

## **PARTIDAS QUE INTEGRAN LA BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS**

Esther María CASTELLANO MORENO-VAQUERIZO

*Funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional,  
Subescala de Intervención-Tesorería, categoría Superior.  
Tesorera del Ayuntamiento de Benicasim*

Marc PALOMERO LLOPIS

*Funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional,  
Subescala de Secretaría, categoría Superior.  
Vicesecretario del Ayuntamiento de la Vall d'Uixò*

### **SUMARIO:**

1. Resumen.
2. Introducción.
3. Enfoque en el sistema tributario local.
4. El ICIO, como fuente de financiación de las entidades locales.
5. Imposición y ordenación del ICIO y regulación mediante ordenanza fiscal para su implantación.
6. Marco normativo del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Diferencia con la Tasa por licencia urbanística.
7. La base imponible del ICIO, regulación legal.
  - 7.1. Criterios jurisprudenciales sobre partidas incluidas y excluidas.
  - 7.2. Criterios establecidos en las consultas vinculantes de la DGT y SGTL.
  - 7.3. Exclusiones consolidadas por la doctrina y jurisprudencia.
  - 7.4. Algunas interpretaciones jurisprudenciales autonómicas.
8. Conclusión.
9. Bibliografía.

## 1. RESUMEN

El artículo versa sobre las partidas que integran la base imponible del ICIO, con el objetivo de clarificar el concepto de coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra.

A través del análisis normativo y jurisprudencial, se exponen los criterios interpretativos consolidados para garantizar una correcta aplicación del impuesto y la práctica de las liquidaciones, evitando conflictos entre la Administración y los sujetos pasivos y, por consiguiente, la litigiosidad jurisdiccional.

## 2. INTRODUCCIÓN

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) es un tributo de titularidad municipal, de carácter potestativo, indirecto y real, que grava la realización, dentro del término municipal, de determinadas actuaciones materiales de transformación física del suelo o del vuelo. Su establecimiento no es obligatorio para los municipios, pero una vez acordado mediante el acuerdo de imposición y ordenación y la correspondiente ordenanza fiscal, se integra plenamente en su sistema de recursos tributarios propios.

Uno de los aspectos que genera mayor controversia en su aplicación práctica es la correcta determinación de la base imponible, especialmente en lo relativo a las partidas que deben integrarla.

La normativa reguladora del ICIO establece que la base imponible del impuesto se calcula atendiendo al coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, concepto jurídico indeterminado cuya interpretación ha sido objeto de un amplio desarrollo doctrinal y jurisprudencial.

En este contexto, resulta esencial delimitar con precisión qué partidas del presupuesto de ejecución material deben incluirse y cuáles deben excluirse, a fin de garantizar una correcta liquidación del impuesto y evitar conflictos entre la Administración tributaria y los sujetos pasivos.

El presente artículo tiene por objeto analizar las distintas partidas que integran la base imponible del ICIO, atendiendo tanto a la normativa aplicable como a los criterios interpretativos fijados por los tribunales y la doctrina fijada, con especial referencia a los elementos que suelen suscitar mayor debate en la práctica administrativa.

### **3. ENFOQUE EN EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL**

La figura del ICIO se incluye dentro del sistema tributario local que, a su vez, se inserta dentro del modelo constitucional de autonomía territorial diseñado por la Constitución española de 1978. El artículo 137 CE reconoce la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses; el artículo 140 CE garantiza su autonomía y personalidad jurídica plena; y, de forma nuclear, el artículo 142 CE consagra el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales, estableciendo que deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La potestad tributaria local tiene su anclaje directo en el artículo 133.2 CE, conforme al cual las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Este inciso es esencial: las entidades locales no disponen de potestad tributaria originaria plena, sino derivada, en el marco definido por el legislador estatal, en virtud del principio de reserva de ley en materia tributaria (art. 31.3 CE)<sup>1</sup>.

En desarrollo de este marco constitucional, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), reconoce en su artículo 4.1.b) la potestad tributaria y financiera de las entidades locales, y en su artículo 106.1 establece que tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

---

<sup>1</sup> Según sostiene Aníbarro Pérez (2003), el sistema tributario local se configura así mediante la confluencia de fuentes autónomas y heterónomas, donde la autonomía financiera de los ayuntamientos se manifiesta principalmente en la capacidad de concretar elementos esenciales como los tipos de gravamen dentro de los límites legales establecidos. ANÍBARRO PÉREZ, S. (2003). «El sistema tributario local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera». El Consultor de los Ayuntamientos, (21), págs. 3581-3601.

Esta autonomía se proyecta principalmente a través de la aprobación de ordenanzas fiscales (art. 106.2 LRBRL), en las que se concretan los elementos del tributo dentro de los márgenes fijados por la ley estatal.

La regulación sistemática de los recursos tributarios municipales se contiene en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que desarrolla el mandato constitucional del artículo 142 CE y configura el núcleo del sistema de financiación local.

#### 4. EL ICIO, COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

El artículo 2 del TRLRHL establece la clasificación general de los recursos de las entidades locales, los cuales están constituidos por:

- Los procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Tributos propios, que se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos, así como los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Subvenciones.
- Precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Demás prestaciones de derecho público.

No obstante, la doctrina señala que, a pesar de esta enumeración legal, el sistema tributario local continúa asentado sobre bases preconstitucionales, lo que provoca que la disponibilidad real de recursos propios se encuentre alejado de las necesidades financieras actuales de los entes locales. Esto genera una situación en la que la suficiencia financiera sigue dependiendo sustancialmente de las transferencias y fuentes estatales<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Desde una perspectiva técnico-jurídica, esta autonomía financiera formal presenta una "falta de correspondencia" con la realidad operativa. Como señala **Martín Queralt (2019)**, el sistema de ingresos permanece anclado en bases

Centrándonos en el ICIO, este tributo se encuadra en la tipología de impuestos prevista en el artículo 2.1.b) del TRLRHL.

El artículo 59 del TRLRHL distingue entre impuestos municipales de exacción obligatoria y potestativa, mientras que el artículo 20 y siguientes regulan las tasas, y los artículos 28 a 37 las contribuciones especiales.

