. Así se afirma que: tanto si se hace el cómputo desde el inicio por parte de la Administración del expediente hasta la fecha en la que termina, como si se hace desde la fecha de notificación al interesado tanto de la fecha de inicio como la de terminación. Y es que si conforme al artículo 57 de L.A.P.C, la eficacia de los actos queda demorada cuando esté supeditada a su notificación y por tanto el día del inicio había de ser el de la notificación al interesado del acuerdo del inicio del expediente esa misma demora hasta la notificación se ha de predicar del acto final que resuelve el expediente y por tanto conforme a ello el cómputo se había de hacer desde las dos publicaciones...."

En consonancia con la doctrina Jurisprudencial anteriormente expuesta, comprobamos que en el presente supuesto el ya referido plazo de seis meses no ha sido superado, tal como se desprende del examen del contenido y de las fechas de los documentos obrantes a los folios 6 y 27 ambos del complemento del expediente. Por lo que el actual argumento impugnatorio ha de ser desestimado."

CUARTO

Discrepa la recurrente de este razonamiento pues, entiende que el acuerdo de iniciación del procedimiento se adoptó de oficio -sic- el cinco de mayo de dos mil y

la resolución finalizadora del mismo se produjo el cinco de diciembre de dos mil, por lo que en su opinión, se había producido la caducidad del procedimiento ya que había transcurrido, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, un plazo superior a seis meses desde que se acordó la iniciación hasta que se notificó la resolución.

Este motivo ha de ser estimado, pues con toda claridad dispone el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992, **tras la redacción dada por la Ley 4/1999, que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa se contará, en los procedimientos iniciados de oficio, "desde la fecha del acuerdo de iniciación". Añadiendo con igual claridad su artículo 44.2, tras esa nueva redacción, que en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, como es el caso, el vencimiento de ese plazo máximo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa produce, como efecto jurídico, el de la caducidad y consiguiente archivo de las actuaciones.**

De esta forma, después de la modificación operada por la Ley 4/1999, **debemos distinguir para computar los plazos que establece el artículo 42 - "die; a quo": entre procedimientos iniciados de oficio, y procedimientos iniciados a instancia de parte; así, para los primeros el plazo se cuenta desde la fecha del acuerdo de iniciación sin que dicha fecha haya de demorarse a la de notificación de ese acto, y respecto de los segundos, el plazo se cuenta desde la fecha en que la solicitud del interesado haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.**

En ese mismo sentido se ha pronunciado ya este Tribunal Supremo; entre otras, en las sentencias de fechas veintiocho de mayo de dos mil ocho, -dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina número 82/2005-, y catorce de julio de dos mil nueve -recurso de casación número 4682/2007 -en la que también rechazamos que rija el artículo 48.2 de la Ley 30/1992 a los efectos que aquí nos ocupan de determinar el día inicial del plazo de caducidad.

QUINTO

En suma: dado que transcurrieron más de seis meses entre la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento el nueve de mayo de dos mil y la de notificación de la resolución que le puso fin el cinco de diciembre de dos mil; y dado lo que dispone el inciso final del artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, también tras la redacción dada por la Ley 4/1999, es claro que la Administración debió declarar la caducidad del procedimiento.

Debemos, en consecuencia, estimar este recurso de casación y también el recurso contencioso-administrativo del que trae causa. Sin que proceda hacer imposición de las costas causadas en uno y en otro.

Por lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Ha lugar al recurso de casación que la representación procesal de la mercantil "Cítricos del Sur, Sociedad Cooperativa" interpone contra la sentencia por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -con sede en Sevilla- de fecha quince de octubre de dos mil siete, en el recurso 825/2003. Sentencia que casamos, dejándola sin efecto. Y en su lugar:

1) Estimamos ese recurso contencioso-administrativo número 825/2003, anulando por su disconformidad a Derecho la resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de siete de febrero de dos mil tres, y declarando, como declaramos, la caducidad del procedimiento administrativo en que se dictó. Y

2) No hacemos imposición de las costas causadas, ni en la instancia, ni en este recurso de casación.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN INTERURBANAS, COMO LAS LÍNEAS FÉRREAS DE ALTA VELOCIDAD, SE CONSIDERAN, A EFECTOS DE DETERMINAR EL VALOR EXPROPIATORIO DE LOS TERRENOS COMO SUELO NO URBANIZABLE

De nuevo, el Tribunal Supremo ratifica su conocida postura de que, a efectos expropiatorios para la determinación de su justiprecio, las vías de comunicación interurbanas han de ser consideradas como suelo no urbanizable, y únicamente pueden ser considerados como suelo urbanizable cuando vayan destinadas a crear ciudad integrándose o sirviéndose del entramado urbano o queden integradas en la red viaria local, o así vengán clasificados en el correspondiente Plan General.

Pero en el resto de los casos, que es lo normal, se han de negar a estos terrenos ocupados para la creación de las vías interurbanas de comunicación, la calificación de suelo urbanizable, a efectos expropiatorios, pues se llegaría al absurdo de considerar urbanizable todo el suelo sobre el que se proyecte establecer una vía de comunicación, incluidas las autopistas, las carreteras nacionales y las vías férreas en toda su extensión; y en lo que al caso concreto se refiere, una línea ferroviaria de alta velocidad no puede considerarse integrada en el entramado urbano, porque no forma parte de los viales municipales ni contribuye a crear ciudad; es más, por su propia definición y finalidad, persigue alejarse de ella para alcanzar la alta velocidad

En el mismo sentido, Sentencia de la misma Sección del Tribunal Supremo, de fecha 20 de enero de 2010, que resuelve el recurso de casación 4405/2006.

Igualmente, la misma doctrina la aplica, en materia de aeropuerto, la Sentencia número 592/2009, de 18 de diciembre de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, que resuelve el recurso contencioso-administrativo número 22/2008.

**TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO,
SECCIÓN 6ª.**

SENTENCIA DE 9 DICIEMBRE DE 2009

(Recurso de casación número 677/2006)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 19 de diciembre de 2005, objeto de este recurso, contiene el siguiente fallo:

"PRIMERO.- Desestimamos el recurso contencioso administrativo, número 263/2003, interpuesto por Génesis Viviendas, SL, Arguis Gestión Inmobiliaria, SL y Construcciones y Alquileres Capitel, SL, Sociedad Unipersonal. SEGUNDO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales" (...).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

La Sala de instancia refiere el planteamiento de la impugnación por las referidas entidades mercantiles del acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Zaragoza de 17 de febrero de 2003, "que como justiprecio de la finca de la titularidad de aquéllas, parcela YYYY, polígono ZZ, referencia catastral XXX, dedicada a cultivo labor de riego, en el término municipal de Zaragoza, expropiada parcialmente en una superficie de 26.794 m², para las obras de la línea férrea de Alta Velocidad Madrid- Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, tramo IV, subtramo XIV, establece el de 321.748,30 € (53.534.412 Ptas.), incluido el valor de afección, aceptando, por aplicación de principio de congruencia, el ofrecido en su día por la Administración expropiante, deducen el presente recurso contencioso-administrativo en el que solicitan un justiprecio de 1.718.937,86 € con sus correspondientes intereses legales, pretensión que fundamentan, de una parte, en su disconformidad con la clasificación urbanística del suelo de la que parte del Jurado al considerarlo como Suelo Urbanizable no Programado, entendiéndolo, por el contrario, que debe ser la de Suelo Urbanizable Programado porque, al estar calificados los suelos como de Sistema General, en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo expresada, entre otras, en las sentencias que citan, les es de aplicación el aprovechamiento de los suelos del entorno. De otra parte, en que el Jurado ha considerado unos parámetros urbanísticos erróneos: edificabilidad bruta, costes de urbanización, etcétera, con lo que llega a un valor unitario de 7,69 €/m² que se aleja del valor real del bien expropiado, frente a los 61,10 €/m² del perito informante de su hoja de aprecio, que toma el aprovechamiento permitido por el Planeamiento de 0,61 m²/m², deducidas las cesiones, y un valor de mercado obtenido por el método residual utilizando valores básicos de repercusión contrastados."

Tras referir la jurisprudencia sobre la presunción de cierto y legalidad de los acuerdos del Jurado y los elementos de prueba que pueden desvirtuarla, señala que "no pueden prevalecer los criterios valorativos establecidos por los peritos de parte en su hoja de aprecio aportada al expediente administrativo, ni en el informe aportado con la demanda, precisamente en atención a tratarse de informes de parte, sin la objetividad e imparcialidad precisos para desvirtuar los acuerdos valorativos del Jurado de Expropiación Forzosa, cuyos componentes se hallan en posesión de dichas condiciones, en base a las cuales se reconoce a sus decisiones la presunción de acierto, sólo destruye mediante prueba, con las debidas garantías procesales, del error fáctico o jurídico en el que haya podido incurrir aquél", añadiendo que "el Jurado partiendo de la aplicación al caso del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, considera con base en este último que los suelos expropiados están calificados como Sistema General Ferroviario, sin clasificación como urbanos, urbanizables o no urbanizables, no hallándose consolidados ni por la construcción ni por la urbanización, por lo que, en definitiva, considera que en el mejor de los casos habrían de considerarse como suelo urbanizable no programado del Grupo 3b, es decir, suelo para acoger futura demanda de suelo industrial con condiciones urbanísticas similares a la Zona A6 edificabilidad sobre parcela neta de 1,2 m²/m², ocupación del 60%, separación a linderos de 10 metros y uso permitido de construcción de naves industriales, tipo "nido", a partir de lo cual realiza los oportunos cálculos que le conducen a una valoración unitaria de 1280 Ptas./m², inferior a la asignada por la Administración, de 1900 Ptas./m², que acepta en estricta aplicación del principio de congruencia consagrada artículo 34 de la Ley Expropiación Forzosa". Valorando la prueba pericial que considera que los terrenos destinados a sistemas

generales han de valorarse como suelo urbanizable delimitado en aplicación de la jurisprudencia recogida en las sentencias que cita, entiende la Sala de instancia que ha de estarse a la misma jurisprudencia que en relación con las vías interurbanas viene a exigir que las mismas estén integradas dentro del término municipal en la red viaria de interés para el municipio, señalando que en el caso "ni siquiera nos encontramos con la ejecución de una obra susceptible de aquella integración sino con la implantación de una vía férrea de nuevo trazado, la de Alta Velocidad al principio reseñada, y que, como pone de manifiesto el Abogado del Estado en su escrito de conclusiones, ha sido ya aplicada por esta misma Sala en sentencias de 15, 20 y 27 de septiembre de 2004, muy particularmente estas dos últimas, dictadas en los recursos 370/2001 y 412/200, respectivamente, que contemplan expropiaciones llevadas a cabo para la adquisición de terrenos en orden a la ejecución del proyecto de obra aquí contemplado."

SEGUNDO

Frente a dichos pronunciamientos se interpone este recurso de casación, en cuyo primer motivo, formulado al amparo del art. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, se denuncia la infracción de los arts. 23, 25 y 29 de la Ley 6/98, alegando que la clasificación del suelo urbano o urbanizable programado, con adscripción al Sector 61 del PGOU de Zaragoza, le viene dada al suelo expropiado no por aplicación de un determinada doctrina jurisprudencial sino en ejecución de lo dispuesto en dicho Plan General, a cuyo efecto señala que es necesario anudar el concepto de sistema general a alguna de las categorías de suelo establecidas, refiriéndose a la hoja de aprecio del Ministerio de Fomento, el informe pericial emitido por D. Jose María, que acompaña hoja de aprecio de los expropiados, el informe de D. Augusto (incorporado a la demanda), informe de Arquitecto Sra. Macarena (perito judicial) y la resolución del Jurado Provincial de Expropiación 126/02 para una misma porción de finca expropiada y del mismo expediente expropiatorio, concluyendo de todo ello que la Sala ha obviado que el suelo venía clasificado por el PGOU como Sistema General de Comunicaciones Ferroviarias y de conformidad con lo exigido por el art. 25 de la Ley 6/98 y lo establecido en el art. 7.1.4 .c) del PGOU de Zaragoza se debía adscribir al suelo urbano o urbanizable del entorno. Ello determina igualmente la infracción del art. 29 de la Ley 6/98, invocando el informe emitido por el Sr. Jose María que considera un aprovechamiento de 0,676 para un uso industrial, el emitido por el Sr. Augusto que establece un aprovechamiento medio de 0,6697, la hoja de aprecio del Ministerio de Fomento, que corregida según error apreciado por el Sr. Augusto, supondría un aprovechamiento de 0,60, el informe de Doña. Macarena que calcula un aprovechamiento de 0,676 y el establecido por el Jurado en el expediente 126/02 de 0,675. Concluye que la Sala no ha tenido en cuenta la necesaria adscripción del suelo, a efectos valorativos, al polígono fiscal de referencia ni el aprovechamiento que por mor de esa inclusión le corresponde.

Se viene a cuestionar en este motivo que la Sala de instancia, al confirmar la valoración efectuada por el Jurado, no haya tomado en consideración la clasificación del suelo expropiado como urbanizable programado que resulta del propio planeamiento, en cuanto acoge la afirmación del Jurado en el sentido de que en el mejor de los casos habría de considerarse como suelo urbanizable no programado.

Se trata, por lo tanto, de determinar si tal consideración se ajusta a las previsiones del planeamiento que se invoca por la parte recurrente. **A tal efecto el PGOU de Zaragoza de 1986, aplicable al caso, partiendo de que los**

terrenos destinados a sistemas generales no se incluyen en una concreta clase de suelo, se refiere en el art. 7 a la obtención de tales suelos de sistemas generales, distinguiendo aquellos supuestos en los que el propio Plan los adscribe al Suelo Urbanizable Programado y aquellos otros que no están adscritos a esa clase de suelo, en cuyo caso y salvo adscripción a través de revisiones del Programa del Plan o como desarrollo de Programas de Actuación Urbanística, tales suelos a expropiar se adscribirán a la clase de suelo que corresponda en atención y por analogía de sus circunstancias materiales.

Pues bien, esta valoración de las circunstancias materiales del suelo se refleja en el acuerdo del Jurado de Expropiación y en la sentencia recurrida, cuando aquel señala que el PGOU de Zaragoza de 1986, aplicable al caso, califica el suelo expropiado como Sistema General Ferroviario, por lo que está sin clasificar como urbano, urbanizable o no urbanizable, dado que dicho planeamiento dejó sin clasificar los suelos de sistemas generales y, por otro lado, los suelos del entorno están: en una parte, clasificados como Suelo No Urbanizable; en otra parte, clasificados como Suelo Urbano con la calificación A6 dentro del Área de Referencia 61; y, en otra parte más, clasificados como sistema general viario, teniendo en cuenta que los terrenos no fueron incluidos en el catastro urbano que resultó de la revisión catastral realizada con Ponencia de 1996, por el hecho de que no cabía incluirlos dentro del suelo de naturaleza urbana sujeto a IBI, y considerando que el PGOU de 1986 no contiene la delimitación de Polígonos de Actuación que prescribía el TRLS de 1976, las llamadas Áreas de Referencia no cumplían tales requisitos, además de que el suelo expropiado no está consolidado por la edificación ni por la urbanización y, en consecuencia, nunca cabría su clasificación como suelo urbano y es claro que ni siquiera fue clasificado en el PGOU de 1986 como Urbanizable Programado, concluye el Jurado que, en el mejor de los casos sólo habría cabido su consideración como Suelo Urbanizable No programado del Grupo 3b, es decir, suelo para acoger la futura demanda de Suelo Industrial con condiciones urbanísticas similares a la Zona A6.

Tales apreciaciones han de entenderse ajustadas a las previsiones del planeamiento, valorando suficientemente las circunstancias materiales del terreno en relación con el entorno y sin que su conclusión resulte desvirtuada por el planteamiento de la parte recurrente, con invocación de los informes y documentos de las actuaciones, de los que cabe deducir que, refiriendo la desproporcionada extensión de la denominada Área de Referencia 61 (que no polígono fiscal) en relación con el término municipal de Zaragoza, que lleva incluso a los informantes a considerar únicamente la zona de misma que se encuentra a la derecha de la autovía de Logroño, no descienden dentro de esta última, a concretar la localización y características del suelo expropiado, que dentro de esta zona derecha, como se advierte en los planos y fotografías que figuran en las actuaciones, se sitúan más allá de la franja de uso industrial paralela a la autovía que se refleja en los mismos y en una franja también paralela en la que predomina el SNUP y el SUNP.

En estas circunstancias no puede sostenerse con éxito que la Sala de instancia no haya tenido en cuenta la clasificación del suelo que, a efectos de obtención del suelo con destino a sistemas generales, se establece en el planeamiento, ni por lo tanto que haya incurrido en las infracciones que se denuncian en este motivo

de casación. Por otra parte, no se advierte en las apreciaciones del Jurado, confirmadas en la sentencia recurrida, falta de justificación o arbitrariedad que permitan su revisión en casación, arbitrariedad que por lo demás ni siquiera se invoca por la recurrente, que se limita a efectuar sus propias apreciaciones en los términos indicados. **Y finalmente, en esta situación, la parte podría haber cuestionado, si convenía a su derecho, el criterio de valoración aplicado por el Jurado, pues, considerado el terreno expropiado como suelo urbanizable no programado, su valoración debió efectuarse siguiendo el criterio establecido en el art. 27.2 de la Ley 6/98, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, aplicable al caso, que no es otro que el establecido para el suelo no urbanizable, sin consideración alguna de su posible utilización urbanística, en el art. 26, que consiste en el método de comparación a partir de valores de fincas análogas o, en su defecto, mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, siendo que el Jurado ha aplicado para la valoración el método residual, atendiendo a las condiciones urbanísticas que resultan de la consideración del terreno como del Grupo 3b, pero la parte recurrente no demanda la aplicación del criterio valorativo legalmente procedente, art. 26 Ley 6/98, sino que pretende la aplicación del método residual atendiendo a la clasificación del suelo como urbanizable programado y a los datos y valores que defiende, lo que no puede prosperar en cuanto no responde al criterio valorativo que debe aplicarse según la legalidad que se acaba de examinar.**

Por todo ello no se advierten las infracciones que se denuncian en este motivo de casación, que por lo tanto debe ser desestimado.

TERCERO

En el segundo motivo, formulado también al amparo del art. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, se denuncia la infracción de la jurisprudencia en los siguientes aspectos: la que sostiene que a efectos de valoración de los terrenos destinados a sistemas generales deberán tratarse los mismos de acuerdo con la clasificación que tengan las parcelas más representativas del entorno (§. 21-1-2002); **la que en aplicación del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas del planeamiento, señala que el suelo de uso dotacional o para sistemas generales, ha de valorarse a efectos de expropiación como si de suelo urbanizable se tratara (§. 2-3-2005); y la relativa a presunción iuris tantum de legalidad y acierto de los acuerdos de los Jurados de Expropiación Forzosa, alegando que la Sala no debió obviar la resolución del Jurado 126/02 , posterior a la resolución objeto de recurso (235/01), que rectificó el criterio mantenido para este suelo, considerándolo urbanizable a efectos valorativos, señalando una cantidad de 29,80 euros, tres veces superior al fijado en este expediente.**

Las razones expuestas para desestimar el primer motivo conducen, igualmente, a la desestimación de este segundo, pues, en primer lugar, **ya se ha señalado antes que en la valoración de los terrenos expropiados se han tenido en cuenta las determinaciones del planeamiento, que llevan a**

considerar los terrenos expropiados con destino a sistemas generales adscritos a la clase de suelo que corresponda en atención y por analogía a sus circunstancias materiales (art. 7.1.4 .c) PGOU), es decir, a su entorno, que en este caso se ha plasmado en los términos antes indicados; por otra parte, la doctrina sobre sistemas generales opera para considerar como urbanos o urbanizables terrenos clasificados como no urbanizables a efectos de valoración en su expropiación. A tal efecto **ha de entenderse que la aplicación de la doctrina recogida en la sentencia de instancia se acomoda a la establecida por esta Sala, que se recoge en la sentencia de 19 de junio de 2008 dictada en el recurso 1447/2006 y después en otras como la de 11 de mayo de 2009, recurso 1237/2005, en la que decíamos que "la jurisprudencia, que hemos recopilado en la sentencia de 17 de noviembre de 2008 (casación 5709/97, FJ 8º), sostiene que, como regla general, en nuestro ordenamiento jurídico los terrenos se taxan conforme a su clasificación urbanística. Así viene siendo desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (BOE de 14 de mayo), pasando por el Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (BOE de 16 y 17 de junio), por el adoptado mediante el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio (BOE de 30 de junio), por la propia Ley 6/1998, por la posterior 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo (BOE de 29 de mayo) y, en fin, por el Texto Refundido surgido de esta última Ley y acordado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio (BOE de 26 de junio). Ahora bien, como excepción, ha precisado que, en los casos en los que unos terrenos destinados a sistemas generales se encuentren clasificados como no urbanizables o carezcan de clasificación específica, procede valorarlos como urbanizables siempre y cuando se destinen a «crear ciudad», salvo que, por reunir los requisitos señalados por el legislador, su clasificación como urbanos resulte obligada (recuérdese el carácter reglado de la potestad del planificador en este punto).**

Esta doctrina se explica porque, cuando se trata de implantar servicios para la ciudad, no puede hacerse a costa del sacrificio singularizado de unos propietarios, de modo que, aunque el suelo afectado se haya considerado por el planificador como rústico, al encontrarse asignado a la estructura general de ordenación urbanística del municipio, de su red viaria y dotacional, debe estimarse como una obra de infraestructura básica adscribible al suelo urbano o al urbanizable [por todas, véanse las sentencias de 29 de enero de 1994 (apelación 892/91, FJ 2º), 29 de mayo de 1999 (casación 1346/95, FJ 3º), 29 de abril de 2004 (casación 5134/99, FJ 1º) y 6 de febrero de 2008 (casación 9131/04, FJ 4º)]. El «leitmotiv» de esta doctrina se encuentra en el principio de equidistribución de las cargas y de los beneficios derivados del planeamiento, consagrado en los artículos 3, apartado 2, letra b), y 87, apartado 1, del Texto Refundido de 1976, presente también en la normativa posterior, en particular, en lo que al caso debatido afecta, en el artículo 5 de la Ley 6/1998, y que es trasunto del principio constitucional de igualdad, tanto en su dimensión formal, ante la norma o su aplicación (artículo 14), como en la sustancial (artículo 9, apartado 2).

Tal doctrina presupone, pues, que el sistema general al que van a servir los terrenos que, clasificados como no urbanizables, se obtienen

por expropiación, tenga vocación de «crear ciudad» (expresión que ha hecho fortuna en la jurisprudencia), discriminando, por ello, in peius a sus propietarios, quienes, de no tasarlos como urbanizables, se sacrificarían a cambio de la retribución correspondiente al suelo rústico para que los demás se beneficien de la expansión ciudadana y del consiguiente incremento de valor de sus predios.

Por ello, nuestra jurisprudencia, en lo que a las vías de comunicación se refiere, ha tenido mucho cuidado de comprobar que se encontraban al servicio de la ciudad, incorporadas al entramado urbano, negando la aplicación sin más de aquella tesis a las calzadas interurbanas, pues de otro modo se llegaría al absurdo de considerar urbanizable todo suelo sobre el que se proyecte establecer una vía de comunicación, incluidas las autopistas, las carreteras nacionales en toda su extensión y las redes ferroviarias [véanse la sentencia de 29 de abril de 2004, ya aludida, y la más reciente de 16 de junio de 2008 (casación 429/05, FJ 1º)]. Para que esta clase de infraestructuras puedan beneficiarse de la aplicación de nuestra doctrina hemos exigido que estén integradas en la red viaria local o como tal clasificadas en el plan de ordenación del municipio [sentencias de 14 de febrero de 2003 (casación 8303/98, FJ 3º) y de 18 de julio de 2008 (casación 5259/07, FJ 2º)].

Pues bien, como hemos enfatizado en otras ocasiones [sentencias de 3 de octubre de 2006 (casación 4599/03, FJ 2º); 19 de junio de 2008 (casación 1447/06, FJ 8º); y 2 de julio de 2008 (casación 292/05, FJ 2º)], una línea ferroviaria de alta velocidad... no puede considerarse integrada en el entramado urbano, ya que no forma parte de los viales municipales ni contribuye a crear ciudad. Aún más, persigue, precisamente, alejarse de ella para alcanzar su objetivo de alta velocidad."

Circunstancias que en lo que concierne **al caso concreto refiere la sentencia de instancia cuando señala que nos encontramos con la ejecución de una obra que ni siquiera es susceptible de dicha integración, como es la implantación de una vía férrea de nuevo trazado de alta velocidad**, como ha aplicado la misma Sala de instancia en otras sentencias que cita, lo cual no se ha desvirtuado por la parte recurrente con sus alegaciones, que no contienen la invocación de alguna de las vías que la jurisprudencia exige, como infracción de las normas de valoración de la prueba o resultado arbitrario o irrazonable, que permita revisar tales apreciaciones de la Sala de instancia.

Finalmente, la resolución posterior del Jurado de Expropiación en otro expediente da cuenta de la actuación administrativa pero en modo alguno resulta vinculante para las apreciaciones de la Sala de instancia a efectos de valorar la legalidad del acuerdo del Jurado de Expropiación objeto de recurso.

La parte termina solicitando en este motivo que se acoja la valoración de la perito judicial Doña. Macarena que establece la cantidad de 44,70 euros/m², que sobre los 26.794 m² expropiados, supone la cantidad de 1.197.691,80 euros, más el 5% de afección, haciendo un total de 1.257.576,39 euros, señalando que también el Jurado hubiera llegado a valores superiores si no hubiera incurrido en graves errores, como confundir la edificabilidad de parcela neta con la de parcela ocupada, según señaló el perito Sr. Augusto y la perito judicial Doña. Macarena. Sin embargo este

planteamiento, como ya se ha indicado antes, no puede acogerse, pues no responde al criterio de valoración legalmente aplicable al caso, además de que aun en el caso de que se conviniera en la aplicación del método residual, con tal planteamiento la recurrente estaría poniendo en cuestión la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia en cuanto al desarrollo técnico de los criterios de valoración, sin tener en cuenta que, según la jurisprudencia, la interpretación de la voluntad manifestada en los dictámenes, en los informes y en los documentos obrantes en las actuaciones judiciales y en el expediente administrativo, es una labor que corresponde a la Sala de instancia, que la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden contencioso-administrativo, regulado por primera vez en dicha ley, y que la revisión de prueba sólo en muy limitados casos, declarados taxativamente por la jurisprudencia, puede plantearse en casación, supuestos como el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio en relación con la proposición o la práctica de prueba, la infracción de normas que deban ser observadas en la valoración de la prueba ya se trate de las normas que afectan a la eficacia de un concreto medio probatorio, o de las reglas que disciplinan la carga de la prueba o la formulación de presunciones; o, finalmente, se alegue que el resultado de ésta es arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad. Ninguna de las cuales se invoca en este motivo de casación, no cuestionándose adecuadamente el resultado mediante la invocación de las normas sobre la valoración de la prueba que haya podido infringir el Tribunal a quo y el necesario razonamiento sobre la infracción cometida, por lo que no se podría imponer una conclusión sobre la cuantía del justiprecio con fundamento en el resultado de la valoración de informes distinta a la llevada a cabo por la Sala de instancia, que no se cuestiona en forma y no puede ser objeto de revisión.

Por todo ello también este motivo de casación debe ser desestimado.

CUARTO

La desestimación de los motivos invocados lleva a declarar no haber lugar al recurso de casación, lo que determina la imposición legal de las costas a la parte recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el art. 139.3 de la LRJCA y teniendo en cuenta la entidad del recurso y la dificultad del mismo, señala en 3.000 euros la cifra máxima como honorarios de letrado de la parte recurrida.

FALLAMOS

Que desestimando los motivos invocados, declaramos no haber lugar al recurso de casación 677/06, interpuesto por la representación procesal de las entidades Génesis Viviendas, S.L., Arguis Gestión Inmobiliaria, S.L. y Construcciones y Alquileres Capitel, S.L. Sociedad Unipersonal, contra la sentencia de 19 de diciembre de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso 263/03, que queda firme. Con imposición legal de las costas a la parte recurrente en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN COMPETENCIA PARA EL EJERCICIO DE POTESTADES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE QUE LA LEGISLACIÓN ATRIBUYA AL ESTADO O A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CORRESPONDIENTE, SIEMPRE QUE NO VIOLEN ESTA LEGISLACIÓN

Importantísimas sentencias del Tribunal Supremo que interpretan la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución, en materia competencial, de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local, afirmando los principios de subsidiariedad y de vinculación negativa. De acuerdo con la doctrina establecida en estas Sentencias, las Corporaciones Locales pueden ejercer competencias sobre todas aquellas materias que sean de su interés, aunque la legislación sectorial, bien estatal, bien autonómica, regulen estas materias, siempre que el ejercicio de las competencias municipales no violen lo dispuesto en estas normas.

Las sentencias se refieren en concreto a Ordenanzas aprobadas por diversos municipios de Cataluña reguladoras de estiércol, purines y fangos, completando la regulación establecida por la normativa autonómica.

Los Ayuntamientos, en esta materia, tienen competencia en cuanto han de velar por la protección del medio ambiente, y aunque la legislación sectorial estatal o autonómica, según corresponda, regulen la materia, pueden aprobar Ordenanzas complementarias sobre las materias no reguladas por aquellas, siempre que no vulneren las mismas.

De especial importancia para la defensa de la autonomía local, es la declaración de vinculación negativa de los municipios en la ordenación sectorial, es decir que el Ayuntamiento no está facultado simplemente para ejercer las competencias que expresamente le atribuyen las normas sectoriales, sino que pueden ejercer todas aquellas que expresamente no estén reguladas en ellas ni se opongan a las mismas.

Además de la Sentencia que se transcribe a continuación, con la misma fecha, la Sección 4ª del TS dictó sentencias idénticas ante Ordenanzas similares aprobados por otros municipios de Cataluña, concretamente, las que resolvieron los recursos de casación números 3956/2008, 4286/2008 y 6448/2008.

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO,

SECCIÓN 4ª.

SENTENCIA DE 9 DICIEMBRE DE 2009

(Recurso de casación número 2989/2008)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

En el recurso contencioso-administrativo número 33/2006, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con fecha 31 de marzo de 2008, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "En atención a lo expuesto la Sala ha decidido estimar

parcialmente la demanda interpuesta por la Unió de Pagesos de Catalunya y declarar la nulidad, por no ser conformes a derecho, de los siguientes preceptos de la Ordenanza reguladora de fems i purins aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sallent en fecha 23 de septiembre de 2.005 y publicada en el B.O.P. de Barcelona de fecha 21 de octubre de 2.005: - art. 5 - art. 6. Se desestiman el resto de pretensiones. Sin especial imposición de costas".

SEGUNDO

Contra dicha sentencia ha preparado recurso de casación la representación procesal de la UNIÓN DE PAGESOS DE CATALUNYA, interponiéndolo en base al siguiente motivo de casación:

Único.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, y en concreto, por infracción del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Y termina suplicando a la Sala que "Se admita el motivo de casación alegado en el presente escrito y se case parcialmente la Sentencia recurrida, y se declare la nulidad, por no ser conformes a derecho, de los artículos 3 apartados 2, 3 y 6; y 4, apartado 1 de la Ordenanza reguladora de la aplicación del estiércol y purines en los campos del municipio de Sallent, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sallent en fecha 23 de septiembre de 2005".

TERCERO

Por providencia de fecha 21 de octubre de 2008, dictada por la Sección Primera de esta Sala, se acuerda admitir a trámite el presente recurso de casación y remitir las actuaciones a esta Sección Cuarta conforme a las reglas de reparto de asuntos; donde se tienen por recibidas el 10 de noviembre de 2008 (...).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

La Unió de Pagesos de Catalunya, parte actora en el proceso, pretende en este recurso de casación que declaremos nulos los artículos 3, en sus apartados 2, 3 y 6, y 4, en su apartado 1, de la Ordenanza Municipal reguladora de estiércol y purines, aprobada definitivamente por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sallent de 23 de septiembre de 2005.

El artículo 3 de la Ordenanza determina los "Criterios de gestión de estiércol y purines". De los apartados cuya anulación se pretende en esta sede, el segundo prohíbe el vertido de estiércol y purines desde el día 15 de julio hasta el 15 de septiembre en las áreas periurbanas de los núcleos habitados del término municipal (200 metros para los purines, 100 para la gallinaza y 50 para el resto de deyecciones), salvo razones de urgencia o emergencia previamente comunicadas al Ayuntamiento. En cuanto al apartado 3, obliga a que en las explotaciones agrícolas o ganaderas, después de la aplicación de estiércol o purines, se proceda a su enterramiento en un término inferior a las veinticuatro horas, si la meteorología lo permite y hubieren sido aplicados a una distancia inferior de 200 metros del casco urbano, núcleo de población o edificio de uso o servicio público, o en un plazo de cuarenta y ocho horas, si la meteorología igualmente lo permitiere, si hubieren sido aplicados a una distancia superior de aquellos emplazamientos. Y, por lo que se refiere al apartado 6 del mismo artículo tercer o, permite hacer aplicaciones de

estiércol y purines en los terrenos de pastura y prados permanentes, de siembra directa y como adobo de cobertura, excepto en domingos y festivos.

Pasando al examen del artículo 4.1, prohíbe la aplicación de estiércol y purines en domingos y festivos en las áreas periurbanas de los núcleos habitados del término municipal (200 metros para los purines, 100 para la gallinaza y 50 para el resto de deyecciones), salvo razones de urgencia o emergencia previamente comunicadas al Ayuntamiento.

SEGUNDO

La razón jurídica en que basa su pretensión es la falta de competencia de aquel Ayuntamiento para establecer esas normas, denunciando así que la sentencia de instancia, al entender lo contrario, infringe el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Argumenta con carácter general que en la materia sobre la que versan las normas impugnadas existe normativa estatal y autonómica que no delega competencias a los Ayuntamientos sobre la aplicación de aquellos productos. Y añade en concreto:

A) Respecto del artículo 3, apartados 2 y 6: Que el Ayuntamiento de Sallent, a través de la Ordenanza en cuestión, se irroga competencias de que carece, al establecer determinadas prohibiciones temporales en la aplicación y gestión de estiércol y purines, que no vienen señaladas en la normativa sectorial.

B) Respecto de los artículos 3.3 y 4.1: Que el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre medidas para la protección contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, incorpora a nuestro Ordenamiento la Directiva 91/676/CEE, y dispone en su artículo 5 que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán códigos de buenas prácticas agrarias, habiéndolo hecho en Cataluña, con relación al nitrógeno, la Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de 22 de octubre de 1998, cuyo apartado 9 hace referencia a los procedimientos para la aplicación de los fertilizantes, obligando (en zonas vulnerables) a su incorporación al suelo, ya sea por métodos mecánicos o mediante el agua de riego, en todos los casos en que el tipo de fertilizantes, cultivos y otras prácticas agronómicas lo permitan.

TERCERO

El motivo de casación trasluce una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo

que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir.

En esta línea, prescindiendo ahora por su problemática singular de algunas significativas que se refieren a la potestad normativa local en materia sancionadora (como por ejemplo las de 29 de septiembre de 2003 y 25 de mayo de 2004), son de oportuna cita dos sentencias de este Tribunal de fechas 21 de mayo de 1997 y 30 de enero de 2008, dictadas respectivamente en el recurso de apelación 5996/1992 y en el de casación 1346/2004. En la primera de ellas, frente a la tesis que negaba la competencia municipal por no existir a su favor un acuerdo firme y definitivo por parte de la Administración titular de la competencia principal en la materia, afirmamos que esa interpretación es excesivamente restrictiva y dudosamente compatible con la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios (artículo 140 de la Constitución), la cual debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 enero 1988, con arreglo a cuyo artículo 4.2 "las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad". Y en la segunda, en un supuesto de impugnación de una ordenanza de un municipio catalán que regulaba la liberación de olores a la atmósfera, entendimos que las Corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como lo es en especial la de protección del medio ambiente, pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, "para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones Públicas a que se refiere el art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local".

CUARTO

Lo anterior nos conduce a desestimar el motivo de casación, pues éste deja en pie al no desvirtuarlas dos afirmaciones de la sentencia recurrida que en sí mismas impiden apreciar que el Ayuntamiento se excediera en sus competencias al establecer las normas recogidas en aquellos artículos 6.4, 7.4 y 8.6 de la Ordenanza en cuestión.

A) Una de ellas se hace al examinar la Sala de instancia los artículos 3.2 y 4.1. Aquélla afirma que las limitaciones temporales establecidas por razones de salubridad y olores en dichos preceptos, en relación -respectivamente- con el vertido y la aplicación de estiércol y purines en función de criterios de proximidad al suelo urbano, se aprecia como razonable a falta de regulación específica autonómica, justificación que el recurso no pone en duda más allá de una genérica invocación a la

pretendida falta de competencia municipal para dictar la Ordenanza, argumento a que esta Sala ya ha dado respuesta.