Entre los impuestos obligatorios, esto es, que deben exigir necesariamente los municipios se encuentran:

- a) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
- b) Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
- c) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Los impuestos potestativos para los municipios son:

- a) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)
- b) Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

Como se puede constatar, el ICIO puede operar como un instrumento de financiación municipal cuando la entidad local acuerda su establecimiento y regula adecuadamente sus elementos esenciales dentro del marco legal. No obstante, en términos agregados para el conjunto de los municipios de España (régimen común), el ICIO representa aproximadamente entre el 2% y el 3,5% de los ingresos totales de los presupuestos municipales.

En etapas de expansión inmobiliaria (como los años 2006-2007), el ICIO llegó a representar más del 10-12% de los ingresos de muchos ayuntamientos.

---

preconstitucionales, lo que genera una **dependencia estructural** de las transferencias estatales que actúan como un "referente inamovible" en la financiación local. Este desequilibrio evidencia la necesidad de una revisión profunda del modelo para garantizar que la disponibilidad de recursos propios sea coherente con el incremento de las responsabilidades de gasto asumidas por los entes municipales.

MARTÍN QUERALT, J. (2019). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, (6), págs. 16-25. Instituto Nacional de Administración Pública.

En la actualidad, su peso se ha estabilizado en niveles mucho más bajos debido a la moderación del sector y a que su tipo de gravamen está topado por ley en un máximo<sup>3</sup>.

## 5. IMPOSICIÓN Y ORDENACIÓN DEL ICIO Y REGULACIÓN MEDIANTE ORDENANZA FISCAL PARA SU IMPLANTACIÓN

Como hemos indicado anteriormente, el ICIO constituye una manifestación concreta de la potestad tributaria, si bien su creación y regulación estructural no es autónoma, sino derivada, en la medida en que corresponde al legislador estatal definir sus elementos esenciales. El municipio decide si lo establece o no —al tratarse de un impuesto potestativo— mediante el correspondiente acuerdo de imposición y ordenación del tributo y desarrollará su régimen a través de la ordenanza fiscal, dentro de los márgenes estrictamente fijados por la ley estatal, como marca el artículo 15 del TRLRHL.

El artículo 16 del TRLRHL exige que las ordenanzas fiscales que establecen tributos locales regulen, como mínimo, todos los elementos estructurales del tributo: hecho imponible, sujetos pasivos y responsables, beneficios fiscales (exenciones, reducciones y bonificaciones), base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota, período impositivo y devengo. Además, deben fijar los sistemas de declaración e ingreso y especificar la fecha de aprobación y la de inicio de aplicación.

Pueden incluir también normas complementarias previstas en el artículo 15.3 TRLRHL (normas de gestión, liquidación, inspección y recaudación, dentro del marco legal).

La aprobación de la ordenanza debe adoptarse simultáneamente al acuerdo de imposición del tributo. Si se modifica, el acuerdo debe recoger expresamente la nueva redacción de los preceptos afectados y las fechas de aprobación y entrada en vigor.

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda y Función Pública: *Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales* (Estadísticas de Liquidación de Presupuestos).

Fundación Democracia y Gobierno Local: Informe *QDL64 - La financiación de los Gobiernos locales* (Febrero 2024).

En lo que respecta al procedimiento de aprobación y publicación de la ordenanza fiscal, debe atenderse a lo previsto en el artículo 16 del TRLRHL, que exige:

a) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento aprobando provisionalmente su establecimiento o modificación, en su caso.

b) Exposición al público por plazo de treinta días, como mínimo, mediante edictos que se deberán publicar en el Boletín Oficial de la Provincia (o de la CCAA uniprovincial). Asimismo, las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial para que los interesados puedan examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

c) Finalizado el plazo de información pública, se adoptará el Acuerdo definitivo que proceda, resolviendo las reclamaciones presentadas y la redacción definitiva de la modificación de la Ordenanza. En el caso de que no se hubiesen presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el Acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de Acuerdo plenario.

d) Publicación del acuerdo de aprobación definitiva, o del provisional elevado a definitivo, y del texto íntegro de la Ordenanza o de sus modificaciones en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial. La Ordenanza aprobada o su modificación no entrarán en vigor hasta que no se haya realizado esta publicación.

## **6. MARCO NORMATIVO DEL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS. DIFERENCIA CON LA TASA POR LICENCIA URBANÍSTICA**

La regulación sustantiva del ICIO se contiene en los artículos 100 a 103 del TRLRHL. Es en estos preceptos es donde se delimita la naturaleza del impuesto, el hecho imponible, los sujetos pasivos, la base imponible, la cuota, el devengo y los aspectos esenciales de la gestión tributaria.

El artículo 100 TRLRHL define el hecho imponible en términos amplios, configurándolo como la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición.

La finalidad del ICIO es gravar una manifestación de capacidad económica vinculada al coste de ejecución material de la obra.

En cambio, la tasa por licencia urbanística encuentra su marco normativo en los artículos 20 y siguientes del TRLRHL. Las tasas son tributos vinculados a la prestación de un servicio público o a la realización de una actividad administrativa que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. En este caso, el hecho imponible es la actividad municipal de tramitación, control y otorgamiento de la licencia. Su fundamento no es la capacidad económica derivada de la obra, sino el coste del servicio administrativo prestado.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado esta compatibilidad al no apreciarse doble imposición, precisamente por la distinta naturaleza y presupuesto de hecho de cada figura tributaria<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista jurídico no existe incompatibilidad entre ambos tributos, dado que responden a hechos imponibles distintos y autónomos. Es práctica habitual que numerosos ayuntamientos exijan de forma simultánea el ICIO y la tasa por licencia de obras cuando concurren los requisitos para su liquidación.

En el siguiente cuadro se exponen las principales diferencias:

<sup>4</sup> **Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1998** (Roj: STS 3314/1998). En este pronunciamiento el Supremo afirma que el hecho imponible del ICIO —la realización de una construcción, instalación u obra— es distinto al de la tasa por licencia de obras o urbanística —la actividad municipal de control y concesión de la licencia—, de modo que ambos tributos pueden coexistir sin vulnerar el principio de no doble imposición por tratar objetos distintos.

| Característica                      | Impuesto (I.C.I.O.)                                                                                           | Tasa por Licencia de Obras                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Hecho Imponible</b>              | La realización material de cualquier construcción, instalación u obra dentro del municipio.                   | La actividad municipal de contraste de los proyectos con la legalidad urbanística para expedir la licencia.                  |
| <b>Alcance</b>                      | No incluye estudios previos, anteproyectos ni proyectos básicos o de ejecución.                               | Se basa fundamentalmente en el examen técnico de los proyectos y la actividad administrativa.                                |
| <b>Momento del Devengo</b>          | Se devenga en el momento de iniciarse efectivamente la construcción o instalación.                            | Se produce cuando se inicia la prestación del servicio municipal o la actividad de control.                                  |
| <b>Independencia de la Licencia</b> | El impuesto nace aunque la licencia no se haya obtenido, siempre que exista la obra.                          | La tasa es el presupuesto para que el Ayuntamiento realice la actividad técnica de verificación.                             |
| <b>Efecto de no construir</b>       | La licencia faculta para realizar la obra pero no obliga; si no se hace la obra, no se consolida el impuesto. | Si el servicio se presta (revisión del proyecto), la tasa es procedente aunque el interesado decida no construir finalmente. |

## 7. LA BASE IMPONIBLE DEL ICIO, REGULACIÓN LEGAL

La base imponible del ICIO ha permanecido en gran medida estable desde su creación en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, centrada en el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra. Las reformas que se han producido a lo largo del tiempo han afectado, en su mayoría, a los tipos impositivos, bonificaciones, exenciones y gestión administrativa, pero no han alterado de forma sustancial la forma en que se calcula la base imponible.

Actualmente y conforme al artículo 102 del TRLRHL, la base imponible del ICIO está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquélla.

Por su parte, el presupuesto de ejecución estaría formado normalmente por costes directos, tales como mano de obra, materiales, gastos de amortización, conservación y funcionamiento de máquinas e instalaciones necesarias para realizar la obra. Así como los costes indirectos, entre los que podemos citar los gastos de oficinas, comunicaciones, talleres, almacenes, el coste del personal técnico y administrativo y otros imprevistos<sup>5</sup>.

La ley excluye expresamente de la base imponible el IVA y demás impuestos análogos de regímenes especiales, las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas con la construcción, instalación u obra, los honorarios profesionales, el beneficio empresarial del contratista y cualquier otro concepto que no integre estrictamente el coste de ejecución material (art. 102 del TRLRHL).

### 7.1. Criterios jurisprudenciales sobre partidas incluidas y excluidas

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha perfilado el alcance de la base imponible, estableciendo que deben incluirse únicamente los conceptos que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y que carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada<sup>6</sup>.

Así, en la STS de fecha de 14 de mayo de 2010 (Roj: STS 2666/2010), se fija doctrina legal para el caso de parques eólicos, señalando que forman parte de la base imponible no solo las obras civiles necesarias, sino también todos los elementos esenciales para la captación de energía (como aerogeneradores o placas solares) que

<sup>5</sup> El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Los impuestos Municipales Potestativos. Ismael Jiménez y Lucía Molinos Rubio (Banco de Conocimientos del INAP, 2011).

<sup>6</sup> Sobre la cuantificación de la base imponible en parques eólicos, Calvo del Castillo sostiene que el hecho imponible del ICIO no se limita a la obra civil, sino que abarca aquellas instalaciones que, por sus dimensiones y efecto transformador del entorno, requieren de licencia urbanística. En este sentido, componentes como los fustes y las palas de los aerogeneradores deben incluirse en la base imponible al ser elementos externos y visibles que afectan el paisaje y el medio ambiente. Calvo del Castillo, V. (2003). *La base imponible del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras correspondiente a un parque eólico*. Informes de las asesorías jurídicas de los entes locales. Fundación Democracia y Gobierno Local. QDL, 1. Págs. 143-149.

figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada.

Esta doctrina se extiende a instalaciones fotovoltaicas por la STS de fecha 23 de noviembre de 2011 (Roj: STS 7630/2011) y de 9 de diciembre de 2011 (Roj: STS 8410/2011), que consideran incluidos en la base imponible todos los elementos integrados y esenciales para la producción de energía, aunque sean fabricados por terceros, siempre que no tengan independencia funcional y orgánica respecto de la instalación.

Por el contrario, quedan excluidos conceptos como el coste de gestión de residuos, estudios de impacto ambiental, partidas de control de calidad, seguridad y salud, y cualquier documento que, aunque tenga partida presupuestaria propia, no integre el coste de ejecución material de la obra.

En la STS de fecha 21 de junio de 1999 (Roj: STS 4363/1999), el Tribunal considera incluibles, en relación con una empresa del sector energético, las instalaciones eléctricas técnicas (cuadros, celdas, transformadores, equipos de distribución, control y protección), así como los elementos técnicos necesarios para el funcionamiento de la instalación, cuando no son meros bienes muebles independientes y se incorporan de forma estable y permanente a la obra. Asimismo, entiende incluidos los equipos e instalaciones que, junto con la obra civil, constituyen un todo único, funcional y técnicamente inseparable. El Tribunal subraya que estas partidas sí forman parte del coste real y efectivo de la obra, al ser imprescindibles para que la instalación cumpla su finalidad

La STS de fecha 5 de octubre de 2004 (Roj: STS 6199/2004), señala que la obra está integrada no sólo por partidas de albañilería (cimentación, estructura, muros perimetrales, forjados, cubiertas, tabiquería, etc.), sino que alcanza también a aquellas instalaciones, como las de electricidad, fontanería, saneamiento, calefacción, aire acondicionado centralizado, ascensores y cuantas normalmente discurren por conducciones empotradas, y sirven, además, para proveer a la construcción de servicios esenciales para su habitabilidad o utilización. En el caso expuesto, el Ayuntamiento ya había excluido correctamente, entre otras, las siguientes partidas: estudio de seguridad e

higiene, determinados elementos de instalaciones y equipamientos como electrobombas, muebles de fregadero, calentadores de agua, extintores, antenas y amplificadores, porteros automáticos y telefonillos, extractores, buzones o rótulos. Respecto de estas partidas, el Tribunal considera correcta su exclusión y no entra a revisarlas.