B) Y otra, que se hace al examinar los artículos 3.3 y 3. 6, es aquella en que la Sala de instancia, tras invocar razones de salubridad, pero también (sin que el motivo se refiera para nada a lo que sigue) de contaminación atmosférica por olores y de evitación de molestias a las personas durante su tiempo libre, con cita aquí del artículo 25.2.m) de la Ley 7/1985 (lo que tampoco merece comentario alguno para la parte recurrente), considera correcto aquel apartado "ante la falta de regulación sectorial al respecto".

En particular, la Sala de instancia afirma que "la parte actora no ha opuesto ninguna objeción técnica a lo regulado por el Ayuntamiento ni ha alegado que vulnere, contradiga u obstaculice los criterios de aplicación de fertilizantes contenidos la Orden de 22 de octubre de 1.998 del Departamento de Agricultura, Pesca y Ganadería (DOGC 9-11-1998) a la que remite el art. 6 del Decret 220/2.001 de gestión de las deyecciones ganaderas". Conocer si hay algo que impida cumplir, respecto de los productos a que se refiere la Ordenanza, la obligación de enterramiento que ese mismo Código impone, exigía, en efecto, aquella acreditación de carácter técnico a que la Sala de instancia se refiere.

QUINTO

La desestimación del motivo de casación alegado comporta la declaración de no haber lugar al recurso interpuesto. No obstante, en materia de costas, procede, en virtud del art. 139. 2, inciso final, no imponerlas a la parte recurrente, al no haber comparecido en autos la parte recurrida.

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación, interpuesto por el Procurador D^a María Macarena Rodríguez Ruiz, en nombre de la Unió de Pagesos de Catalunya interpone contra la sentencia que, con fecha 31 de marzo de 2008, dictó la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso número 33 de 2006. Sin que proceda hacer imposición de las costas causadas en la presente instancia.

EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO, YA SEA FUNCIONARIO, YA LABORAL, HA DE HACERSE DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD, NO PUDIENDO ADQUIRIR LA CONDICIÓN DE FIJO EN EL EMPLEO QUIEN NO HAYA ACCEDIDO DE ACUERDO CON LOS MISMOS, CON INDEPENDENCIA DEL TIEMPO QUE LLEVE PRESTANDO SUS SERVICIOS

El acceso al empleo público, sea éste de carácter laboral o de carácter funcional, está sometido a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, sin que pueda vulnerar estos principios constitucionales la normativa laboral plasmada en los convenios colectivos, pues lo único que tales convenios pueden precisar a este respecto es la concreción de los procedimientos de selección que garanticen estos principios.

Las irregularidades que cometa la Administración con la vulneración de dichos principios constitucionales no pueden llegar consigo con carácter ineludible la condición de fijeza, sino que lo que debe hacer la Administración es adoptar las medidas necesarias para la provisión regular de las plazas de acuerdo con los principios constitucionales tantas veces citados, y ello aunque la Administración haya vulnerado estos principios en otros supuestos, pues si lo ha hecho y perjudica a la parte actora, la solución, como dice la Sentencia, habrá de ser la impugnación de esas decisiones con la exigencia de las responsabilidades que procedan, pero en modo alguno su generalización y ampararse en las ilegalidades cometidas para perpetrar otras.

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO SOCIAL, SECCIÓN 1ª.

SENTENCIA DE 14 DICIEMBRE DE 2009

(Recurso de casación para unificación de doctrina número 1654/2009)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

El 17 de marzo de 2.009 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia, en virtud del recurso de suplicación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Social nº 6 de Madrid, en los autos nº 111/08, seguidos a instancia de dicha recurrente contra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, sobre derechos. La parte dispositiva de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid es del tenor literal siguiente: "Debemos desestimar el recurso de suplicación interpuesto por la demandante Dª Violeta, contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social nº 6 de Madrid en fecha 24 de julio de 2008, en autos 111/08, seguidos a instancia de la recurrente contra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID y en su consecuencia confirmamos la citada resolución. Sin costas".

SEGUNDO

La sentencia de instancia, de 24 de Julio de 2.008, dictada por el Juzgado de lo Social nº 6 de Madrid, contenía los siguientes hechos probados: "1º.- La demandante, Dª Violeta, mayor de edad, con DNI nº X , vino prestando servicios ininterrumpidamente como Titulada Superior (Médico), para el Instituto Municipal

de Deportes, dependiente del Ayuntamiento de Madrid, desde el 02/01/96, fecha en que suscribió contrato de interinidad para cubrir la vacante nº Y, hasta la provisión del puesto de trabajo por convocatoria, por movilidad del centro de trabajo o por cualquier otro procedimiento reglamentariamente establecido para ello. A partir del 01/01/05 al haberse extinguido el IMD figura de alta en el Ayuntamiento de Madrid.

2º.- La actora presentó demanda el 01/08/06 en solicitud del reconocimiento del carácter indefinido de su contrato, habiéndose repartido al Juzgado de lo Social nº 17 de Madrid, registrándose con el nº 788/06 de autos, en los que se dictó sentencia el 11/06/07, que **estimando en parte la demanda declaraba que la relación laboral que unía a la actora con el Ayuntamiento de Madrid era de carácter indefinido desde el 02/01/96, condenando a aquel a estar y para por dicha declaración. La referida sentencia fue revocada por la del TSJ de Madrid de fecha 30/01/08, por considerar que no existían elementos para colegir que la contratación de la actora desde el 02/01/96 fuera fraudulenta, ya que estaba identificada la vacante que ocupaba y constaba acreditado que se convocó un concurso oposición en 2002 en el que no se cubrió la vacante, e igualmente en abril de 2004 se publicaron las bases de un nuevo concurso oposición para cubrir plazas como la que ocupaba la actora, que tampoco propició la vacante, e igualmente en abril de 2004 se publicaron las bases de un nuevo concurso oposición para cubrir plazas como la que ocupaba la actora, que tampoco propició la cobertura de dicha vacante, estando la actora incluida en la lista de trabajadores en proceso especial de consolidación de empleo temporal, por lo que ella había sido la única beneficiada de la dilatación en la cobertura de la vacante.**

3º.- En el marco de la negociación de un Convenio Colectivo Único para el personal laboral del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos Autónomos que permitiera el establecimiento de condiciones de trabajo uniformes, al margen o con independencia del concreto ente para el que prestaron sus servicios, en fecha 26/07/05 se firmó el "**Acuerdo sobre condiciones económicas y empleo del personal laboral al servicio del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos**", que obra incorporado a las actuaciones y se tiene aquí por reproducido íntegramente, en cuyo punto II se reconocía la naturaleza de Convenio Colectivo Estatutario del mismo, y en cuyo punto IV.7 se establecía que todo el personal que tuviera una sentencia que declarara indefinida la relación de un trabajador con efectos anteriores al 07/10/96, tendría la consideración de personal fijo, quedando excluido de los procesos de consolidación. En la Disposición Transitoria Primera de dicho Acuerdo se decía que los acuerdos vigentes mantendrían su vigencia en tanto no fueran sustituidos por el Convenio Único que extendería sus efectos al personal laboral al servicio del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, y en especial se decía que mantendrían su vigencia "los acuerdos sobre régimen y condiciones de integración en el Ayuntamiento de Madrid del personal procedente del extinto Instituto Municipal de Deportes".

4º.- **Por acuerdo de fecha 16/07/06, la Comisión Permanente de Consolidación de Empleo Temporal, amplió el derecho establecido en el punto IV.7 del Acuerdo de 26/07/05 a aquellos trabajadores que vinieran prestando sus servicios con anterioridad al 07/10/96, en los que concurriera el requisito de continuidad en servicios de**

la misma categoría, titulación y funciones, sin que las interrupciones de duración igual o inferior a un mes afectaran al cumplimiento de tal requisito. Se incorporó a dicho Acuerdo un listado de personal laboral excluido del proceso especial de consolidación de empleo temporal, es decir, de personal laboral indefinido por sentencia y laborales anteriores al 07/10/96, en el que no se incluyó a la actora, ni tampoco a otros trabajadores de Organismos Autónomos o procedentes del extinto IMD, al que había pertenecido la demandante. 5º.- Con fecha 06/07/06 se reunió la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Único para el personal laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, habiéndose recogido en el punto Cuarto del Acta de dicha reunión lo siguiente:

"CUARTO.- Declaración de personal laboral fijo a efectos de Convenio. El secretario hace entrega a los miembros de la Comisión Negociadora de un listado en el que se recogen los nombre, apellidos y DNI de 176 trabajadores laborales que eran personal temporal del Ayuntamiento de Madrid y que se les reconoce como fijos a efectos de Convenio, cuya relación se recogerá como Anexo al Convenio. Se aprueba tanto por todos los representantes sindicales como de la Corporación, la inclusión del citado listado como Anexo al Convenio Colectivo Único, en el que se les reconoce como fijos a efectos de Convenio. Todos los representantes sindicales solicitan que a la mayor brevedad posible la Comisión de Consolidación de empleo elabore el listado correspondiente al resto de trabajadores de los Organismos Autónomos que reúnan los mismos requisitos del personal del Ayuntamiento que se les ha reconocido como fijos a efectos de Convenio, con el fin de su inclusión en el mismo. La Concejala delegada de Personal contesta que la Comisión de Consolidación se reunirá con los sindicatos para estudiar este tema pero no solo respecto al personal de los Organismos Autónomos sino que también tiene que resolverse el correspondiente al personal que pueda estar afectado procedente del extinto IMD, y el resultado definitivo se remitirá a la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo único, que será la encargada de hacer constar en el Convenio que ese personal quedará incorporado con los mismos derechos de los actuales".

6º.- El Convenio Único para el Personal Laboral del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos se firmó el 25/07/06, estableciendo su Disposición Transitoria Séptima lo siguiente:

"Consolidación de empleo temporal. 1. Durante la vigencia del presente convenio, se concluirá la ejecución de los procesos selectivos derivados del proceso especial de consolidación de empleo temporal en los términos acordados con las Centrales Sindicales. 2. En los mismos términos a qué se refiere la Disposición Transitoria Sexta se pondrán en práctica procesos de consolidación que permitan reducir el actual volumen de empleo temporal con funciones de carácter permanente, previa identificación de aquellas situaciones susceptibles de acogerse, a este tipo de actuaciones. 3. **Se entiende por proceso de consolidación aquel que tiene como objeto la transformación de las relaciones temporales de empleo de larga duración, siempre que las tareas desempeñadas tengan carácter permanente o estructural, en relaciones permanentes de naturaleza funcionarial o laboral, en atención a la naturaleza del empleo a consolidar y que se articulará mediante procedimientos selectivos especiales con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.** 4. **En este sentido se considera incluido en el proceso especial**

de consolidación de empleo, el personal temporal, funcionario o laboral, que viene prestando sus servicios con fecha de ingreso anterior al 01.01.1999. 5. El proceso de consolidación contemplará al personal del Ayuntamiento de Madrid, incluido el que ha pasado a prestar servicios a Organismos Autónomos y el procedente del extinto Instituto Municipal de Deportes, así como, al personal laboral propio de los Organismos Autónomos y el personal del Ayuntamiento que ha pasado a prestar sus servicios a la empresa Madrid Arte y Cultura, S.A. 6. La Comisión Paritaria desarrollará lo dispuesto, en los párrafos anteriores con el fin de que la extensión de sus efectos llegue a la totalidad de los trabajadores que puedan acogerse á sus determinaciones".

7º.- La actora ha agotado el trámite de la Reclamación Administrativa Previa."

El fallo de dicha sentencia es del tenor literal siguiente: "Que desestimando la demanda interpuesta por Dª Violeta, contra el Ayuntamiento de Madrid, debo absolver y absuelvo a dicho demandado de las pretensiones deducidas en su contra".

TERCERO

El Letrado Sr. García Cediel, en representación de Dª Violeta, mediante escrito de 12 de mayo de 2.009, formuló recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que: PRIMERO.- Se alega como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de octubre de 2008. SEGUNDO.- Se alega la infracción del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores en relación con el artículo 3.1 .b) del mismo texto legal (...).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

La actora ha venido prestando servicios para el Instituto Municipal de Deportes, dependiente del Ayuntamiento de Madrid, desde el 2 de enero de 1996, mediante contrato de interinidad por vacante; en enero de 2005, suprimido el Instituto, pasó al Ayuntamiento de Madrid. En agosto de 2006 presentó demanda, solicitando que se le reconociera el carácter indefinido de su contrato. Esta demanda fue estimada por sentencia del Juzgado de lo Social nº 17 de Madrid de 11 de junio de 2007, pero esa decisión se revocó por sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de enero de 2008 que desestimó la demanda.

En la demanda que inicia las presentes actuaciones la trabajadora solicita que se declare su condición de empleada laboral fija en virtud de lo previsto en acuerdo sobre condiciones económicas y de empleo del personal laboral al servicio del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos de 26 de julio de 2005 en relación con el Acuerdo de la Comisión Permanente de Consolidación de 16 de febrero de 2006 (folios 40 y 41, 133-134 de las actuaciones). La sentencia de instancia desestimó la demanda; pronunciamiento que ha confirmado la sentencia recurrida,

razonando que: 1º) el acuerdo de 26 de julio de 2006 prevé el reconocimiento de la condición de fijo a quienes tuvieron declarada por sentencia la condición de indefinido no fijo y su relación con el Ayuntamiento fuera posterior a 7 de octubre de 1997 y anterior a 2 de diciembre de 1998 y a quienes tuvieron reconocida por sentencia la condición de indefinido con anterioridad a 7 de octubre de 1996, y la actora no se encuentra en ninguna de estas situaciones; 2º) si bien el acuerdo de la Comisión Permanente de Consolidación de 16 de febrero de 2006 prevé la atribución de condición de fijo "al personal laboral temporal que viniera prestando sus servicios con anterioridad a 7 de octubre de 1996" -sin necesidad de reconocimiento del carácter indefinido de la relación por sentencia-, tal previsión supone una extralimitación sobre lo establecido en el Acuerdo de 26 de julio de 2005, que tiene valor de convenio colectivo.

Contra este pronunciamiento recurre la actora, aportando como sentencia contradictoria la dictada por la misma Sala de lo Social de Madrid de 13 de octubre de 2008, que declaró fija a una trabajadora también procedente del Instituto Municipal de Deportes, a la que se le había reconocido por sentencia -luego revocada en suplicación- la condición de indefinida. La sentencia de contraste confirma el fallo estimatorio de instancia, aplicando el Acuerdo de la Comisión Permanente de Consolidación de Empleo Temporal de 16 de febrero de 2006. La parte recurrida objeta que no hay contradicción, porque la sentencia de contraste no ha resuelto sobre la aplicación del Acuerdo de 16 de febrero de 2006, sino sobre el acuerdo de 17 de marzo de 2006, que establece la posposición del proceso de consolidación para el personal procedente de los organismos autónomos. La objeción no puede aceptarse, porque ambas cuestiones están relacionadas y para excluir la aplicación del acuerdo de 17 de marzo de 2006, denominado de consolidación monográfica del Instituto Municipal de Deportes, la sentencia de contraste establece precisamente que a la actora de aquel proceso le es aplicable el acuerdo de 10 de febrero de 2006, lo que niega la sentencia recurrida a una trabajadora que se encuentra en la misma situación.

SEGUNDO

La contradicción debe estimarse, por lo que hay que entrar a examinar la infracción que se denuncia del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) en relación con el artículo 3.1 .b) del mismo texto legal, alegando que el Acuerdo sobre condiciones económicas y de empleo del personal laboral al servicio del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos de 26 de julio de 2005 resulta aplicable a la actora, porque en julio de 2005 era ya empleada del Ayuntamiento, como consecuencia de la subrogación que se produce con respecto al personal procedente del Instituto Municipal de Deportes en virtud del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, aparte de que el mencionado acuerdo era también aplicable a los organismos autónomos de la entidad demandada. Se añade, siguiendo el razonamiento de la sentencia de contraste, que es claro que el Acuerdo de 16 de febrero de 2006 amplió las condiciones previstas en el Acuerdo de 26 de julio de 2005 para la atribución de condición de fijo a quienes venían prestando servicios antes de 7 de octubre de 1996, elaborándose la correspondiente lista de trabajadores afectados en la que, sin embargo, no se incluyó a la actora, lo que supone un acto de reconocimiento por parte del Ayuntamiento a efectos del artículo 1282 del Código

Civil. Se concluye que la interpretación de la sentencia recurrida supone una violación de los principios de igualdad y no discriminación, dado el distinto tratamiento de la actora frente a los trabajadores que fueron incluidos en la lista.

No hay vulneración por parte de la sentencia recurrida del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, porque la resolución recurrida no se funda en que no haya existido una sucesión empresarial como consecuencia de la supresión del Instituto Municipal de Deportes y la eventual asunción de sus funciones por el Ayuntamiento. Tampoco cuestiona la sentencia recurrida el alcance de la subrogación, en el sentido de si la misma alcanza a todas las condiciones de empleo vigentes en el Ayuntamiento o se limita -hasta la aprobación del nuevo convenio- a la asunción por el nuevo empleador del régimen vigente en la entidad anterior. Por último, la decisión judicial que se combate no se basa, aunque ésta pudiera ser la posición de la empresa, en que los acuerdos de 26 de julio de 2005 y 16 de febrero de 2006 no sean aplicables al personal procedente del Instituto Municipal de Deportes. En cuanto a la referencia al apartado b) del número 1 del artículo 3 del Estatuto de los Trabajadores, no hay en el escrito de interposición fundamentación de la misma, por lo que la Sala no puede dar respuesta a esta denuncia, salvo la de indicar que el acuerdo de 16 de febrero de 2006 no es un convenio colectivo, ni podría tener este carácter a los efectos del artículo 3.1.b) del Estatuto de los Trabajadores.

El fallo desestimatorio recurrido se funda en que el acuerdo de 16 de febrero de 2006 excede de la autorización concedida en la regulación del acuerdo de 25 de julio de 2005, que tiene carácter de convenio y frente a esta posición sobre el carácter ultra vires del acuerdo de 16 de febrero 2006 el recurso no opone ningún argumento, salvo los que pueden recomponerse a partir de las referencias a los principios de igualdad y no discriminación y al artículo 1284 del Código Civil.

TERCERO

La vulneración del artículo 14 de la Constitución se vincula a que el Ayuntamiento ha reconocido como fijos a un total de 176 trabajadores, que son los incluidos en la lista que menciona el hecho probado quinto en relación con el Acuerdo de 6 de julio de 2006 (folios 42-48) y se alega que la diferencia de trato se produce "entre varios de estos trabajadores, que no tienen sentencia alguna", con lo que la desigualdad "no se basa en criterio objetivo y/o razonable alguno, porque no puede ser válida una diferencia de trato basada únicamente en su organismo de origen".