La STS de fecha 20 de febrero de 1995 (Roj: STS 8619/1995) aclara que el coste real y efectivo no comprende todos los desembolsos efectuados por el dueño de la obra, sino solo los que se integran en el presupuesto presentado para su visado, excluyendo los gastos generales y el beneficio industrial del contratista.

La STSJ de La Rioja 153/2004 de fecha 15 de marzo de 2004 (Roj: STSJ LR 219/2004) y la STS de fecha 18 de enero de 1995 (Roj: STS 8246/1995) confirman la exclusión de partidas relativas a control de calidad, seguridad y salud, así como de la maquinaria industrial que no sea parte integrante del presupuesto de ejecución material.

Se puede concluir que la base imponible del ICIO está constituida por el coste real y efectivo de la obra y este incluye todas las partidas que quedan integradas en la construcción, instalación u obra y que, sin estas, no tendría su razón de ser. Se trata de partidas que integran el presupuesto de ejecución material, siempre que sean necesarias para la obtención de la licencia urbanística y formen parte del proyecto de ejecución.

En consecuencia, se incluyen las partidas que:

1. Figuran en el proyecto para el que se solicita la licencia
2. Carecen de identidad propia respecto de la obra
3. Son elementos técnicos inseparables
4. Sirven para la habitabilidad o utilización del inmueble
5. Requieren licencia de obras o urbanística

En último término, cabe destacar la STS 273/2021, 25 de fecha febrero de 2021 (Roj: STS 827/2021) que permite determinar si el Ayuntamiento puede modificar en la liquidación definitiva del ICIO el método de cálculo utilizado en la liquidación provisional (módulos de valoración por presupuesto de ejecución material), y si ese cambio permite incluir partidas no valoradas en la liquidación provisional. Se concluye

que, para la liquidación definitiva, tras la comprobación administrativa, la Administración puede determinar el coste real y efectivo, aunque haya variado respecto de la liquidación provisional empleada, siempre que dicho coste derive del presupuesto de ejecución material.

Este pronunciamiento refuerza que la base imponible se fija sobre el coste final de ejecución material real, y no sobre estimaciones puramente formales o módulos, no admitiendo la inclusión de partidas que no estuvieran contempladas en el presupuesto de ejecución material originario.

## **7.2. Criterios establecidos en las consultas vinculantes de la DGT y SGTI**

Se referencian las consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos número V3251-20, de fecha 30 de octubre de 2020 (consulta relacionada con la reforma de las instalaciones de las entidades financieras y en relación con las partidas de costes de las pantallas de televisión, los terminales de trabajo, los recicladores, la instalación de intrusismo y seguridad, las cajas de seguridad y los cajeros automáticos) y número V0173-22, de fecha 3 de febrero de 2022 (consulta relacionada con la ampliación de la superficie de una fábrica y la instalación del equipo industrial correspondiente).

Queda reiterado que para incluir una partida en la base imponible del ICIO deben cumplirse dos requisitos:

- Que los elementos queden integrados en la unidad de obra de que se trate o sean necesarios para su ejecución.
- Que sirvan para proveer a la construcción, instalación u obra de servicios esenciales para su habitabilidad o utilización.

Se excluyen de la base imponible los elementos que, aunque se utilicen en el proceso de fabricación o actividad, no sean inseparables de la obra ni estén integrados en el proyecto para el que se solicita la licencia. En estos casos, solo se incluye el coste de su instalación, no el de adquisición de la maquinaria.

La Subdirección General de Tributos Locales, en consulta vinculante número V1840-07, de fecha 7 de septiembre de 2007 coincide con la doctrina jurisprudencial y doctrinal, declarando que se incluyen en la base imponible los elementos que figuren en el proyecto y sean inseparables de la obra, aunque hayan sido fabricados fuera de la misma, siempre que sean esenciales para la funcionalidad de la instalación y no tengan independencia funcional y orgánica.

La consulta vinculante número V1269-21, de fecha 6 de mayo de 2021 de la Subdirección General de Tributos Locales, referida a un apicultor en régimen trashumante y de autoconsumo que pretende trasladar sus instalaciones de forma provisional a otras localidades, precisa que si la instalación de colmenas está sujeta a licencia urbanística, puede existir hecho imponible del ICIO. Al tratarse de una instalación temporal, la base imponible del ICIO se limita al coste de instalación de las colmenas y elementos auxiliares, pero no al precio de adquisición de las colmenas, salvo que vayan a permanecer de forma permanente en el terreno.

Finalmente, en la más reciente consulta Vinculante Subdirección General de Tributos Locales V1024-25, de 20 de junio de 2025, se resuelven las dudas de una entidad sobre qué elementos de la reforma de un centro deportivo deben tributar en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). Para determinar si la nueva maquinaria y mobiliario del gimnasio deben tributar, la DGT establece dos condiciones acumulativas que deben analizarse:

1. Integración: Que los elementos queden integrados en la unidad de obra o sean necesarios para su ejecución, con vocación de permanencia y no como un montaje sustituible.
2. Esencialidad: Que sirvan para proveer servicios esenciales para la habitabilidad o utilización del local, independientemente de si son necesarios para la actividad económica específica (ya que el ICIO no grava la actividad, sino la construcción).

Como nota importante, se destaca que corresponde al órgano gestor del ayuntamiento analizar cada partida individualmente para verificar si cumple estos requisitos técnicos y urbanísticos según la normativa autonómica aplicable.

### **7.3. Exclusiones consolidadas por la doctrina y jurisprudencia**

#### **7.3.1. Gastos generales y beneficio industrial**

En relación con los gastos generales y el beneficio industrial del contratista, a los que se refieren el art. 131 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la jurisprudencia viene señalando que no se pueden incluir en la base imponible (STS de fecha 14 de mayo de 2010, Roj: STS 2666/2010).

A tal fin, estas partidas se deben excluir de la base imponible del ICIO cuando se acredite debidamente su existencia y cuantía.

La exclusión requiere que el beneficio industrial aparezca desglosado en el presupuesto, certificaciones de obra, facturas o contabilidad.

No es suficiente la simple mención porcentual o la existencia de documentos privados posteriores a la liquidación.

Estas partidas no miden la capacidad económica vinculada a la construcción, sino al volumen de negocio del constructor, lo que lo hace improcedente en la base imponible del ICIO (STS de fecha 31 de mayo de 2003, Roj: STS 3735/2003).

La carga de la prueba recae sobre el contribuyente y la omisión de ese desglose en los documentos no puede suplirse por manifestaciones de las empresas participantes ni por documentos ad hoc. (STSJ de Madrid número 745/2000, de fecha 17 de julio de 2000 -Roj: STSJ M 9724/2000- y número 473/2005 de fecha 20 de mayo de 2005- Roj: STSJ M 17274/2005-).

Si se pretenden deducir de certificaciones de obras, corresponde al obligado la carga de la prueba mediante aportación de facturas (STSJ Madrid número 693/2010, de fecha 24 de junio de 2010 -Roj: STSJ M 12451/2010-).

#### **7.3.2. Estudio de seguridad e higiene en el trabajo**

Se trata de un gasto ajeno al estricto coste el concepto de obra civil que no se puede integrar en la base imponible del ICIO aunque haya de incluirse en los proyectos de edificación y obras (STS de fecha 17 de noviembre de 2005, Roj: STS 8017/2005)<sup>7</sup>.

### ***7.3.3. Otras partidas a excluir de la base imponible del ICIO***

Los equipos, maquinaria e instalaciones contruidos por terceros fuera de la obra e incorporados a ella y que, por sí mismos, no necesitan licencia urbanística, salvo el coste de su instalación o colocación. Se excluye, por tanto, el coste de lo instalado.

La STS de fecha 18 de junio de 1997 (Roj: STS 4314/1997) apunta que entre las partidas que determinan el coste de ejecución material de la obra no se incluyen el coste de la maquinaria e instalaciones mecánicas (sí el coste de su instalación o colocación) y tampoco se incluye el coste de las instalaciones sobre la obra civil. Se remite a las sentencias de 24 de julio de 1999, 15 de abril de 2000, 16 de diciembre de 2003 y 30 de marzo de 2002.

El Tribunal Supremo insiste en la Sentencia de fecha 17 de noviembre de 2005 (Roj: STS 8017/2005) en la exclusión de la base imponible del ICIO del coste de la maquinaria e instalaciones mecánicas, salvo su instalación, indicando que por sí mismas no necesitan licencia urbanística, aunque precisen alguna otra autorización administrativa.

Se excluyen, por tanto, las partidas de costes relativas a maquinaria y aparatos con identidad propia mobiliario (mesas, sillas etc.), electrodomésticos móviles (televisiones, lavadoras etc.), adornos (cuadros, espejos etc.), material de oficina (ordenadores, impresoras etc.) y equipamiento, aunque se relacionen en el proyecto.

<sup>7</sup> En cuanto a la inclusión en el presupuesto de ejecución material de la partida relativa a «seguridad e higiene en el trabajo», se ha dejado sentado ya en las sentencias de 15 de abril de 2000 y 16 de diciembre de 2003 que la partida de «seguridad e higiene en el trabajo», aunque haya de incluirse en los proyectos de edificación y obras, es un gasto ajeno al estricto costo del concepto de la obra civil y no puede integrar la base imponible del ICIO.

ROUANET MOSCARDÓ, J. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO): partidas no incluibles en el hecho imponible. *Diario LA LEY*. 4 de febrero de 2011, n.º 7562. Ref. D-47. Editorial LA LEY. Ref. LA LEY 124/2011.

## **7.4. Algunas interpretaciones jurisprudenciales autonómicas**

### **7.4.1. Comunidad Autónoma Valenciana (TSJ)**

La doctrina señalada anteriormente está consolidada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la normativa vigente.

La Sentencia número 10/2001 de fecha 12 de enero de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, ya resolvió un recurso de apelación contra la denegación del Ayuntamiento de Valencia de devolver parte del ICIO pagado por la construcción de un edificio en el jardín botánico.

La Sentencia declaró que tan sólo integran la base imponible del ICIO las obras para las que se solicitó licencia urbanística, siendo ajenas a la base imponible aquellas partidas que no integren el presupuesto de ejecución material de las obras.

En la sentencia número 31/2002 de fecha 2 de enero de 2002, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana resolvió las partidas a integrar en la base imponible del ICIO por la reparación del aire acondicionado y calefacción en un edificio público. La Sala aplicó la doctrina del Tribunal Supremo según la cual el objeto del ICIO no está constituido por el valor de lo instalado, sino por el coste de su instalación, y únicamente cuando esta instalación suponga una verdadera actividad de obra sujeta a licencia urbanística.

### **7.4.2. Madrid (TSJ)**

Resulta de especial interés invocar la sentencia del STSJ Madrid 1227/2011, de 14 de julio de 2011 (Rec. 157/2011). Reitera la exclusión del BI y GG incluso cuando el presupuesto inicial no los desglosaba, pero permite la prueba posterior por el sujeto pasivo para deducirlos de la liquidación definitiva.

De esta forma, se indica que no existe una norma que obligue a detallar estas partidas en las facturas o presupuestos mercantiles de la misma forma que se exige con las cuotas de impuestos. Por lo tanto, la administración no puede rechazar la deducción

solo porque el desglose se presente de forma posterior al inicio de las actuaciones inspectoras.

#### **7.4.3. Cataluña (TSJ)**

Como pronunciamiento a destacar podemos citar la sentencia relevante: STSJ Cataluña 59/2018, de 23 de enero de 2018 (Rec. 26/2017). Esta resolución reitera que la base imponible está constituida por el coste de ejecución material, el cual incluye no solo la albañilería, sino todas las instalaciones que sirven para proveer servicios esenciales para la habitabilidad o utilización del inmueble.

El tribunal desestima la pretensión de la recurrente de excluir elementos que considera esenciales para la funcionalidad de la vivienda. Se incluyen, respecto al mobiliario de cocina y electrodomésticos, los muebles, encimeras, estantes, hornos, placas vitrocerámicas y campanas extractoras, al entender que se ensamblan al inmueble y son necesarios para que la construcción constituya una vivienda<sup>8</sup>.

Más reciente, cabe destacar la STSJ CAT 30/2025 de fecha 9 de enero de 2025. (Rec. Núm. 1630/2024), que ratifica que los siguientes conceptos no forman parte del "coste de ejecución material" y, por tanto, deben excluirse:

- Gastos Generales: Costes indirectos de estructura de la empresa constructora.
- Beneficio Industrial: El margen de ganancia comercial del contratista.