Este razonamiento no puede aceptarse. En primer lugar, hay que descartar la existencia de una discriminación porque el móvil determinante de la diferencia de trato no está incluido entre los que enumera el segundo inciso del artículo 14 de la Constitución, ni podría asimilarse a ellos. De lo que se trataría sería de una vulneración del principio de igualdad que se imputa a la actuación de la Comisión Negociadora del convenio colectivo del Ayuntamiento, al confeccionar la lista de personal laboral al que se concede la condición de trabajadores fijos. Pero, aparte de que no se ha introducido como hecho probado el dato de que en esta lista se encuentren trabajadores que no tengan reconocida la condición de indefinidos por sentencia, lo cierto es que incluso aceptando esa hipótesis, la tesis del recurso no puede aceptarse, porque, como ha declarado el Tribunal Constitucional en sus sentencias 21/1992 y

181/2006, no hay un derecho a la igualdad en la ilegalidad, ni menos aún en la inconstitucionalidad y lo que dice la sentencia recurrida es que la transformación en fijos de quienes no tienen sentencia reconociendo su condición de indefinidos es contraria a las previsiones del convenio colectivo.

CUARTO

Pero, en realidad, el problema es más grave porque el acceso al empleo público está sometido a los principios de igualdad, mérito y capacidad, como se desprende de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución y estos principios son aplicables tanto en el marco del acceso a los puestos de funcionarios, como en el que corresponde al empleo laboral estable, como muestra la regulación contenida en la actualidad en el artículo 55.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Ley 7/2007, a tenor del cual "todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico", sin que la remisión que el artículo 83 realiza a los convenios colectivos lleve a conclusión contraria, pues lo que se autoriza a éstos es a concretar los procedimientos de selección que garanticen la aplicación de esos principios en el ámbito del empleo público laboral, pero no a establecer formas de reclutamiento de personal que contraríen las exigencias constitucionales de igualdad, capacidad y mérito, pues tanto el número 1 del artículo 55 como su número 2, sobre los principios de los procesos de selección, son aplicables a todo el empleo público, como por lo demás puede verse en la regulación de la selección del personal laboral en los artículos 28 a 33 del Real Decreto 364/1995 (RCL 1995, 1133) , por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado. El mismo criterio regía con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, pues, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, «las Administraciones Públicas seleccionarán su personal, ya sea funcionario, ya sea laboral, de acuerdo con la oferta pública mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad». A estos principios se remite también el artículo 91.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, a tenor del cual la selección de todo el personal de las Corporaciones Locales "sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad".

Precisamente la doctrina de la Sala sobre el alcance de las irregularidades en la contratación temporal de las Administraciones

Públicas -tal como se expuso en las sentencias del Pleno de 20 y 21 de enero de 1998 y más recientemente en la sentencia, también del Pleno, de 11 de abril de 2006 - lo que establece es que estas irregularidades no pueden determinar la adquisición de la condición de fijeza, porque ello supondría la vulneración de las normas con relevancia constitucional que garantizan los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público. Dijimos entonces que la Administración pública no puede atribuir a los trabajadores afectados por estas irregularidades "la pretendida fijeza en plantilla con una adscripción definitiva del puesto de trabajo, sino que, por el contrario, está obligada a adoptar las medidas necesarias para la provisión regular del mismo y, producida esa provisión en la forma legalmente procedente, existirá una causa lícita para extinguir el contrato". El reconocimiento de la condición de indefinido no fijo responde a estas exigencias, porque preserva la cobertura del puesto de trabajo de acuerdo con los principios constitucionales.

Pues bien, es evidente que si se otorga la condición de fijo por el mero hecho de haber sido contratado temporalmente por un determinado periodo de tiempo o por tener reconocida, a partir de octubre de 1996, la condición de trabajador indefinido se están vulnerando las normas y los principios de referencia, pues los puestos de trabajo afectados se habrán cubierto sin respetar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos y sin aplicar las reglas de selección en función del mérito y la capacidad.

En resumen, lo que pretende la actora es acceder al empleo público estable al margen de cualquier procedimiento de selección y sin otro mérito que la permanencia en una situación -irregular o no- de contratación temporal y esta pretensión no puede ser acogida, aunque el organismo demandado haya podido aplicar ese criterio en otros casos. Si lo ha hecho y ello perjudica a la actora o a otros interesados, la solución será la impugnación de esas decisiones con la exigencia de las responsabilidades que procedan, no su generalización a otros supuestos en contra de la Constitución y las leyes. Por ello, la sentencia recurrida tampoco ha podido infringir los artículos 1282 y 1284 del Código Civil, porque, aparte de que la denuncia no se fundamenta, cualquiera que sea el alcance de los acuerdos prevalecen sobre ellos las normas imperativas a que se ha hecho referencia.

Por todo ello, debe desestimarse el recurso, sin que haya lugar a la imposición de costas por tener reconocido la recurrente el beneficio de justicia gratuita.

Por lo expuesto, en nombre de S. M. El Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

FALLAMOS

Desestimamos el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D^ª Violeta, contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de marzo de 2009, en el recurso de suplicación nº 5479/08, interpuesto frente a la sentencia dictada el 24 de julio de 2008 por el

Juzgado de lo Social nº 6 de Madrid, en los autos nº 111/08, seguidos a instancia de dicha recurrente contra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, sobre derechos. Sin imposición de costas.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO MEDIANTE EL SISTEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN TIENE CARÁCTER ABSOLUTAMENTE EXCEPCIONAL, Y HA DE QUEDAR PLENAMENTE JUSTIFICADA

El sistema de libre designación para determinar el sistema de provisión de los puestos de trabajo previstos en la plantilla y en la relación de puestos de trabajo tiene carácter excepcional, y cuando se acude al mismo ha de quedar completamente justificada la excepcionalidad, y no queda justificada tal excepcionalidad por argüir, simplemente, la especial responsabilidad que se deriva de los puestos en cuestión, ni porque la relación de puestos de trabajo los contemple para ser cubiertos por el sistema de libre designación, sin más justificación.

**TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO,
SECCIÓN 7ª.**

SENTENCIA DE 15 DICIEMBRE DE 2009

(Recurso de casación número 2710/2006)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

Por escrito de entrada en este Tribunal de fecha siete de julio de 2006, se formaliza escrito de interposición del presente recurso de casación por el Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en la representación que ostenta, contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 20 de enero de 2006, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 2677/2003, en el que después de alegar cuantos antecedentes y fundamentos jurídicos tuvo por conveniente, terminó solicitando de esta Sala se casara dicha sentencia y se declarara la conformidad a derecho de las ordenes recurridas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

La sentencia cuya nulidad pretende la Comunidad de Madrid estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO), sosteniendo en su parte dispositiva lo siguiente:

"Que desestimando como desestimamos la causa de inadmisibilidad opuesta por la dirección letrada de la Comunidad de Madrid, debemos estimar y estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procurador de los Tribunales D^ª. Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la FEDERACION DE SERVICIOS Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE COMISIONES OBRERAS, contra las resoluciones descritas en el Fundamento de derecho primero y, en su consecuencia, debemos anular y anulamos, por ser parcialmente contrarias a derecho: a) La Orden del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid, fechada el 31 de Julio de 2.003 (B.O.C.M. nº 199 de 22 de Agosto próximo siguiente), por la que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Hacienda, única y exclusivamente en el particular de la misma relativo a que la

forma de provisión de los puestos de trabajo nº 49037 "Sec. Liquidación sucesiones y donaciones" y el nº 34620 "Sec. Liquidación ITP-AJD", sea la del procedimiento de libre designación; y b) La Orden del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid, fechada el 5 de Septiembre de 2.003 (B.O. C.M. nº 228 de 24 de Septiembre próximo siguiente), por la que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo y la Plantilla Presupuestaria de la Consejería de Educación, única y exclusivamente en el particular de la misma relativo a que la forma de provisión del puesto de trabajo nº 22531 "Sec. Actividades", sea la del procedimiento de libre designación; pronunciamientos por los que habrán de estar y pasar los contendientes; y todo ello sin efectuar declaración alguna en cuanto a costas".

Y todo ello, esencialmente por entender que no se había motivado suficientemente. Observa en este sentido la Sala de Madrid que la Comunidad Autónoma de Madrid parece exteriorizar la voluntad de establecer como forma normal y generalizada de provisión de los puestos con nivel 26 o superior la libre designación, presumiendo que todos ellos implican especial responsabilidad y que en el expediente no consta por qué han de merecer esa consideración, añadiendo que no puede derivar de normas organizativas.

SEGUNDO

La Comunidad de Madrid dirige dos motivos de casación contra esta sentencia. Ambos invocan el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción. Veamos su contenido.

El primero le imputa la infracción de los artículos 19 y 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, por no considerar suficiente la sentencia recurrida, la justificación ofrecida por las correspondientes memorias sobre la especial responsabilidad de los puestos cuya provisión por libre designación se establecía. Y el segundo dice que infringe la jurisprudencia. Añade al respecto que es la naturaleza de las funciones a desempeñar la que determina la validez de su convocatoria mediante el sistema de libre designación, concepto jurídico indeterminado definido en cada caso concreto a partir de los parámetros del artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984. Seguidamente, recuerda que en la Comunidad de Madrid, las jefaturas de servicio dependían directamente de los directores generales, al no existir la figura del subdirector general hasta que fue establecida por la Ley 2/2004, de 31 de mayo. En ese contexto, entiende la recurrente que se han respetado los requisitos exigidos, entre otras, por la sentencia de esta Sala de 24 de febrero de 2004 para utilizar el sistema de libre designación, ya que solamente se ha aplicado de forma excepcional en puestos de trabajo en los que la naturaleza de sus funciones conlleva una especial responsabilidad.

Alega la recurrente que la modificación efectuada se basa en la capacidad de autoorganización que le corresponde a la Comunidad en virtud de sus competencias, artículo 13 de la Ley 1/1986 de 10 de abril de la Comunidad de Madrid, determinando que la naturaleza de las funciones desempeñadas es la que determina la posibilidad de cubrir un puesto mediante el sistema de libre designación, de acuerdo con lo acordado en las RPT correspondientes, ya que el artículo 51 de la ley 1/1986, de 10 de abril establece que "solo podrán proveerse por libre designación los puestos que figuren como tales en la relación correspondiente de puestos de trabajo".

Sin embargo, de este precepto solo se desprende que existe un límite formal para esta posibilidad de provisión, pero no desde luego que exista una absoluta libertad para incluir cualquier puesto en las RPT como

de libre designación. Aunque la recurrente alegue que el artículo 20, párrafo 2º 1 b) que limita la posibilidad de designar puestos de libre designación no tiene carácter básico, ello no impide su carácter supletorio, ni la aflicción de la doctrina jurisprudencial reiterada sobre casos semejantes.

Sostiene la sentencia recurrida que **"se observa en el curso del Expediente Administrativo cómo la justificación de la concurrencia de la especial responsabilidad trata de derivarse, en el mismo y a lo sumo, de una exposición de los contenidos propios de los puestos de trabajo antedichos, cuando no en el volumen de los mismos, formulando la justificación en forma cuasi tautológica, dado que la especial responsabilidad se hace derivar de la responsabilidad especial de los contenidos propios del puesto afectado, operación que a juicio de esta Sala y de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, (puede verse, al efecto, la Sentencia dictada con fecha 21 de Marzo de 2.002), no resulta suficiente.** Parece como si la Administración hubiera decidido que fuera esta Sala la que a la vista de la descripción de funciones tuviera que decidir cuándo se justifica el remedio a la libre designación, olvidando que la motivación no sólo constituye un medio que posibilita el control judicial de la actividad administrativa, sino también una garantía para los destinatarios de la misma".

TERCERO

Tampoco puede aceptarse que la sentencia recurrida, como se dice en el segundo motivo de casación, vulnere la jurisprudencia. Como ya se ha dicho por esta Sala en casos semejantes y entre las mismas partes; entre otras en la sentencia de 25 de marzo de 2009, donde se dice que (...) "debemos desestimar ambos motivos, ya que la sentencia no infringe el artículo 20 de la Ley 30/1984, extremo sobre el que, ciertamente, el escrito de interposición no ofrece explicación bastante de cómo se habría producido, ni vulnera la doctrina de la sentencia de 24 de febrero de 2004 (casación 8995/1998), ni la de las que en ella se citan. **Por el contrario, es coherente con la jurisprudencia de la Sala que recuerda el carácter excepcional que la Ley asigna a este sistema de libre designación y en la necesidad de que, cuando se considere necesario acudir a él, se haga también excepcionalmente, y justificando, caso por caso, por qué debe utilizarse** [sentencias de 11 de marzo de 2009 (casación 2332/2005), 9 de febrero de 2009 (casación 7168/2004), 10 de diciembre de 2008 (casación 10351/2004), 24 de septiembre de 2008 (casación 5231/2004), 2 de julio de 2008 (casación 1573/2004), 7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 17 de diciembre de 2007 (casación 596/2005), 17 de septiembre de 2007 (casación 5466/2002), 16 de julio de 2007 (casación 1792/2004), entre otras]. **Es esa motivación la que la sentencia recurrida echa en falta. Y, desde luego, no es apreciable, como parece sugerir la Comunidad de Madrid en la descripción de los rasgos de los puestos de trabajo controvertidos que puede obtenerse de las propias relaciones y, en general, del expediente administrativo.**

Por lo demás, **ni la circunstancia de que se trate de puestos con nivel 26, ni la posición que les corresponda en la organización administrativa son razones que, por sí mismas, sirvan para justificar la opción seguida sobre su provisión por la Comunidad de Madrid. La**

naturaleza de los cometidos a desempeñar y la especial responsabilidad que puedan implicar tales puestos son las razones que podrían, en su caso, hacerlo, pero se trata de extremos que no pueden presumirse, sino que su concurrencia debe ser explicada de manera suficientemente precisa y particularizada por la Administración, cosa que, insistimos, no se ha hecho".

En consecuencia, dándose en el presente caso los mismos motivos de casación y siendo la cuestión sustancialmente igual a la resuelta en la sentencia antes citada de esta Sala, procede no dar lugar al recurso de casación interpuesto.

CUARTO

A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente pues no se aprecian razones que justifiquen no hacerlo. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por honorarios de abogado la de 1.000 €. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

FALLAMOS

Que no ha lugar al recurso contencioso-administrativo número 2710/2006, interpuesto por el letrado de la Comunidad de Madrid contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 20 de enero de 2006, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 2677/2003, e imponemos a la parte recurrente las costas del recurso de casación en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

LA LICENCIA URBANÍSTICA DE MOVIMIENTOS DE TIERRA NO PUEDE DAR COBERTURA A LA IMPOSICIÓN FISCAL MEDIANTE ORDENANZA DE EXIGIR TASA A LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES EXTRACTIVAS

La licencia urbanística de movimientos de tierra, entre los que se encuentran la extracción de áridos, supone una actividad de control previa que constituye una operación concreta que se agota por su propia ejecución, y no un funcionamiento continuado de una actividad industrial o fabril.

La Ordenanza Fiscal impugnada utiliza la cobertura de la licencia urbanística de movimientos de tierra, extracción de áridos para articular el hecho imponible derivado de dicha actividad al ejercicio continuado de actividades fabriles o extractivas de gaveras, canteras o industrias extractivas, previendo que en estos casos la tasa se liquidará para cada anualidad en función del importe total del presupuesto que se fije en el plan de labor.

El Tribunal Supremo anula el artículo correspondiente de la Ordenanza Fiscal, porque la tasa, así concebida desvirtúa la naturaleza urbanística de la licencia, porque esta es concebida como una actividad preventiva de control que se agota en la ejecución de la actividad; es decir, que la licencia gravada por la Ordenanza no es de operación, sino de funcionamiento de una actividad o industria de modo permanente que mal se compadece con la naturaleza de la licencia urbanística de control preventivo y singular.

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 2ª.

SENTENCIA DE 21 DICIEMBRE DE 2010

(Recurso de casación número 2319/2007)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con fecha 23 de febrero de 2007, y en el recurso antes referenciado, dictó sentencia con la siguiente parte dispositiva: "FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. José María Ballesteros González, en nombre y representación de ANEFA, Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos. No se efectúa expresa imposición de las costas de este recurso. " .

SEGUNDO

Contra la anterior sentencia, el Procurador D. Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa, en nombre y representación de la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA), interpone el Recurso de Casación que decidimos al amparo de un único motivo de casación: "Por violación de los artículos 20.1 de la Ley de Haciendas Locales, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, y artículos 24.2 y 26 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que contiene el Texto

Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, por inaplicación e interpretación errónea de los mismos, en cuanto establecen el concepto de hecho imponible y base imponible de las tasas municipales y el devengo de las mismas, así como la doctrina jurisprudencial recaída sobre estos preceptos y singularmente la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2003.". Termina suplicando de la Sala se case la sentencia recurrida y se dicte otra estimatoria del Recurso Contencioso-Administrativo, anulando la Ordenanza impugnada en el mismo (...).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se impugna, mediante este Recurso de Casación, interpuesto por el Procurador D. Juan Carlos Estévez Fernández- Novoa, actuando en nombre y representación de la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA), la sentencia de 23 de febrero de 2007, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se desestimó el Recurso Contencioso-Administrativo número 170/06 de los que se encontraban pendientes ante dicho órgano jurisdiccional.

El citado recurso había sido iniciado por quien hoy es recurrente en casación contra la Ordenanza fiscal número 14 de la Tasa por otorgamiento de licencia urbanística aprobada por el Ayuntamiento de Alba de Yeltes y publicada en el B.O.P. de Salamanca de 2 de diciembre de 2005 interesando la parte actora en la demanda que se declare la nulidad del artículo 5.1 a) párrafo tercero.

La sentencia de instancia desestimó el recurso, y no conforme con ella la entidad demandante interpone el Recurso de Casación que decidimos.

El único motivo de casación articulado contra la meritada sentencia es del siguiente tenor: "Por violación de los artículos 20.1 de la Ley de Haciendas Locales, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, y artículos 24.2 y 26 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que contiene el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, por inaplicación e interpretación errónea de los mismos, en cuanto establecen el concepto de hecho imponible y base imponible de las tasas municipales y el devengo de las mismas, así como la doctrina jurisprudencial recaída sobre estos preceptos y singularmente la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2003 ".

SEGUNDO

Aunque el precepto impugnado es el artículo 5.3 de la Ordenanza mencionada, no puede desconocerse que el texto definidor del hecho imponible es el artículo segundo de la Ordenanza. Posteriormente, este hecho imponible es objeto de cuantificación en el artículo quinto apartado tercero de la Ordenanza.