El núcleo del debate jurídico se centró en cómo y cuándo se deben probar estas exclusiones. Así, el tribunal acepta como válidos los "certificados de costes indirectos" emitidos por los contratistas y ratificados judicialmente, aunque sean documentos privados elaborados con posterioridad a la obra para desglosar conceptos que no figuraban detallados en las facturas iniciales.

---

<sup>8</sup> La resolución alude, a su vez, a la sentencia nº 397/2012, de 12 de abril (rec. 302/2011) *"la decisión en torno a la integración de determinados elementos o maquinarias en la base imponible del ICIO dependerá de las circunstancias y, sobre todo, de la autonomía funcional de los referidos mecanismos"*

#### **7.4.4. Cantabria (TSJ)**

La STSJ Cantabria 350/2015, de 28 de septiembre de 2015 (Rec. Núm. 92/2015), establece como criterio de inclusión/exclusión la distinción entre los elementos esenciales y ornamentales. De esta forma, se incluyen en la base imponible aquellas instalaciones que son esenciales para la habitabilidad o utilización de la obra (electricidad, fontanería, saneamiento, ascensores, etc.) y se excluyen los elementos que no forman parte inseparable de la obra civil o que tienen un carácter puramente ornamental o decorativo y que pueden ser retirados sin menoscabo de la estructura, como es el caso de las lámparas y apliques.

En relación con el mobiliario (camas, mesas, sillas, etc.), el tribunal confirma debe quedar fuera de la base imponible, ya que no son necesarios para la ejecución de la obra en sí.

#### **7.4.5. País Vasco (TSJ)**

La STSJ 901/2012 del País Vasco de 21 de septiembre de 2012 (Rec. 138/2012) se centra en la sujeción al ICIO de obras portuarias y la determinación de su base imponible. El tribunal resuelve un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento contra una sentencia que anuló una liquidación del ICIO efectuada a la Autoridad Portuaria por la construcción de dos pabellones. La controversia principal radica en si estas obras, destinadas a almacenaje en zona portuaria, requieren licencia municipal y, por ende, si están sujetas al impuesto. El tribunal determina que las obras de nueva construcción realizadas por las Autoridades Portuarias en dominio público son obras públicas de interés general y no están sometidas a control preventivo municipal (licencia). Al no exigirse licencia, no se produce el hecho imponible del ICIO<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> La sentencia se expresa en los siguientes términos: con cita de la STS de 1 de febrero de 2005 (RJ 1.128) señala " tan solo las obras de " edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones", las que, según el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 40/98, de 19 de febrero , no están exceptuadas de licencia municipal pese a lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LPMM 27/92, de 24 de noviembre, y a las que no les resulta aplicable la excepción del control municipal a que se refiere el artículo 19.3 de la citada ley " y concluye que " en consecuencia, dado que la necesidad de previa licencia de obra no viene impuesta en el presente caso ni por la interpretación constitucional y jurisprudencial del artículo 19 de la LPMM, ni tampoco se destaca el supuesto de hecho que diese lugar a la necesidad del informe sobre observancia del Plan Especial a que se refiere su apartado 1..."

## 8. CONCLUSIÓN

Puede afirmarse que tanto la jurisprudencia como la doctrina en materia de determinación de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) se encuentran claramente asentadas y consolidadas.

Los criterios jurisprudenciales y la doctrina establecida han sido ampliamente acogidos por la mayoría de los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades Autónomas, y ha seguido fielmente la doctrina del Tribunal Supremo.

En consecuencia, estos criterios interpretativos son plenamente claros y vinculantes para las Administraciones Locales, tanto en la práctica de las liquidaciones definitivas del tributo como en las actuaciones de comprobación e inspección tributaria del ICIO, garantizando una aplicación homogénea del impuesto conforme a su naturaleza, finalidad y límites legales.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

BATLLE GUILLÉN, C. "Partidas de costes a incluir en la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras correspondiente a las instalaciones con maquinaria, en las liquidaciones provisional o definitiva que se practiquen por dicho Impuesto". *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 22, ref. 3428/1999, p. 3428, 1999.

CABEZUELO VALENCIA, D. "El procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales: aspectos prácticos de su tramitación". *Haciendas Locales*. Editorial LA LEY, ref. 12406/2025, 1 septiembre 2025.

CALVO SALES, T. "El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras: la mayoría de edad del ICIO". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2007.

CANO MURCIA, A. "Jurisprudencia a mano sobre el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras". *El Consultor Urbanístico*. Editorial Aranzadi LA LEY, ref. LA LEY 9157/2016, 2016.

GÓMEZ MELERO, J.G. "El impuesto de construcciones, instalaciones y obras". En: MORENO GONZÁLEZ, Saturnina y SÁNCHEZ LÓPEZ, María Esther (dirs.). *El ordenamiento tributario y presupuestario local: Análisis interno y*

*comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 345-375. ISBN 978-84-1169-389-9, 2023.

PRIETO ROMERO, C. "El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las entidades locales". *Revista digital CEMCI*, n.º 43. ISSN 1989-5453, julio-septiembre 2019.

SÁNCHEZ GARCÍA, N. *Tributos Locales. Comentarios y casos prácticos*. Madrid: Centro de Estudios Financieros. ISBN 978-84-454-4543-3, 2023.

SANTANDRÉU MONTERO, J.A. *Reflexiones sobre el impuesto sobre construcciones, instalaciones u obras*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie Claves del Gobierno Local, n.º 4. ISBN 84-609-7875-3. Disponible en: <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/>, 2005.