Ello exige determinar y precisar el hecho imponible de la tasa, primero, y, en una análisis ulterior, comprobar si la medición de ese hecho imponible en el artículo quinto se ajusta a los parámetros, naturaleza y esencia del hecho imponible establecido previamente.

TERCERO

Desde esta perspectiva, y en lo que ahora nos interesa, el artículo segundo de la Ordenanza establece: "Constituye el hecho imponible de la tasa la realización de la actividad municipal, técnica y administrativa necesaria para el otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por

la legislación del suelo y ordenación urbana correspondiente a los siguientes actos... 8.- Los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanación, excavación y terraplenado, entre los que se incluyen la extracción de áridos."

De esta manera es evidente que la extracción de áridos a que se refiere el número 8 de la Ordenanza es una licencia urbanística exigida por la legislación del suelo y ordenación urbana como el texto de la Ordenanza afirma.

Prescindiendo del problema, de no pequeña entidad, que representa el decidir si la actividad minera puede considerarse sujeta a la legislación del suelo y ordenación urbana, lo que no es dudoso es que, como hemos dicho, la licencia habrá de ajustarse a las características de las urbanísticas y a la legislación sobre suelo y ordenación urbana.

Desde esta perspectiva es indudable que el otorgamiento de una licencia urbanística implica, primero, una actividad urbanística de control, previa a la realización de una actividad privada. Es, en segundo lugar, una autorización de operación, y no de funcionamiento, pues permite una actuación determinada, cuya ejecución supone el fin de la eficacia de la licencia. Finalmente, su otorgamiento no crea una relación jurídico administrativa estable y duradera.

CUARTO

Desde estos parámetros es evidente que el artículo quinto apartado tercero de la Ordenanza desvirtúa el hecho imponible establecido en el artículo segundo. Efectivamente, el texto de dicho precepto establece: "... Para el caso del apartado 8 del artículo 2, en el caso de las graveras, canteras e industrias extractivas, cuya actividad consiste precisamente en el movimiento continuado de desmontes, movimientos de tierras y excavaciones, la base imponible de la tasa que se liquidará para cada anualidad, estará constituida por el importe total del Presupuesto que figure en el plan de labores que, de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre minas, han de remitir anualmente a las autoridades competentes en la materia (Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León)."

Decimos que se desvirtúa en el precepto del artículo 5 la naturaleza urbanística de la licencia que el artículo 8.2 consagra, de una parte, porque considera que la licencia en cuestión no es de operación sino de funcionamiento; de otro lado, porque entiende que se crea una relación jurídica estable y duradera al exigir la tasa cada año, y, finalmente, porque no hay rastro del contenido de la actividad urbanística de control generadora de la tasa.

Todo lo cual impone la estimación del motivo, y la anulación del precepto impugnado.

QUINTO

Los razonamientos precedentes permiten rechazar los que la sentencia impugnada expone. Efectivamente, no basta con expresar que se ejerce una actividad de control, sino que hay que poner de relieve cual es ese control, y más en un caso como el presente en el que se puede incidir en el ámbito competencial de otros entes públicos. Como ya hemos dicho, también, **invocar la legislación urbanística como mecanismo de cobertura de la licencia es insuficiente para consagrar su validez, pues hay que atenerse, realmente, necesariamente, a esos parámetros, que, en la realidad, quedan desvirtuados en la Ordenanza impugnada. Finalmente, es verdad que el artículo 26 del Real Decreto Legislativo 2/2004 posibilita las tasas de devengo periódico, pero ello tiene lugar en los términos que dicho precepto establece y muy especialmente "cuando la naturaleza de la tasa lo exija". Exigencia y naturaleza que hemos excluido en las licencias urbanísticas, por las características que a éstas hemos atribuido y con las que el ordenamiento las adorna.**

SEXTO

De todo lo expuesto se deduce la necesidad de estimar el recurso que decidimos, sin hacer imposición de las costas causadas ni en la instancia ni en la casación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional.

En su virtud, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

1º Que debemos estimar y estimamos el Recurso de Casación interpuesto por el Procurador D. Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa, actuando en nombre y representación de la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA).

2º Anulamos la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de fecha 23 de febrero de.

3º Que anulamos el artículo 5.1 a) párrafo tercero de la Ordenanza impugnada.

4º No hacemos imposición de las costas causadas ni en la instancia ni en la casación.

CONTRA LA APROBACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL, COMO SON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO NO CABE LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE REPOSICIÓN. SI LA INTERPOSICIÓN DE DICHO RECURSO ES INDUCIDA POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN, HA DE ADMITIRSE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL PLAZO GENERAL, UNA VEZ QUE AQUEL SEA RESUELTO DEFINITIVAMENTE

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias estimó un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, que estimó los recursos de reposición interpuestos por particulares contra el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de un municipio de dicha Comunidad, recurso de reposición al que la propia Consejería dio pie por indicar en el correspondiente Boletín Oficial que contra el referido Acuerdo podía ser interpuesto recurso de reposición, y declaró el Tribunal Superior, en consecuencia, la nulidad de dicha Orden.

El Tribunal Supremo no estima la casación que contra la anterior sentencia es interpuesto, y mantiene, en consecuencia, la Sentencia del Tribunal Superior, pero no por los argumentos aducidos por dicho Tribunal, sino porque el recurso de reposición no cabe contra disposiciones de carácter general en el supuesto de impugnación directa.

Ahora bien, como la interposición del recurso de reposición fue un error inducido por la propia Administración, el Tribunal Supremo concluye que de dicho error no puede seguirse consecuencia desfavorable para el recurrente, por lo que asimismo declara que éste podrá impugnar directamente ante la Jurisdicción Contenciosa la aprobación definitiva de las referidas Normas Subsidiarias en el plazo de dos meses desde que le sea notificada la sentencia del Tribunal Supremo.

**TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO,
SECCIÓN 5ª.**

SENTENCIA DE 14 ENERO DE 2010

(Recurso de casación número 6578/2005)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sección 2ª) dictó sentencia estimando el recurso. Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de Dª Joaquina se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 26 de septiembre de 2005, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se impugna en este recurso de casación nº 6578/2005 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección 2ª (Las Palmas), dictó en fecha 7 de junio de 2005, y en su recurso contencioso administrativo nº 1293/2000, por medio de la cual se estimó el promovido por la "Asociación de Vecinos la Viña" contra la Orden del Consejero de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias de 25 de mayo de 2000, que estimó los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias de 30 de marzo de 1990 de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Santa Brígida, en el particular referido a la localización de determinados equipamientos en la zona del Monte Lentiscal de ese término municipal, con la consiguiente modificación de la ordenación.

SEGUNDO

La referida sentencia estimó el recurso contencioso y anuló la Orden impugnada al considerar, en síntesis, que:

Mediante la técnica del recurso administrativo de reposición sólo se pueden revisar los aspectos legales del planeamiento, no los de mera oportunidad o discrecionales (FD 7º).

El cambio de criterio reflejado en la modificación final de la ordenación tras la estimación de los recursos de reposición carece de la necesaria motivación (FD 7º "in fine").

La ordenación modificada tras los recursos de reposición ha incurrido en un error material al computar en la reserva de espacios libres una parcela privada ocupada por un templo de la Iglesia Católica (FD 9º).

Literalmente se afirmó lo siguiente sobre estos extremos en los fundamentos de derecho séptimo y noveno de la sentencia impugnada:

"[...] hay que partir, necesariamente, del alcance del recurso de reposición, tanto desde el punto de vista de lo que pueden solicitar los administrados (o recurrentes) como desde el punto de vista de lo que puede declararse por el órgano competente para su resolución.

Desde el punto de vista de los recurrentes, y conforme a la LPA de 1.958, estamos ante un medio de impugnación (acto de parte) de un acto administrativo o de una disposición general-o de una resolución que participa de su misma naturaleza-- , que se construye como una garantía, y constituye, por si mismo, un verdadero procedimiento administrativo que obedece a una serie de principios, pero que exige, en cualquier caso, que se funde en derecho, esto es, conforme a la terminología del artículo 115.1 de la LPA (aplicable por razón de la fecha de interposición), en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

Corolario de su fundamento o causa en la ilegalidad del acto o de la disposición, debe concluirse que la Administración a la hora de resolver, debe hacerlo con criterios de estricta legalidad., lo cual excluye, en principio, razones o motivos de mera oportunidad.

Precisamente, la verdadera garantía de los recursos administrativos, desde la posición de los particulares, es ese sometimiento de la Administración al derecho, pues el contenido de la respuesta será de inadmisión, estimación o desestimación, de forma que la estimación traerá aparejada la nulidad radical o anulación del acto recurrido por concurrencia de alguno de los motivos para ello. Dicho en otras palabras, no es posible estimar un recurso de reposición sin que concurra una previa causa de nulidad radical o de anulación del acto recurrido.

Sin embargo, en el caso, como advierte la parte actora, la estimación del recurso de reposición, esto es, la revocación del acuerdo de la CUMAC por Orden Departamental, con la consecuencia de alterar la decisión de calificación del suelo, no se adopta por vulneración de normas jurídicas, o por error de hecho por parte de la Administración autora del acto, sino, única y exclusivamente, por razones de oportunidad. El propio razonamiento contenido en la Orden que da respuesta al recurso confirma esta tesis.-

En efecto, se lee en el Fundamento Quinto de la Orden, los motivos para la decisión de estimación de los recursos y modificación de la ordenación (de equipamiento a uso residencial), que son los siguientes:

Considerar que al tratarse de suelo urbano y no ser estrictamente necesario cumplir con los estándares previstos en el Reglamento de Planeamiento, resulta suficiente el equipamiento social previsto con la incorporación de la parcela actualmente ocupada por el centro de Salud y la oficina de Correos, además de mantener la parcela ocupada por la Iglesia.

Computar el resto de la parcela libre de edificación colindante con la Iglesia como espacio libre, al tiempo que se reserva una pequeña zona de espacio libre frente al Centro de Salud y Oficina de Correos, situado al sur de la Iglesia, a unos cinco metros por debajo del nivel de aquella, así como la previsión del espacio para desarrollar la comunicación entre ambos niveles.

Aumentar la superficie del fondo de saco propuesto en las Normas Subsidiarias como remate de la vía de acceso al resto de las parcelas edificables resultantes, a fin de establecer unas plazas de aparcamiento público para usuarios de los equipamientos implantados.

En definitiva, la decisión, aunque trae a colación normas jurídica en su apoyo, concretamente el artículo 12.2 del TRLS de 1976, se adoptó por razones de oportunidad o cambio de criterio de la Consejería que actuaba por delegación de la CUMAC en vía de recurso de reposición, sobre la localización y suficiencia de los equipamientos públicos, al margen de razón alguna de legalidad urbanística, pues el artículo citado es una norma general y abstracta dirigida al planificador, que no establece ningún mandato concreto que vaya mas allá de la necesidad de que los Planes Generales establezcan las dotaciones de espacios públicos y zonas verdes, deportivas, etc., así como los emplazamientos de servicios de interés público, que deberá hacerse, conforme al artículo 29 del RP, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socioeconómicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica en la materia.

Como advierte el Tribunal Supremo, en sentencia en la que se examina, en casación, la revisión- adaptación del Plan General del municipio de Águilas (recurso de casación nº 1091/1999. STS de 14 de noviembre de 2002, Sección 5ª a propósito de un recurso de reposición formulado por el Ayuntamiento contra la aprobación definitiva en el que solicitaba por vía de corrección de errores una nueva

ordenación de la una Unidad y nueva delimitación de una zona, advirtió que " ... no son en absoluto errores materiales, sino nuevas determinaciones que el Ayuntamiento desea introducir en su aprobación provisional, aprovechando un recurso de reposición contra la aprobación definitiva, lo cual no es posible, siendo como es, el recurso de reposición una mera revisión de la legalidad de un acto administrativo y no un camino para variarlo por razones de oportunidad" (Fundamento Octavo, apdo IV).

Aparece, por tanto, un primer argumento para declarar la nulidad de la Orden Departamental, en cuanto se excedió del posible alcance del control a llevar a cabo por el órgano competente en vía de recurso administrativo, al dar una respuesta ajena a la legalidad de la decisión de la CUMAC, que, no olvidemos, aunque hubiese delegado la competencia para recurrir en reposición, era el órgano autonómico competente para la aprobación del planeamiento municipal.

Un segundo argumento de nulidad de la Orden sería la falta de una verdadera motivación del cambio de criterio, a la vista de la redacción del artículo 12.2 del TRLS de 1976, en relación con el artículo 29 del RP, que exigiría explicar las razones por las que el mismo órgano (delegante y delegado los son estos efectos) consideró en una primera resolución que las dotaciones eran insuficiente y en vía de reposición llega a la conclusión contraria con la sola referencia a que no es necesario cumplir los estándares urbanísticos en suelo urbano.

[...] Lo dicho es bastante para la estimación del recurso contencioso-administrativo, si bien, a mayor abundamiento, cabe señalar que desde el punto de vista fáctico, la Orden Departamental incurre, cuando menos, en un error material apreciable a primera vista, que no es otro que computar como espacio libre la parcela ocupada por una Iglesia, que es propiedad de la Iglesia Católica, según el Registro de la Propiedad, y, además, aparece vallada en las fotografías aportadas, quedando, por ello, excluida de la condición de espacio libre para uso público.- [...]"

Por otra parte, la sentencia consideró en su fundamento de derecho octavo que no procedía en este concreto proceso examinar la legalidad o acierto de la resolución primigenia de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento porque:

"[...] ello obligaría a esta Sala a revisar, no la Orden Departamental, que dio respuesta al recurso de reposición, sino el Acuerdo de la CUMAC, que es precisamente el que los aquí recurrentes (la Asociación Vecinal) considera ajustado a la legalidad. Dicho de otra manera, desde la posición de los demandantes se determina la pretensión en sede judicial, que es la de anulación de la Orden Departamental, con lo que dicha anulación trae aparejada, inexorablemente, su pérdida de efectos jurídicos, sin que pueda esta Sala entrar a examinar, a modo de una especie de recurso contencioso-administrativo per saltum (o aprovechando otro), la legalidad de un Acuerdo no impugnado, so pretexto de una invasión de las competencias municipales al modificar la CUMAC determinaciones urbanísticas con la aprobación definitiva de las NNSS.

La posición contraria de los demandados, en el sentido de que el examen de legalidad del Acuerdo de la CUMAC es imprescindible en el examen de legalidad de la Orden Departamental y que no puede haberse abstracción de aquel acuerdo, se plantea del siguiente modo: "Si el objeto del proceso consiste en verificar la legalidad del acto estimatorio de los recursos de reposición (la Orden de 25 de mayo de 2000), ello exige inexcusablemente verificar también la legalidad de las

determinaciones urbanísticas introducidas por la CUMAC (acuerdo de 30 de marzo de 1990) que dieron lugar a los recursos de reposición finalmente estimados".

Y tienen razón en parte, si bien, como antes dijimos, el "quid" de la cuestión es que el presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la Asociación de Vecinos, y es su pretensión la que determina el alcance posible del examen de legalidad a realizar por la Sala. De esta forma, lo decisivo es que concurre una causa de nulidad de la Orden Departamental, y la consecuencia de ello no es otra que la privación de sus efectos jurídicos. Esto es, el pronunciamiento judicial se agota con la declaración de ilegalidad de la Orden Departamental, lo que significa que la determinación urbanística es la aprobada en su día por la CUMAC, y dicha determinación podrá ser impugnada por cuantos motivos, unos u otros, consideren oportunos.-".

TERCERO

Contra esta sentencia D^ª Joaquina ha interpuesto recurso de casación. En él esgrime dos motivos de casación: el primero al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional 29/98, y el segundo por el cauce procesal del artículo 88.1.d) de la misma Ley, si bien este último ha resultado inadmitido por Auto de la Sección 1^ª de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2006, por no haber sido precedido en el escrito de preparación del recurso del necesario juicio de relevancia sobre la infracción de Derecho estatal o comunitario europeo (artículo 89.2 LRJCA).

En el primer motivo del recurso de casación (que, por lo expuesto, es el único que analizaremos) se denuncia la infracción del artículo 70.1 de la Ley Jurisdiccional, en el que se dispone que "La sentencia desestimaré el recurso cuando se ajusten a Derecho la disposición, acto o actuación impugnados". Sostiene en él la recurrente, en resumen, que la Administración autonómica demandada estaba obligada a estimar el recurso de reposición que interpuso frente a la concreta ordenación de su finca establecida en las Normas Subsidiarias de Santa Brígida (NNSS) aprobadas definitivamente el 30 de marzo de 1990. Y ello por razones de legalidad y no de mera oportunidad, al haberse extralimitado en sus competencias modificando indebidamente, en el momento de la aprobación definitiva, la calificación establecida por el Ayuntamiento en la aprobación provisional de dichas NNSS. En consecuencia, la decisión adoptada en la Orden de 25 de mayo de 2000 recurrida en este pleito era correcta, al margen de la concreta motivación que se expuso en ella. Considera que, por lo expuesto, la sentencia de instancia debió ratificar la validez de lo dispuesto en la referida Orden.

CUARTO

El referido motivo de casación no puede ser estimado, por las razones que exponemos a continuación.

La razón dicha por la Sala de instancia para estimar el recurso contencioso administrativo (a saber, que el recurso de reposición no puede servir de medio para revisar los aspectos discrecionales o de mera oportunidad del Plan, sino sólo sus aspectos legales) es acertada hasta un extremo que la Sala de instancia no acepta, a saber, que a pesar de lo que la Sala de Tenerife razona en el fundamento de Derecho sexto de la sentencia, el recurso de reposición no cabía contra disposiciones de carácter general (y las NNSS lo son) pues lo prohibía el artículo 53-e) de la originaria Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de

Diciembre de 1956, aquí aplicable, a cuyo tenor se exceptúan del recurso de reposición " las disposiciones de carácter general , en el supuesto previsto en el artículo 39-1º " (es decir, en el supuesto de impugnación directa, como aquí).

Esta es la auténtica razón en la que ha de basarse la estimación del recurso contencioso administrativo, pues no es que con el recurso de reposición puedan o no puedan revisarse aspectos de oportunidad del Plan sino que, sencillamente, contra las Normas Subsidiarias de Santa Brígida no cabía recurso de reposición, por prohibirlo el artículo citado.

Por esta razón debe confirmarse la sentencia de instancia, que estimó el recurso contencioso administrativo y anuló con toda razón una resolución que, estimando una reposición improcedente, modificó lo aprobado definitivamente por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias.

No es cierto, por lo tanto, la afirmación de la parte aquí recurrente de que el recurso contencioso administrativo debió ser desestimado.

QUINTO

Ahora bien; la interposición del recurso de reposición fue un error de la Sra. Joaquina inducido por la propia Administración, la cual, en el anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 70, del miércoles 6 de Junio de 1990, (página 1868) ofreció a los interesados el recurso de reposición.

De ese error no puede seguirsele a la Sra. Joaquina ninguna consecuencia desfavorable, y por ello podrá impugnar directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa la aprobación definitiva de las NNSS de Santa Brígida de fecha 29 de Febrero de 1990 en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la notificación de esta sentencia del Tribunal Supremo, impugnación que, formulada en ese plazo, no será extemporánea.

SEXTO

Al rechazarse el recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 139.2 de la LJ 29/98).

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que no ha lugar, y por tanto, desestimamos el recurso de casación nº 6578/2005, interpuesto por D^a Joaquina, contra la sentencia dictada en fecha 7 de junio de, y en su recurso nº 1293/2000, por la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria.

Y condenamos a la Sra. Joaquina en las costas de casación.

La Sra. Joaquina podrá impugnar directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Santa Brígida de fecha 29 de febrero de 1990 en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al en que esta sentencia le sea notificada.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

**LIMITACIÓN DE LA CAPACIDAD NEGOCIADORA DE LOS
AYUNTAMIENTOS CON SUS SINDICATOS A LAS MATERIAS ESTABLECIDAS
EN LA LEY. NULIDAD DE LOS ACUERDOS EN OTRO CASO**

La Sentencia que a continuación transcribimos, recuerda, una vez más, que los Ayuntamientos no pueden adoptar acuerdos aunque previamente hayan sido negociados y pactados con sus organizaciones sindicales, que limiten su potestad de autoorganización, así como su capacidad y competencia; de la misma manera, tampoco pueden negociar con sus sindicatos, y acordar la regulación de aquellos aspectos relativos a las relaciones de trabajo que están prefijados con carácter indisponible por la legislación, bien sea esta estatal o autonómica (vacaciones, permisos, licencias, jubilaciones, etc.), y que, por tanto, quedan fuera del ámbito de disponibilidad del Ayuntamiento, y por tanto, no pueden ser objeto de negociación con las organizaciones sindicales.

TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO,
SECCIÓN 7ª.

SENTENCIA DE 18 ENERO DE 2010

(Recurso de casación número 4288/2006)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

En el recurso nº 384/2002, seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con fecha 30 de marzo de 2006 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS

Estimamos parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo.

Anulamos el acuerdo adoptado por el Pleno el Ayuntamiento de Toledo, de 21 de febrero de 2002, por el que se aprobaron las modificaciones acordadas por la Mesa General de Negociación en reunión de 11 de febrero de 2002 en relación con el vigente acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario, en lo que se refiere a los siguientes apartados: a. Art. 8; b. Art. 11; c. Art. 15 párrafo cuarto; d. Art. 13.3; e. Art. 16, en cuanto a los permisos por nacimiento o muerte o enfermedad grave de familiares o por traslado de residencia; f. Art. 22.3; g. Art. 31; h. Art. 49; i. Art. 51; j. Art. 53 , punto B)

No hacemos especial imposición de costas procesales".

SEGUNDO

Contra dicha Sentencia anunció recurso de casación el AYUNTAMIENTO DE TOLEDO, que la Sala de Albacete tuvo por preparado por providencia de 29 de mayo de 2006, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo (...).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, mediante la sentencia ahora impugnada, estimó en parte el recurso que interpuso el Delegado del Gobierno contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Toledo de 21 de febrero de 2002 que aprobó las modificaciones acordadas por la Mesa General de Negociación en su reunión de 11 de febrero en relación con el entonces vigente acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario.

Esa sentencia rechazó que el recurso fuera extemporáneo ya que fue interpuesto dentro del plazo de dos meses desde que el Delegado del Gobierno tuvo conocimiento del texto completo del acuerdo municipal. En cuanto al fondo, consideró ilegales y anuló los siguientes aspectos del acuerdo: a) artículo 8, funciones de la Comisión de Seguimiento; b) artículo 11, jornada de trabajo; c) artículo 13.3, premio de antigüedad; d) artículo 15.4, complemento en caso de enfermedad; e) artículo 16, permisos retribuidos por nacimiento, muerte, enfermedad grave o traslado de residencia; f) artículo 22.3, asignaciones económicas especiales; g) artículo 31, seguro de accidentes de trabajo y retirada del carnet de conducir; h) artículo 49, premio por jubilación anticipada; i) artículo 51, premios por rendimiento y años de servicios; j) artículo 53 B), preferencia por conducta sobresaliente.

Por el contrario, falló que no es ilegal la suspensión de las vacaciones en caso de incapacidad temporal (artículo 15.3).

SEGUNDO

Las anulaciones indicadas las dispuso la sentencia porque las previsiones introducidas por el acuerdo municipal recurrido contradecían normas estatales. Antes de explicar las razones concretas que en cada caso conducían a esa solución, antepone esta declaración: **la doctrina sentada por el Tribunal Supremo establece con absoluta claridad que los derechos reconocidos por las leyes a los funcionarios públicos no tienen, a diferencia de lo que sucede con los de los trabajadores, el carácter de mínimos mejorables, sino el de condiciones legales o reglamentarias fijas, no alterables por medio de la negociación colectiva.**

A partir de aquí **considera ilegal (a) el artículo 8 porque encomienda a la Comisión de Seguimiento "interpretar y desarrollar las normas que integran el Acuerdo" y "resolver cuantos aspectos conflictivos surjan o puedan surgir en la interpretación y aplicación de las disposiciones que integran el presente Acuerdo", pues el artículo 35 de la Ley 9/1987 sólo permite a estos órganos llevar a cabo el mero "seguimiento". Es decir, una función de observación pues lo contrario "supondría menoscabo de las competencias que en materia de personal corresponde ejercitar al Alcalde y Pleno y Comisión municipales"**. Dentro de ese cometido legalmente admisible no está "el de dictar normas reguladoras, y no otra cosa quiere decir el "desarrollar" las normas del Acuerdo". Tampoco encaja la atribución "de una especie de función "arbitral" en los conflictos". Y aunque se dice en el precepto que "Sus decisiones, en el marco del presente acuerdo, tendrán carácter vinculante para las partes, si bien, su aplicación se supedita a la aprobación por el

órgano municipal competente cuando se exija por imperativo legal", prosigue la sentencia, "lo cierto es que el ámbito de actuación establecido para la comisión excede del que permite el artículo 35 mencionado, y que la Ley establece el ejercicio de las competencias en materia de personal sin la previa fiscalización o propuesta de este órgano, sino libremente o, en su caso, previa la negociación colectiva oportuna. De modo que el precepto es en cualquier caso ilegal".

En cuanto a (b) la jornada de trabajo, afirma la ilegalidad del artículo 11 porque "afecta a la duración mínima de la jornada de trabajo y es nulo, dado el artículo 94 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con la resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas de 27 de abril de 1995. Como aquél establece que "La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado", "la jornada está ya delimitada y, en efecto, no cabe que el Ayuntamiento se arrogue la facultad de cambiarla".

Sobre (c) el premio de antigüedad (artículo 13.3) consistente en cinco días de permiso o vacaciones, por una vez, al cumplir 25 años de antigüedad en el Ayuntamiento, entiende la sentencia que "contradice tanto el artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, sobre la duración de las vacaciones, como el artículo 30 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que regula los permisos y licencias sin contemplar nada parecido. Y si se considera que es retribución, entonces vulnera el artículo 23 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública".

Por lo que hace (d) al abono de un complemento en caso de enfermedad (artículo 15.4), la Sala de Albacete dice que es ilegal por contravenir la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, del Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en Materia de Régimen Local, y la disposición final 2ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Recuerda la sentencia que aquella disposición adicional establece que "Las Corporaciones locales no podrán en lo sucesivo conceder aportaciones, subvenciones o ayudas de cualquier género para fines de previsión de sus funcionarios. Serán nulos los créditos que se concedan con infracción de este precepto y su pago entregará las responsabilidades pertinentes". Y afirma que este artículo 15.4 la vulnera claramente. A lo que añade, con cita de sentencias previas de esa Sala que este tipo de percepciones "o son retribuciones o son prestaciones complementarias de Seguridad Social. Pues bien, si son retribuciones, entonces son ilegales por vulnerar el artículo 23 de la Ley 30/84 (...). Y si son, como parece, percepciones complementarias y paralelas al sistema de Seguridad Social, hay que decir que el Ayuntamiento (...) no puede pretender, una vez que por el Real Decreto 480/93 se sometió a los funcionarios de las Corporaciones Locales al Régimen General de la Seguridad Social, ejercer por su cuenta de Seguridad Social". Esa cuestión, dice, queda "al margen del poder dispositivo de los Ayuntamientos, al estar regulado el régimen de la Seguridad

Social por normativa de rango legal (...) estatal o autonómica además de que (...) el contenido de los derechos funcionariales es de tipo estatutario y no mejorable por simple convenio". Invoca la sentencia a este respecto las disposiciones adicionales cuarta y quinta del Real Decreto Legislativo 781/86 y reitera que a esta conclusión no se opone que el artículo 32 de la Ley 9/1987 incluya las materias de Seguridad Social entre las propias de la negociación, "ya que la norma se refiere a la negociación en todas las Administraciones públicas, siendo imaginable la negociación en el ámbito, por ejemplo, (...) del Estado, que dé como resultado un compromiso del Gobierno para promover un cambio legal en la materia; pero ello no autoriza a las Administraciones a introducir directamente los cambios a través de acuerdos con sus trabajadores (...)".

El (e) artículo 16 , en la parte en la que regula por exceso la duración de los permisos por nacimiento o muerte o enfermedad grave de familiar y el permiso por traslado de residencia, también lo declara nulo por vulnerar el artículo 23 de la Ley 30/1984. Además, recuerda que, "en cuanto al régimen de permisos y licencias, el aplicable es el establecido en la legislación estatal, y el Ayuntamiento carece de competencia alguna para modificarlo". En efecto, subraya, el artículo 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986 reserva a las leyes de las Comunidades Autónomas o del Estado la regulación de vacaciones, licencias o permisos, "por lo que en esta materia la negociación no podrá añadir ni quitar a lo legalmente establecido, con lo cual poca probabilidad existe de que la cláusula correspondiente sea admisible, pues si nada añade ni quita no hay razón para que sea pactada en el Acuerdo, salvo excepciones que supongan una mera interpretación admisible de la normativa legal". Por otra parte, rechaza que sean de aplicación al Ayuntamiento las normas internas dictadas por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha respecto de sus propios funcionarios porque "esa no es la "legislación autonómica sobre función pública" a que se refiere el artículo 142 mencionado".

A continuación, (f) considera ilegal el artículo 22.3, que establece "dos asignaciones económicas, que se devengarán en los meses de junio y diciembre, cada una de ellas, por un importe de una mensualidad del complemento de destino asignado al puesto de trabajo que desempeñe el funcionario, sin que en ningún caso la cuantía de cada asignación sea inferior a 283,38 euros, ni superior a 540,91 euros". Pactar estas asignaciones económicas especiales añadidas a las pagas extraordinarias autorizadas por la Ley 30/1984, señala la Sala de Albacete, invocando la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1997, que ya se pronunció sobre la ilegalidad de tales conceptos retributivos acordados por el mismo Ayuntamiento de Toledo, queda fuera del ámbito de la autonomía contractual de la corporación municipal.

Del artículo 31 (g), relativo a la contratación de un seguro a cargo del Ayuntamiento, declara su nulidad porque supone una retribución en especie no contemplada en el régimen retributivo básico estatal.

Y del premio por jubilación anticipada (h) previsto por el artículo 49 dice que procede su anulación por infringir la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 781/1986 y la disposición final 2ª de la Ley reguladora de las bases de régimen local, sin que pueda ampararse en el artículo 34 de la Ley 30/1984 porque no atiende a los supuestos contemplados por este precepto.

También anula (i) los premios por rendimiento y por años de servicio, conceptos retributivos introducidos por el artículo 51 y ajenos al régimen legal aplicable.

Por último (j) anula la sentencia el artículo 53 B) conforme al cual, la conducta sobresaliente de un funcionario, además de justificar que se le felicite por escrito, le da preferencia para ascender en turno de antigüedad, cuando se halle en idéntica situación que otros. El precepto, dice la Sala de Albacete, "supone una innovación respecto del régimen de promoción interna establecido en el artículo 22 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, sin que tenga el Ayuntamiento competencia para establecerlo". Por lo que hace a la alegación municipal de que debe mantenerse el precepto para la Policía Local pues la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, permite este tipo de medidas municipales, la Sala de Albacete dice que no es razón para mantener el precepto. No lo es porque el precepto no se refiere sólo a la Policía Local, sino a todos los funcionarios, y el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción impide que la sentencia dé nueva redacción al precepto. Además, precisa que esa Ley permite la valoración como mérito de estas distinciones "en la forma y con los requisitos que reglamentariamente se establezcan" pero no por los Ayuntamientos, sino por la propia Junta de Comunidades y, en fin, que el acuerdo impugnado "es anterior a la vigencia de la Ley mencionada, de modo que era nulo cuando se dictó y es preciso anularlo en cualquier caso por si hubiera surtido algún efecto, incluso en cuanto a la Policía Local, antes de la entrada en vigor de la Ley mencionada".

TERCERO

La sentencia desestima el recurso en lo que respecta a la suspensión del disfrute de las vacaciones en caso de incapacidad temporal.

Remitiéndose a pronunciamientos anteriores de la Sala de Albacete dice que no puede afirmarse que normas de este tenor sean ilegales, pues no contradicen lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado , ya que este precepto se limita a establecer que todo funcionario tendrá derecho a una vacación retribuida de un mes sin que norma alguna diga como se han de "computar dichas vacaciones, los períodos en que se pueda dividir su disfrute, la posibilidad de suspender éste y reanudarlo más adelante, etc.". De ahí que no pueda decirse que las previsiones sobre esos extremos sean contrarias a la regulación legal, "pues en la misma no se establece que el disfrute haya de ser continuado, o que una vez concedidas para un determinado período de tiempo no pueda solicitarse una revisión de dicha concesión con alteración de fechas. Todos estos puntos quedan a la interpretación de los operadores jurídicos, que en la vida diaria hacen la aplicación que consideran más adecuada de esta escueta norma. Siendo ello así, el precepto del Acuerdo mencionado no pasa de ser una interpretación que no aparece como ilegal ni arbitraria, pues se limita a conceder al funcionario la posibilidad de que, una vez

concedidas las vacaciones para un período determinado, si se dan determinadas circunstancias extraordinarias, se pueda suspender su disfrute para reanudarse más adelante, lo que es lo mismo que decir que, concedidas para unas fechas determinadas, después se alteran parcialmente dichas fechas, aunque ello se haga una vez iniciado el disfrute. Por tanto, no parece que, a falta de una determinación más precisa de la norma legal en este punto, pueda reputarse ilegal el Acuerdo en este punto".

La sentencia insiste en que es esta la razón de no anular este precepto, y no la invocación por parte del Ayuntamiento de la Orden de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que regula el horario y vacaciones de los funcionarios de dicha Administración, pues esa norma no es aplicable a los funcionarios municipales, según explica a propósito de la anulación del artículo 13.3.

CUARTO

El escrito de interposición del Ayuntamiento de Toledo formula dos motivos de casación, sustentados en el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción.

El primero sostiene que la sentencia debió declarar inadmisibile, por extemporáneo, el recurso contencioso-administrativo y que, como no lo hizo, infringió el artículo 65 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Entiende el Ayuntamiento que el escrito que dirigió el Delegado del Gobierno al Alcalde el 16 de abril de 2002 es el requerimiento de anulación previsto en ese precepto y que se presentó fuera de los quince días de plazo disponibles al efecto, ya que el Delegado del Gobierno recibió el texto completo del acuerdo municipal impugnado el 21 de marzo anterior. Esa circunstancia, determina la extemporaneidad del recurso.

El segundo motivo, alegando la infracción por la sentencia del artículo 103.3 de la Constitución en relación con la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local se limita a combatir la sentencia solamente en lo que respecta a algunos de los preceptos impugnados. En particular, los artículos 8, 13.2, 49 y 53.

Sobre el primero --Comisión de Seguimiento--, dice que interpretado sistemáticamente se disipa cualquier atisbo de ilegalidad del mismo. Respecto de la suspensión de las vacaciones en caso de incapacidad temporal afirma que está admitida por la Orden de 1 de mayo de 1989 y es conforme al artículo 142 del Real Decreto 781/1986. En cuanto a los incentivos a la jubilación anticipada, sostiene que en una sentencia "de 11 de abril o junio de 1990" esta Sala los consideró ajustados al ordenamiento jurídico por tratarse de una materia "no contenida en ninguna norma básica". Finalmente, sobre la preferencia derivada de la conducta sobresaliente de un funcionario, invoca el derecho a las recompensas previsto en el citado artículo 142 y sostiene que, para los funcionarios de las Policías Locales de Castilla-La Mancha, esa preferencia recibe cobertura suficiente del artículo 19.5 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

QUINTO

Para el Abogado del Estado, el recurso debe ser inadmitido o desestimado por las mismas razones que llevaron al fallo de la sentencia, cuyos fundamentos, afirma, no desvirtúan las alegaciones del Ayuntamiento de Toledo.

La inadmisibilidad la justifica diciendo que, en esta fase del proceso, no procede reproducir lo ya planteado en la instancia, sino que debe hacerse una crítica de la sentencia impugnada. Estas consideraciones, afirma, serían suficientes para que se inadmitiera el recurso pues el escrito de interposición se limita a sostener la

legalidad del acuerdo municipal, parcialmente anulado. Asimismo, al referirse a los motivos observa que no se indica en qué apartado del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción se sostienen.

Luego, ya respecto de los motivos, dice del primero de ellos lo siguiente: lo que el Ayuntamiento considera como el requerimiento del artículo 65 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local es un mero escrito de cortesía, por lo demás irrelevante desde el momento en que el recurso se interpuso dentro del plazo general de dos meses desde que se recibió en la Delegación del Gobierno el texto íntegro del acuerdo. Además de las sentencias en las que se apoya la recurrida, cita en ese sentido la de esta Sala y Sección de 29 de mayo de 2007 (casación 7415/2002).

Sobre el segundo motivo, insiste en que el artículo 8 recurrido define las funciones de la Comisión de Seguimiento de forma que invade las competencias de los órganos municipales. Recuerda que el artículo 13.2 no fue anulado. En cuanto al artículo 49 afirma que tiene razón la sentencia al considerar que el incentivo a la jubilación anticipada infringe la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 781/1986 y la disposición final segunda de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Y que, si se toma como retribución, es contrario al artículo 23 de la Ley 30/1984. Finalmente, sobre el artículo 53, apunta que el acuerdo introducía un mérito preferente no contemplado en la legislación básica estatal sobre promoción interna y que la conducta sobresaliente puede ser premiada con gratificaciones económicas o con recompensas honoríficas pero no de la forma en que lo hacía el acuerdo.