## **ASPECTOS PRÁCTICOS DEL TELETRABAJO: ESPECIAL INCIDENCIA EN ANDALUCÍA**

María Dolores GUERRERO MUÑOZ

*Adjunta de Gestión Económica y Presupuestaria  
de la Cámara de Cuentas de Andalucía*

### **SUMARIO**

1. Introducción.
2. Evolución normativa.
3. Requisitos para la aplicación del teletrabajo.
  - 3.1. Potestad de autoorganización de la Administración.
  - 3.2. Contenido competencial del puesto de trabajo.
  - 3.3. Carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados.
  - 3.4. Necesidad de autorización expresa.
  - 3.5. Compatibilidad con la modalidad presencial.
  - 3.6. Derechos y deberes establecidos para las partes. Evaluación del cumplimiento.
4. Aplicación del teletrabajo en las entidades locales andaluzas.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El teletrabajo supone una revolución en la forma de entender el trabajo, que apareció en la década de los años 70 y en Europa a partir del año 1995, con la publicación de la «Guía europea para el teletrabajo: un marco para la acción» y especialmente en el año 2002, cuando se acordó, con los agentes sociales<sup>1</sup>, un Acuerdo Marco sobre el

---

<sup>1</sup> En concreto con la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE), la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UNICE/UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP).

Teletrabajo<sup>2</sup>. Ahora bien, en el caso español, ha sido el contexto generado por la pandemia derivada del virus COVID-19 el que provocó el acuerdo entre los diferentes agentes sociales y la Administración Pública con el Real Decreto-ley 28/2020 de 22 de septiembre, de trabajo a distancia<sup>3</sup>, pero que, en todo caso, resultaba de aplicación al ámbito privado<sup>4</sup>.

Por otro lado, es importante fijar una delimitación clara entre trabajo a distancia y teletrabajo, definiéndose el segundo como “aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación”<sup>5</sup>. Como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, el teletrabajo es una subespecie del trabajo a distancia.

En ese contexto, en Andalucía existió, en primer lugar, un Pacto de la Mesa Sectorial de Negociación de la Administración General de la Junta de Andalucía, de 25 de septiembre de 2020 que regula el trabajo a distancia con carácter voluntario y de forma compatible con el presencial. Posteriormente, la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía (LFPA en adelante), regula, en su artículo 37, el teletrabajo y las modalidades de prestación del servicio.

En estos momentos, se encuentra en tramitación un proyecto de decreto, por el que se regula el teletrabajo en la Administración de la Junta de Andalucía, que ha sido objeto de información pública en el año 2025 y que analizamos a lo largo del presente trabajo, si bien por la reducida extensión del mismo, nos centraremos en los aspectos que consideramos más relevantes.

<sup>2</sup> Un desarrollo de este aspecto se encuentra en “Aspectos sociológicos del teletrabajo: calidad del trabajo digital y riesgos laborales”, LAHERA SÁNCHEZ, A., NEGRO MACHO, A. y TOVAR, F.J. del libro *El trabajo a distancia*, La Ley, 2001.

<sup>3</sup> En el ámbito laboral, ya existía el precedente de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modificó el artículo 13 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para desarrollar el trabajo a distancia (artículo que posteriormente fue modificado para remitir el ejercicio de esta forma de realización de la actividad a los términos recogidos en el Real Decreto-ley 28/2020 mencionado).

<sup>4</sup> Así se recogía en el ámbito de aplicación de su art. 1, indicándose, además, en su Disposición Adicional Segunda que “*Las previsiones contenidas en el presente real decreto-ley no serán de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se regirá en esta materia por su normativa específica*”.

<sup>5</sup> En la redacción actual del art. 47 bis.1 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

## 2. EVOLUCIÓN NORMATIVA

En la regulación del teletrabajo que hay destacar el elemento de la voluntariedad que está presente en la configuración de su ejercicio, en una doble vertiente, dado que afecta tanto a la Administración como al empleado, y que se refleja en distintos momentos; y que, de optarse por el mismo, conlleva una serie de obligaciones para ambas partes.

En España, las primeras referencias legales al teletrabajo las encontramos en el ámbito privado, si bien en la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, el teletrabajo como tal solo se cita en la Exposición de Motivos.

Posteriormente, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia se menciona el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo al que nos referimos anteriormente, y entre los aspectos que tiene en cuenta, hace referencia, precisamente, a la voluntariedad, en el art. 5, con la denominación “Voluntariedad del trabajo a distancia y acuerdo de trabajo a distancia” y podemos destacar los siguientes aspectos:

- Carácter voluntario para la persona trabajadora y para la empleadora, entendiéndose que la negativa del trabajador a teletrabajar, no puede ser causa justificativa de la extinción de la relación laboral ni de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo.
- Se acompaña de un aspecto formal, en cuanto requiere la firma del acuerdo de trabajo a distancia.
- Se reviste de una cierta flexibilidad, en cuanto puede formar parte del contrato inicial o acordarse en un momento posterior, y, además, tiene carácter reversible.

Apenas un año después de dictarse el Real Decreto-ley mencionado, se publicó la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, cuyo artículo 5 reproduce el mismo contenido que hemos visto anteriormente.

Por otro lado, en el ámbito público, se dictó el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Precisamente el art. 1 “Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre” introduce un nuevo artículo 47 bis en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP en adelante), que se denomina “Teletrabajo”.

Se establece así un marco regulador básico para todas las Administraciones Públicas, considerando también las competencias exclusivas del Estado<sup>6</sup>. Ahora bien, esta escueta regulación ha llevado a la doctrina a considerar<sup>7</sup> que se trataría más bien de una declaración de intenciones, dando oportunidad, de esta manera, a que las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus organizaciones públicas, en uso de sus potestades de autoorganización (tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020)<sup>8</sup>. El elemento positivo que podemos encontrar de esta escueta regulación es la posibilidad de adaptación del régimen de teletrabajo a cada administración, en función de factores como la prestación de servicios públicos o atención directa a la ciudadanía.

Pero, además, el art. 47.bis del TREBEP en su n° 2 recoge: “Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio”. Ahora bien, en cuanto a cuál es el alcance de dicha negociación, la doctrina considera que sería en el ámbito del art. 37 del

<sup>6</sup> No hay que olvidar que precisamente el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, según su Disposición final primera “Habilitación competencial”, menciona que “*Las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del artículo 149.1.7.ª de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral, y al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

<sup>7</sup> En este sentido ALMONACID LAMELAS, V.: “Regulado el teletrabajo para las AAPP: el nuevo artículo 47 bis del TREBEP”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n° 11, 2020

<sup>8</sup> Además, de acuerdo con la Disposición Final Segunda, se otorgaba un plazo de seis meses para las administraciones públicas que debieran adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en el real decreto-Ley.

texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>9</sup>, sin poder interferir en las potestades de autoorganización de las Administraciones Públicas.