SEXTO

Antes de entrar en los motivos de casación, hemos de decir que el recurso no es inadmisibile. El defecto de no citar en el escrito de interposición el apartado del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción en el que se apoyan está paliado porque se indica en el escrito de preparación que es el d). Por otro lado, no cabe duda de que el Ayuntamiento está reprochando a la sentencia infracciones al ordenamiento jurídico.

Establecido lo anterior, debemos decir **que el recurso no puede prosperar, pues la sentencia no incurre en las infracciones que le imputa el Ayuntamiento de Toledo. Al contrario, interpreta y aplica correctamente las normas procedentes.** Por eso, hemos recogido con cierta extensión los argumentos que le han llevado a fallar en el sentido conocido y a ellos nos remitimos con carácter general para confirmar su legalidad.

No obstante, para no dejar sin respuesta concreta los motivos antes resumidos, pasaremos a ocuparnos de ellos aunque eso nos lleve a reiterar lo ya dicho por la Sala de Albacete.

1º) El escrito que el Delegado del Gobierno dirigió al Ayuntamiento el 16 de abril de 2002 dice: "Antes de proceder, de conformidad con el art. 65 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local a impugnar este Acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, le informo de las infracciones del ordenamiento vigente en que incurre el Acuerdo de referencia, a efectos de subsanación". Pero, como afirma la sentencia, es irrelevante su naturaleza porque, con independencia del significado que quiera a atribuírsele, es lo cierto que el recurso contencioso-administrativo se interpuso antes de que hubieran transcurrido dos meses desde que en la Delegación del Gobierno se tuvo conocimiento íntegro del acuerdo municipal del 21 de febrero de 2002. Esto es lo decisivo y viene corroborado por la interpretación que esta Sala ha dado al artículo 65 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local en las

sentencias a las que se refiere la de instancia, en la invocada por el Abogado del Estado y en las de 25 de junio de 2008 (casación 4524/2004) y 14 de marzo de 2007 (casación 980/2002), entre otras.

2º) La lectura del artículo 8 del acuerdo recurrido conduce a las conclusiones establecidas por la sentencia: la Comisión de Seguimiento no puede integrar ni desarrollar la regulación aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, ni realizar funciones arbitrales.

3º) Nada hemos de decir sobre el artículo 13.2 fuera de recordar que no ha sido anulado por la sentencia impugnada.

4º) El incentivo a la jubilación anticipada del artículo 49 del acuerdo es contrario a las disposiciones legales y reglamentarias indicadas por la sentencia.

5º) La conducta sobresaliente a la que se refiere el artículo 53 del acuerdo no puede erigirse en mérito preferente para ascender por antigüedad en caso de identidad de posición con otros funcionarios porque no está previsto por el artículo 22 de la Ley 30/1984 .

SÉPTIMO

A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente pues no se aprecian razones que justifiquen no hacerlo. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por honorarios de abogado la de 2.000 €, sin perjuicio del derecho a reclamar del cliente los que resulten procedentes. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y la dificultad que comporta.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

Que no ha lugar al recurso de casación nº 4228/2006, interpuesto por el Ayuntamiento de Toledo contra la sentencia nº 177, dictada el 30 de marzo de 2006, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha y recaída en el recurso 384/2002, e imponemos a la parte recurrente las costas del recurso de casación en los términos señalados en el último de los fundamentos.

LAS MODIFICACIONES DEL PLANEAMIENTO, EFECTUADAS EN LA APROBACIÓN PROVISIONAL, CON RESPECTO A LA APROBACIÓN INICIAL HAN DE ESTAR MOTIVADAS

La potestad del planificador urbanístico es discrecional, pero no arbitraria, y por ende, la discrecionalidad está sujeta a control jurisdiccional, por ello, cualesquiera modificaciones que se produzcan durante toda la tramitación del procedimiento de aprobación del plan, han de estar suficientemente motivadas.

Por otra parte, el plan ha de contener una lógica y coherencia internas, y en este sentido ha de ser un todo armónico que adopta sus determinaciones para todo el ámbito de su aplicación.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 1ª.

SENTENCIA NÚMERO 1142/2009 DE 9 DE DICIEMBRE DE 2009

(Recurso contencioso-administrativo número 1248/2007)

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se interpone recurso contencioso-administrativo por Don Marco Antonio y Doña María Ángeles, contra la resolución de la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura, de 7 de noviembre de 2007, publicada en el Diario Oficial de Extremadura del siguiente día 24 del mismo mes, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal y el Plan Especial de Protección del Casco Histórico de Badajoz. Se suplica en la demanda que se declare parcialmente nula dicha disposición, en lo que respecta a la clasificación como no urbanizables de unos terrenos propiedad de los recurrentes, incluida en la denominada Zona 10 del referido Instrumento del Planeamiento, con reconocimiento del derecho a que dichos terrenos se clasifiquen conforme corresponda. Se oponen a tales pretensiones el Gabinete Jurídico de la Junta de Extremadura y el Sr. Letrado Municipal, que consideran la resolución impugnada ajustada al Ordenamiento Jurídico, suplicando su confirmación con la desestimación del recurso.

SEGUNDO

Las cuestiones que se suscitan en este proceso obligan a examinar las concretas actuaciones que se han desarrollado para terminar en la resolución que se revisa, porque en el devenir de esas concretas actuaciones han de buscarse, tanto las razones que se aducen en la demanda a favor de las pretensiones que se suplican, como de los fundamentos que se dan en contra por las defensas de las Administraciones. Y en este sentido debe señalarse que los terrenos que integran la denominada Zona 10, estaban clasificados en el anterior Plan de Badajoz como suelo no urbanizable de especial protección planeada de interés faunístico (E.P.P.-NF) y suelo no urbanizable de especial protección planeada agrícola-pecuario (E.P.P.- EA). Acometidos los trabajos de elaboración del nuevo Plan, los terrenos mantenían esa misma clasificación en la aprobación provisional por el Ayuntamiento del nuevo Plan, y así se remitió a la Comisión Regional de Urbanismo para su aprobación definitiva.

TERCERO

Toda la problemática que se suscita en el proceso está motiva porque, cuando ya se había remitido el Plan a la Comisión para su aprobación definitiva, se inicia en el Ayuntamiento -el Plan había agotado su tramitación en su fase municipal-, lo que se denomina (folios 18.375 y siguientes, en la confusa numeración existente) "expediente de Modificación Puntual del documento de aprobación provisional de la Revisión del P.G.O.", incluyendo una "Memoria" en cuyos "antecedentes" (folio 1 de dicha Memoria) se hace constar expresamente que el Ayuntamiento ha celebrado diversos convenios interadministrativos, entre ellos uno con la SEPES -al que después nos referiremos-, declarando expresamente la Memoria que el "objetivo (de la Modificación) es la adquisición y preparación de suelo para posibilitar la implantación de la Plataforma Logística"; añadiéndose expresamente, y es importante destacarlo a los efectos del debate, que la referida Memoria de modificación se debe a que "se recibe un decreto de la Alcaldía ordenando a estos servicios técnicos la elaboración, para su posterior tramitación, de un Expediente de Modificación ... cuyo objetivo es el estudio del plan a los efectos de posibilitar la supresión de la protección planeada antes citada y con el fin de que por parte de la entidad SEPES se considere viable la adquisición de los terrenos, todo ello dentro del marco de las competencias municipales a nivel de planeamiento". Después de la descripción de los terrenos y su consideración de especial protección que se había propuesto en la aprobación provisional, se afirma (folio 8 de la Memoria) que de los "estudios más recientes" -que no constan- se concluye que "el área objeto de estudio tenga valores suficientes como para que permanezcan categorizados como de Protección Planeada de carácter faunístico y de interés agrícola. Y ello porque si bien los terrenos puedan poseer ciertos valores naturales o agrícolas, como la mayor parte del término municipal, se trata de unos valores relativos", afirmando que por lo que se refiere a la protección faunística, que no se ven afectados los terrenos por normativa medioambiental alguna; y en cuanto a los de protección de interés agrícola, en que son residuales y de acompañamiento a aquellos faunísticos. De ello se concluye que lo procedente es, conforme a lo establecido en el artículo 11.1.d) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, calificarlos como no urbanizable común.

CUARTO

En cuanto a los concretos trámites seguidos para esa modificación de la aprobación provisional, obra en el expediente administrativo (folio 18124 y siguientes) un legajo denominado "Modificación Puntual Documento Revisión P.G.M.: Terrenos al Norte del Núcleo Urbano. Desprotección. Cambio de Calificación del Suelo. Terrenos en los que se ubicará la Plataforma Logística", (se denomina "expediente") en el que se comienza con un "Informe del Servicio de Urbanismo" Municipal, de fecha 10 de julio de 2007, en el que se hace constar que la "revisión" del Plan General de Badajoz se encontraba "remitida al órgano competente de la Comunidad Autónoma" para su aprobación definitiva. Que la "modificación" que se pretendía con ese expediente "afectaba, pues, al contenido de aquella revisión... debiendo considerarse, que la misma se efectúa bajo el principio del interés general de la Ciudad". Que se trataba de una modificación a la aprobación provisional "introducida de oficio", que "ha de encuadrarse en el procedimiento de aquella revisión". No se hace en dicho informe mención expresa de la razón última de esa modificación de la propuesta, aunque, como ya se dijo, sí figura la referencia a la Plataforma Logística en la carátula. Ese mismo día 10 de julio de 2007, se emite informe por la Comisión Municipal Informativa del Área Técnica y seguimiento del Plan, y en este informe sí se afirma

expresamente que "la zona objeto de estudio (modificación de la aprobación inicial), donde se sitúan las fincas destinadas a la posible implantación de una Plataforma Logística", reconociendo que la modificación consistía en la "desprotección... de suelo no urbanizable de especial protección planeada de interés faunístico (E.P.P.-NF) y suelo no urbanizable de especial protección planeada agrícola-pecuario (E.P.P.-EA), a suelo no urbanizable común". Con tales antecedentes se adopta el acuerdo plenario dos días después de los informes mencionados (12 de julio de 2007), aprobando la modificación de la Revisión del Plan en la forma ya conocida y con expresa mención a que la "zona objeto de estudio" se sitúan "las fincas destinadas a la posible implantación de una Plataforma Logística".

QUINTO

La ya tantas veces mencionada Plataforma Logística, se contempla y configura, en lo que respecta a este debate, en el convenio celebrado entre la Junta de Extremadura, la Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPES, del Ministerio de Vivienda) y el Ayuntamiento de Badajoz, en fecha 12 de septiembre de 2005 -obra dicho convenio aportado con la demanda-. En dicho convenio se acuerda, entre otras cláusulas ahora irrelevantes, que las partes firmantes "se comprometen a promover, construir y desarrollar un Plataforma Logística de referencia en el suroeste europeo. Dicha Plataforma se ubicará en Badajoz" (cláusula primera). Para la ubicación de dicha Plataforma se seleccionaría un "área de actuación", con "una superficie situada en el término municipal de Badajoz, que se ajuste a las necesidades de una infraestructura como la que se pretende construir. . . con una superficie estimada al menos de 200 hectáreas", para lo que se procedería a "desarrollar las actuaciones necesarias en relación con el suelo... a fin de determinar la viabilidad de su obtención", que debería ser adquirido por SEPES, si bien las demás "Instituciones" debería realizar los "estudios técnicos necesarios, las gestiones para la obtención del suelo, la preparación y tramitación del planeamiento urbanístico necesario..." Señalemos finalmente, que las instalaciones que se pretenden construir, incardinadas dentro del marco del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG-III (periodo 2000-2005), de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, se integraba en uno de sus subprogramas, el número 4, que comprende las zonas de: Extremadura/Centro de Portugal/Alentejo. Entre las concretas instalaciones de esa Plataforma se menciona en el referido convenio la construcción de una "infraestructura logística adecuada a las necesidades del transporte", que incluiría una "zona de instalación de empresas relacionadas con la logística y el transporte que permita la concentración de instalaciones y servicios para el tráfico de mercancías..." Señalemos finalmente que a dicha instalación se hace referencia puntual en la aprobación provisional del Plan, sin que ello mereciera la reclasificación de los terrenos.

SEXTO

Se ha de concluir de lo expuesto en los fundamentos que anteceden que, pese a lo que se aduce por las defensas de las Administraciones demandadas en sus respectivas contestaciones, resulta contrario a la propia realidad de lo actuado la vinculación entre el convenio firmado por el Ayuntamiento con la SEPES y la Junta de Extremadura para la instalación de la Plataforma Logística y la modificación que con carácter perentorio se hizo de la ya concluida aprobación provisional del Plan. Como se ha visto, de los mismos antecedentes de esa modificación se justifica que es el origen de la misma. Sin embargo, bien es verdad también que, pese a esas referencias a la Plataforma **en los trabajos de elaboración de la modificación de la**

aprobación inicial, en puridad de principios, los motivos que en concreto justifican la misma es, como vimos, la pretendida existencia de estudios específicos -que ni constan, ni se concretan- que desaconsejaban que los terrenos permanecieran en la clasificación de no urbanizables de especial protección faunística y agrícola. Es decir, conforme a lo actuado, la instalación de la Plataforma vendría a suponer la finalidad última de la modificación de la aprobación inicial, porque la motivación directa e inmediata es que los terrenos habrían perdido los valores que se consideraban dignos de protección. Bien es verdad que no deja de aparecer vinculados aquel objetivo y estos motivos, como en la demanda se razona y aprovecha para considerar vulnerado el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, aún aplicable al supuesto de autos, en la redacción que dio al precepto la Ley 10/2003, de 20 de mayo. Pero a juicio de la Sala, el reproche que se hace por la defensa de los recurrentes es de más hondo calado, como se pone de manifiesto de la interpretación del precepto y su confrontación con lo decidido por la Corporación al modificar la aprobación provisional del Plan.

SÉPTIMO

Llegados a este punto es necesario centrar el estudio en las potestades del planificador para la configuración del suelo no urbanizable, que es lo relevante a los efectos del debate. En este sentido es cierto lo que se afirma en la demanda de **que esas potestades, si bien participan del carácter discrecional que es propio de la técnica de planificación, no deja de estar sujeta a control jurisdiccional y, precisamente por ello y en aras de evitar que se convierta en arbitrariedad, sometida a la necesaria motivación. Y el propio Legislador se ha ocupado de acentuar tal exigencia,** como se razona en la demanda y se recoge en la sentencia que después se dirá, en la misma redacción que por tres veces ha tenido el antes mencionado **artículo 9 de la Ley del Suelo y Valoraciones**, que no es necesario reproducir aquí, pero sí recordar que el precepto se refiere en sus dos párrafos al suelo no urbanizable; en el primero, al de especial protección, ahora irrelevante a los efectos del debate suscitado; y al no protegido o común, al que se refiere el párrafo segundo "in fine" conceptuándolos como "aquellos otros (suelos no urbanizables) que considere (el planeamiento general) inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística." El precepto tiene naturaleza de legislación básica, conforme a lo establecido en la Disposición Final de la mencionada Ley de 1998. Con todo, la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, configura también el suelo no urbanizable en términos muy similares, aunque más detallado, siendo de destacar que a este suelo no urbanizable por innecesariedad, se refiere el párrafo d) del artículo 11.1º con la más detallada y ajustada a las tipologías de la ordenación territorial y urbanística que la Ley contempla, como aquellos terrenos que el Plan adscriba a esa categoría por "Resultar objetiva y razonadamente inadecuados para su incorporación inmediata al proceso urbanizador, bien sea por sus características físicas, bien sea por su innecesariedad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan General Municipal, y, en su caso, por los instrumentos de ordenación del territorio y por los

Criterios de Ordenación Urbanística, si así lo establecieran", según la redacción que se dio al precepto por Ley de la Asamblea Autonómica 6/2002, de 27 de junio, acatando la regulación establecida por la legislación básica. Debe destacarse la exigencia de que se acredite que los terrenos sean "objetiva y razonadamente" destinatarios de ese destino (proceso urbanizador), lo que es relevante, a los efectos del debate que se suscita por las partes en sus alegaciones, sobre los límites que el propio Legislador impone al planificador a la hora de adscribir terrenos a esa categoría.

OCTAVO

A estos terrenos no urbanizables por inadecuación para el desarrollo urbano, se refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2009 (recurso de casación 653/2005) que, tras examinar las tres sentencias que dictó el Tribunal Constitucional sobre el artículo 9 de la Ley de 1998, y la Jurisprudencia del mismo Tribunal Supremo al respecto, declara "que en el tipo de suelo no urbanizable que surge por su inadecuación para el desarrollo urbano, han de tomarse en consideración, para la preservación del suelo, diversas circunstancias y criterios en orden a valorar su adecuación, y cuya decisión corresponde al planificador urbanístico. Este juicio sobre la adecuación, en lo que se refiere al artículo 9.2 "in fine" de la Ley 6/1998, participa de la naturaleza propia de la decisión discrecional y, por tanto, sujeta a control jurisdiccional por los tradicionales medios de control de este tipo de actividad." Resaltemos también, que la misma sentencia, con referencia a la del Tribunal Constitucional 164/2001, exige que las circunstancias que justifiquen esa inadecuación del suelo "han de resultar idóneas para justificar esa inadecuación para el desarrollo urbano...", exigencias que recuerdan lo establecido en el artículo 11 de la Ley Autonómica, ya examinado. Pero es también necesario hacer referencia a la Jurisprudencia del Alto Tribunal respecto a las potestades del planificador cuando se altera la protección de unos terrenos, que es lo que acontece en el presente caso. **En este sentido es de recordar lo declarado en la sentencia de 3 de Julio del 2009 (Recurso de casación 909/2005) en la que se parte de que la clasificación de un terreno como de especial protección, a diferencia de la innecesaria antes examinada, no es una potestad discrecional del planificador, sino reglada cuando concurren los elementos que le confieren esa protección; de ello se concluye en la relevante consecuencia, que es de aplicación al caso de autos, señalando la sentencia que la desprotección "precisa de una motivación específica y reforzada. Específica porque ha de atender no a genéricas invocaciones sobre la revisión o modificación de la clasificación del suelo por razones de interés público general, sino concretamente tendente a justificar por qué antes merecía la protección que le dispensa esta clasificación, en atención a sus valores paisajísticos, y ahora ha dejado de ser merecedora de tal defensa y conservación. Y reforzada, decimos también, porque cuando se trata de la protección del medio ambiente que late en la relación de circunstancias del artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, o en su mayor parte, se entra en conexión con el derecho al medio ambiente que, como principio rector, recoge el artículo 45 de la Constitución Española, que hace preciso exteriorizar qué ha cambiado para que dichos terrenos que antes no eran adecuados para el desarrollo urbano porque había que preservar su valor paisajístico, ahora sí lo son."**

NOVENO

No puede negarse coherencia al razonamiento que sirve de fundamento a la demanda, **porque si conforme a al devenir para que los terrenos de auto pierden la protección que tenía (conforme al párrafo primero del precepto antes mencionado) y pasan a suelo no urbanizable sin protección por inadecuación para el desarrollo urbanístico; se deja sin explicar como precisamente esa modificación de la modalidad de suelo no urbanizable se hace con la finalidad confesada de proceder a la ubicación de unas instalaciones que, en la forma que cabe presumir de lo pactado en el convenio, va a integrar un complejo de servicios que nada aconseja -ni se justifica en lo actuado- excluir de ese necesario desarrollo urbano.** Y pocas razones se hacen en contrario en las contestaciones de las Administraciones que, amparándose en las potestades discrecionales del planificador y la negación de instalación de la Plataforma, desconocen ese razonamiento.

DÉCIMO

Pero ya dijimos antes que formalmente no es la instalación de la Plataforma la que justifica, en los trabajos previos a la modificación de la aprobación provisional de Plan, la desprotección del suelo no urbanizable que nos ocupa. A tenor de lo que se hace constar en los informes a los que ya nos hemos referido, es la consideración de que los valores que se habían considerado de protección, ya no eran dignos de ella. Y hay en ese actuar una actuación más patente en orden a la necesaria motivación de las determinaciones del planeamiento. En efecto, en la forma en que se han desarrollado las actuaciones -ya detalladamente descritas- resulta que en todos los trabajos -prolijos, por cierto- que sirvieron para elaboración del Plan, se parte de la idea de que los terrenos de autos tenían valores dignos de protección (faunísticos y agrícolas, estos como complementos de aquellos). Bien es verdad que no se hace especial indicación a tales terrenos, pero ello es porque no se consideraron especialidad alguna respecto de los terrenos que los redactores del Plan consideraban protegible, como todos los demás terrenos de esa categoría; propuesta que la Corporación hizo suya al aprobar provisionalmente el Plan. Y no está de más recordar que en esos trabajos se consideraron dignos de protección terrenos que no estaban comprendidos en áreas delimitadas de protección específica por la legislación medioambiental, considerando los redactores del Plan -y el Ayuntamiento al acogerlo- que los valores a proteger excedían de los que se confería a esas áreas delimitadas en el término municipal a determinadas zonas; entre ellas la de autos que, como se razona en la modificación, carecía de protección específica medioambiental. **Pues bien, todas esas razones a favor de la protección admitida para los terrenos parecen desaparecer en pocos meses, porque ya aprobado provisionalmente el Plan con esa determinación concreta, se viene a considerar que no hay valores específicos y, en conclusión, que no merecen especialidad alguna en cuanto a su protección.** Obsérvese que en la forma en que se ha elaborado la modificación de la aprobación provisional, no es que aquellos valores no existieran cuando, al menos, se hicieron los trabajos de elaboración del Plan, porque ello sería un a modo de rectificación del Plan -a discutir su posible incorporación por la vía elegida- sino que esos valores ya no existían al momento de hacerse la propuesta de Modificación. **Y todo ello con base en un informe que dice remitirse a estudios recientes, de los que no se deja constancia alguna. Y esa omisión es tanto más importante porque se venía**

a desdecir el planeamiento de lo que sí se había informado pocos meses antes. Sirva como claro ejemplo de lo que se razona, el apartado 5 de la Memoria (paginas 7 y 8), en la que se reconoce que "en la Memoria de Información de la Revisión del Plan General Municipal, se señala un área con presencia de aves (avutarda -otis tarda), según ya se expuso en el punto anterior, que al ser área muy próxima al núcleo urbano, la hace susceptible de futuras alteraciones del hábitat, por lo que EL PLAN CONSIDERÓ LA PROTECCIÓN DE ESTE SUELO COMO ÁREA DE INTERÉS FAUNÍSTICO por la voluntad del planificador de preservar sus características en razón de unos valores iniciales intrínsecos del territorio." Pues bien, frente esos criterios de planificación iniciales y ya recogidos en la aprobación provisional por el Ayuntamiento, se alteran con la escueta mención, ya antes señalada, de que unos tan genéricos como inconcretos "estudios recientes del territorio expuestos, (niegan) que el área objeto de estudio tenga valores suficientes como para que permanezcan categorizados..." Y no se puede perder de vista que aquella protección que se confería a los terrenos en la redacción originaria del Plan, se fundaba precisamente, en palabras de la Memoria elaborada, en que por estar próximos al suelo urbano, se corría el riesgo de "alteraciones del hábitat", y ese riesgo es, precisamente, el que se consume con la Modificación realizada, sin motivos suficientes que lo justifiquen. Y en este sentido es de recordar el razonamiento que se hace en el apartado 87 (subapartado 4.8.4 "Diagnóstico") de la Memoria Síntesis de la Ordenación, sobre la necesidad de preservación del suelo rústico del municipio, por el riesgo de su deterioro, que constituye el fundamento genérico de la protección general que se hace de ese tipo de suelo.

UNDÉCIMO

A la ausencia de motivos y razones objetivas que justificaran tan importante cambio de criterio en el planeamiento, han de sumarse otras de mayor repercusión, que incide en la propia técnica de la planificación. En efecto, y ello enlaza con el razonamiento de la demanda, **si el Plan ha de ser un todo armónico que adopta las determinaciones en función de criterios concurrentes para todo el terreno a que afecta, resulta indudable que la desprotección de una importante área no es algo que pueda considerarse aisladamente, como se hace en la modificación de la aprobación provisional de autos, sino que ha de suponer un cambio de criterio en la planificación integral. Es decir, posiblemente la planificación de la Ciudad habría sido diferente si los trabajos preparatorios -donde se adoptan esas decisiones conforme a las circunstancias existentes- se hubieran realizado sobre la base de que hay terrenos al norte de la ciudad -los de autos-, que ya no era necesario proteger; porque deberá entenderse que en esos trabajos la exclusión de esos terrenos del proceso urbanizador no era por innecesaridad, sino por especial protección, de tal forma que no se conoce las soluciones que habrían sido admisible de haberse podido incorporar al proceso urbanizador esos terrenos, que se ha terminado por concluir que no merecen la protección que, al elaborarse el Plan, se le habían conferido.**

DUODÉCIMO

Lo expuesto en el anterior fundamento es relevante a los efectos del debate incluso en su aspecto formal, porque altera la conclusión que se hace en la

demanda al razonamiento a que antes se ha hecho referencia y que no es otro que declarar los terrenos como urbanizables, por más que en el suplico de la demanda esa petición quede amparada en el eufemismo a que antes se ha hecho referencia al describir el objeto del recurso. En efecto; no es que la modificación de la aprobación provisional del Plan no motive el por qué se consideran innecesario para el desarrollo urbano, sino que tan siquiera se justifica el por qué se altera la protección que se le había conferido a los terrenos. Bien es verdad que no es ésta una cuestión suscitada en la demanda, pero sí se cuestiona en ella la ausencia de motivación de la modificación, esa ausencia de motivación afecta primero a la desprotección, porque sólo si ésta fuera admisible cabría suscitar la falta de exclusión del proceso urbanizador. Y ese razonamiento y precedencia en los efectos de la ausencia de motivación -argumento básico de la pretensión revocatoria- no deja de tener reflejo en el suplico de la demanda. En efecto, en la forma en que se delimita el objeto del proceso, conforme a su esquema legal, no ofrece problemas en cuanto a la "actividad administrativa" impugnada -la resolución autonómica que aprueba definitivamente el Plan con las modificaciones introducidas a la aprobación provisional municipal-; pero no puede decirse lo mismo de la situación jurídica individualizada, que se concreta en la demanda con los confusos términos de que las Administraciones mencionadas "tramiten y aprueben la inclusión en el Plan... de la clasificación que corresponda al suelo... conforme a la inexistencia de causa de protección ambiental ni de innecesaridad para su desarrollo urbano..."; premisas que es necesario despejar en el orden expuesto de examinar si la modificación es ajustada a Derecho y, en su caso, determinar la clasificación y calificación específica que deba darse a los terrenos; materia que es necesario dejar ya sentado, roza las potestades jurisdiccionales, como veremos.

DECIMOTERCERO

Centrado el debate en sede de justificación de la decisión adoptada por el planeamiento para su modificación, cabría añadir un elemento más cual es la ineficacia de la finalidad pretendida, lo cual ha de ser relevante a los efectos de examinar la legalidad del acuerdo que se impugna. Ya se dijo que la razón última, aunque no la formal y directa, de la modificación de la aprobación provisional era posibilitar la adquisición de terrenos para la instalación de la Plataforma Logística. Sin embargo, no se acierta a comprender que tal actuación pudiera servir a esos fines. De una parte, es indudable que la mera clasificación de los terrenos en urbanizable común, no habilita, por si sola, la construcción de unas instalaciones de esa naturaleza -instalaciones de transportes, pero también para la ubicación de empresa e instalaciones accesorias, de todo tipo-, necesitarían un "instrumento" de planeamiento que las habilitara. Se hace mención en la demanda a la posterior redacción de un Proyecto de Interés Regional, de los que se regulan en los artículos 60 y siguientes de la ya citada Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y ciertamente que pensando en instalaciones de este tipo está justificado éste peculiar instrumento de planificación territorial, pero de importante relevancia específica en el ámbito urbanístico en particular, como se desprende de su regulación. Se evidencia lo dicho cuando se establecen los objetos de estos Proyectos en el artículo 60.2º; es decir: las "infraestructuras de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas o adecuadas a su más completa y eficaz gestión o explotación, destinadas a las comunicaciones terrestres y aéreas..." (apartado a), o más específicamente las de "obras o servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre las Administraciones Públicas o precisas, en todo caso, para el cumplimiento de tareas comunes o de competencias concurrentes,

compartidas o complementarias." (apartado d). Actuaciones estas que, además, en el caso de autos, comportan el desarrollo de políticas comunitarias de desarrollo regional, como ya vimos. Si ello es así y resulta necesario ese nuevo instrumento planificador que habilite la instalación, resulta más patente la falta de justificación de esa desprotección. Y ello porque si bien en la redacción originaria del mencionado artículo 60.1º de la Ley de 2001 se disponía expresamente que estos Proyectos podrían ejecutarse en "cualquier clase de suelo, con excepción de la de suelo no urbanizable protegido", lo que supondría que en el caso de autos se imponía esa desprotección para la aprobación de ese eventual Proyecto; resulta que el precepto fue modificado por la Ley de la Asamblea de Extremadura 6/2002, de 27 de junio, ya citada, que vino a dar nueva redacción al precepto, de tal forma que tras la reforma, el párrafo transcrito dispone que los Proyectos de Interés Regional pueden "desarrollarse en cualquier clase de suelo, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final de este párrafo..."; remisión al inciso final que supone excluir que puedan desarrollarse Proyectos que no sean compatibles "con la protección que, al margen del planeamiento municipal, dispensen al suelo en que se ubiquen las Leyes de Defensa del Medio Ambiente, del Patrimonio Histórico y demás leyes sectoriales". Es decir, lo que condicionan al Proyecto es esa legislación medioambiental -precisamente uno de los fundamentos de la desprotección de los terrenos de autos, como ya vimos, la falta de afección por esa normativa que sí comprende otros terrenos del término municipal-, pero no la protección que establezca el Plan, de ahí que el precepto, en la nueva redacción, disponga que esa compatibilidad quede "al margen del planeamiento municipal", exclusión evidente porque estos Proyectos tienen rango normativo superior a los Planes urbanísticos, conforme se corresponde de su propia naturaleza de instrumentos de planificación territorial y evidencia el hecho de que es el Plan el que ha de adaptarse al Proyecto (artículo 61.1º .j) y no al contrario. En suma, nada impedía que manteniendo los terrenos la protección que se consideró procedente al aprobarse provisionalmente el Plan, podría haberse aprobado un Proyecto de Interés Regional que posibilitara la instalación de la Plataforma, sin necesidad de reclasificar una superficie de terreno que excede de esa concreta finalidad. Y no puede pasarse por alto que lo expuesto es relevante como complemento a la falta de justificación de la decisión adoptada, porque si se pretende esa finalidad de "liberar" terrenos para la construcción de las instalaciones de transportes mencionada, realizarlo directamente desde su protección inicial que se consideró oportuna al elaborar el Plan, permitiría que sólo se viesen afectados los concretos terrenos que fueran necesarios. Hacerlo en la forma consumada, comporta afectar una superficie que excede de los necesarios a tal fin. Incluso cabe un efecto añadido que no se puede desconocer, porque desprotegidos los terrenos, nada impide que los propietarios ejerciten el derecho limitado, pero real y efectivo, que le confiere el artículo 18.2º de la Ley del Suelo Autonómica, derecho que en la forma en que se han clasificado los terrenos sería posible porque no podría limitarse ese derecho; y entonces si que se frustraría la finalidad que se dice pretender con la Modificación Puntual de la Aprobación Provisional, que ha pasado a la Aprobación Definitiva efectuada en la resolución autonómica que se impugna.

DÉCIMOCUARTO

Lo razonado en los anteriores fundamentos no pueden sino concluir en la nulidad de la resolución que se impugna, único grado de ineficacia de las disposiciones reglamentarias, de la que participan los instrumentos del planeamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y aun cuando a la postre esa decisión no sea acorde a lo interesado por los recurrentes, pese a la consecuencia ineludible de estimación de la primera de las pretensiones accionadas en la demanda -la anulatoria-, es lo cierto que lo que se cuestiona en la demanda no es sólo la legalidad de la resolución autonómica sino también, como dijimos antes, la falta de motivación y justificación de la solución urbanística conferida a los terrenos. **Ausencia de justificación que, como vimos antes, pasa primero por desproteger los terrenos y, subsiguientemente, su adscripción a suelo no urbanizable común en vez de urbanizable.** En suma, que no puede acogerse en este proceso la pretensión de los recurrentes de la situación jurídica individualizada de que los terrenos -todos los de la denominada Zona 10- pasen a ser clasificados como urbanizables por las razones antes apuntadas en cuanto una decisión de esa trascendencia no puede adoptarse al margen de la configuración general del planeamiento, como ya antes se dijo. Pero es que, además de ello, esa decisión sería siempre de difícil acogida, porque aun sin dejar de reconocer los límites que se imponen al planificador, a los que se ha hecho ya referencia, es lo cierto que en el caso de este tipo de suelo -a diferencia del urbano, de frecuente declaración en sentencia, por tratarse de suelo ya incorporado al proceso urbanizador y definición legal- ofrece la dificultad de afectar a la configuración integral de la Ciudad, del propio planeamiento, que ha contemplado ya la determinación del suelo vinculado al desarrollo urbanístico con esa clasificación de determinados terrenos a los que se vendrían a añadir los que se declarasen en sentencia. Incluso repárese que imponer la clasificación de este tipo de suelo ex novo, puede -en realidad en este caso debe- afectar a las propias determinaciones, no ya de esos concretos terrenos, sino de los, al menos, colindantes, porque obliga a establecer alteraciones en vías de comunicación y, en general, de todo tipo de dotaciones. Por ello y tratándose de auténticos reglamentos, lo procedente es mantener la limitación que nos impone el artículo 71.2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso -administrativa y limitar nuestro pronunciamiento a la mera declaración de nulidad de la resolución en cuanto a los concretos terrenos examinados que se contienen en el Plan aprobado.

DÉCIMOQUINTO

No se aprecian temeridad o mala fe a los efectos de una concreta imposición de costas a ninguna de las partes de conformidad con lo prevenido en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso -administrativa.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

Por la potestad que nos confiere la Constitución Española.

FALLAMOS

Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Don Antonio Crespo Candela, en nombre y representación de Don Marco Antonio y Doña María Ángeles contra la resolución de la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura, de 7 de noviembre de 2007, publicada en el Diario Oficial de Extremadura del siguiente día 24 del mismo mes, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal y el Plan Especial de Protección del Casco Histórico de Badajoz; que se declara parcialmente nula de pleno Derecho, por no estar plenamente ajustado al Ordenamiento Jurídico, en lo que se refiere a la Modificación de la Aprobación Provisional de dicho Plan a que se hace referencia en las actuaciones; sin hacer expresa condena en cuanto a las costas procesales.

Y para que esta sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días, conforme previene la Ley y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

OCIO

Queremos festejar la llegada de la primavera con el colorido y los aromas que se pueden respirar en los **Patios de Córdoba**.

Una vez al año los Patios abren sus puertas al visitante, con motivo de la celebración del **Concurso Municipal de Patios Cordobeses**; el Concurso, convocado por el Ayuntamiento de Córdoba, tiene como finalidad elegir los patios más bellos, frondosos e interesantes.



El Festival de Patios se celebra desde el mes de mayo de 1918, aunque se institucionalizó en 1933, y se consolidó definitivamente en 1947. En la actualidad se admiten a concurso dos categorías: arquitectura antigua y arquitectura moderna.

Así mismo, los Patios de Córdoba han presentado su candidatura a la UNESCO como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad; el próximo mes de junio pasarán el último corte de selección de la UNESCO, habiendo superado el primero en junio de 2009. Si se logra la selección, la declaración expresa como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad tendrá lugar en octubre.

Durante los días del concurso, del **5 al 16 de mayo de 2010**, se permitirá el acceso a los mismos, permitiendo disfrutar de tan magnífico entorno, enclavado en el centro histórico de la ciudad y ornamentado exclusivamente con elementos naturales y florales del tiempo. El horario de apertura de los Patios será de 11:00 h. a 14:00 h. y 19:00 h. a 23:00 h., excepto los viernes y sábados, cuando el mismo horario se amplía hasta las 24:00h.



Para buscar el origen de los patios hay que retroceder en el tiempo y remontarse hasta la antigüedad, cuando se construían las viviendas con un espacio en el centro que servía para recoger el agua que caía de la techumbre, inclinada hacia adentro, a la vez que las habitaciones que se orientaban hacia ese espacio recibían luz natural, sin necesidad de tener ventanas exteriores.

Esta utilidad se siguió conservando por las diferentes culturas que pasaron por la Península Ibérica, cada una con sus peculiaridades, de forma que las casas se construían en torno al patio y se distribuían alrededor de la galería superior. El patio se convertía en lugar de encuentro y reunión, un espacio idóneo para pasar de forma agradable las calurosas veladas cordobesas, entre el sonido del agua y el perfume de las flores.