En este marco que estamos analizando se incardina la posibilidad de muchos ayuntamientos que han adoptado ya sus acuerdos normativos o que la Junta de Andalucía regule el régimen del teletrabajo que aplicará a sus empleados, que analizaremos a continuación<sup>10</sup>.

Otro aspecto que debemos destacar es que el art. 47.bis del TREBEP recoge en su nº 5 “El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo”.

Como características más relevantes de la regulación estatal nos encontramos con que se reconoce este aspecto de voluntariedad tanto para la administración como para el empleado, pero ligado al cumplimiento de otros requisitos y de una serie de obligaciones, que aun con el carácter de mínimos, se enmarca su ejercicio. Y en este sentido, podemos destacar:

1. Corresponde a una potestad de autoorganización de la Administración.
2. Compatibilidad con el contenido del puesto de trabajo y las necesidades del servicio.
3. Posibilidad de realización fuera de las dependencias de la Administración y mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.
4. Carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados.
5. Se reviste de un aspecto formal, en cuanto se requiere autorización expresa.
6. Compatibilidad con la modalidad presencial.

<sup>9</sup> En este sentido se pronuncia JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº V, 2021.

<sup>10</sup> Igualmente otras comunidades autónomas ya han regulado el teletrabajo en sus administraciones: Asturias -Decreto 9/2023 de 3 de febrero-, Madrid -Decreto 79/2020, de 16 de septiembre-, Galicia -Orden de 14 de diciembre de 2020-, Baleares -Decreto 3/2023 de 6 de febrero-, Aragón -Orden HAP/320/2021 de 31 de marzo-, y Cataluña -Decreto 77/2020 de 4 de agosto-. Un análisis comparativo lo encontramos en GRIJALBO FERNÁNDEZ, L.: “Teletrabajo y riesgos laborales en la Administración Pública (1)”, *Actualidad Administrativa*, nº 6, Sección Administración del siglo XXI, Junio 2023, La Ley.

7. Reconocimiento de derechos y obligaciones, tanto para el empleado, como para la administración.

### **3. REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DEL TELETRABAJO**

Centrándonos en la regulación que se contiene en art. 37 de la Ley de la Función Pública en Andalucía y el desarrollo que se ha realizado en el borrador de decreto (art. 4 “Características del teletrabajo”), pasamos a analizar los aspectos fundamentales de la regulación.

#### **3.1. Potestad de autoorganización de la Administración**

La jurisprudencia de los distintos tribunales superiores de justicia<sup>11</sup> ha venido considerando que la concesión de la prestación de servicios a distancia es una potestad discrecional, dentro de la potestad de autoorganización, que atribuye a las Administraciones Públicas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, de acuerdo con el mandato contenido en art. 103.1 de la Constitución española. Se trata de descartar la arbitrariedad o desviación de poder.

Dentro, por tanto, de esta potestad de autoorganización, el art. 37.1 de la LFPA sitúa a la modalidad presencial como forma ordinaria de prestación del servicio, junto con la cual se menciona la modalidad a distancia, que se articula a través del teletrabajo.

Asimismo, en el borrador de decreto que estamos analizando en el art. 17, al definir la modalidad de teletrabajo general se indica “...en aquellos puestos que, en el

---

<sup>11</sup> Precisamente la Sentencia del TSJ de Andalucía de fecha 5 de octubre de 2023 (rec. n° 1826/2021) se pronuncia sobre la denegación que se produjo de la solicitud de teletrabajo de dos funcionarios de prisiones, argumentándose en base a “...la información de carácter personalísimo y por tanto especialmente protegida de aquellos a quienes afecta, por lo que las redes informáticas donde se almacenan y gestionan tales datos deben tener accesos que siempre y en todo lugar garanticen la estanqueidad y la imposibilidad de intrusiones espúreas, lo que es incompatible con el otorgamiento de permisos para que los funcionarios que por razón de su cargo deban trabajar con dichas aplicaciones informáticas y lo hagan desde lugares o equipos fuera del control de la Administración penitenciaria”. En el mismo sentido, se pronuncian las Sentencias del TSJ de Galicia de 22 de enero de 2025 (rec. n° 278/2024), del TSJ de Castilla-La Mancha de 26 de enero de 2024 (rec. n° 295/2021) y del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla), de 7 de febrero de 2024 (rec. n° 349/2023) que, además, analizaba la solicitud de una empleada que trabajaba en la asesoría en materia de urbanismo que comprendía funciones de atención e información ciudadana.

ejercicio de las potestades de autoorganización las Administraciones Públicas han declarado susceptibles de ser prestados mediante la modalidad de trabajo a distancia...”.

Por otro lado, la elección de esta modalidad se otorga con una serie de objetivos, destacándose como principal, que contribuya a una mejor organización del trabajo. La importancia que se da a este aspecto en la Ley de la Función Pública de Andalucía se encuentra en el germen de la modificación operada por esta Ley, en cuanto que, en su art. 4, cuando se relacionan los “Principios de actuación” se recoge: “La ordenación y regulación de la función pública andaluza se basa en los siguientes principios y fundamentos de actuación”, indicándose, en su letra r) “Fomento del teletrabajo como medida que contribuya a una mejor organización del trabajo”.

Ello es coherente con lo que ya se exigía en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, donde se indicaba que “El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento” (nº 2 del art. 47.bis del TREBEP), aludiéndose también a esta “mejor organización del trabajo” en el segundo párrafo del art. 37.3 de la LFPA.

Y, por otro lado, la voluntariedad, tiene relación con la determinación de si el teletrabajo es un derecho de los empleados públicos. La doctrina se inclina por considerar<sup>12</sup> que, más que un derecho del empleado público, es una modalidad de prestación de servicios, que depende de las condiciones de los puestos de trabajo, y la organización de una administración cada vez más digitalizada. Ahora bien, si no puede configurarse como un derecho subjetivo, de igual manera tampoco puede configurarse como un deber de su ejercicio en los puestos de trabajo susceptible de prestarse en dicha modalidad, dado el carácter voluntario que ello presenta.

El tratamiento dado por la jurisprudencia ha ido en el sentido de considerar que no es un derecho absoluto del empleado público<sup>13</sup>. Ahora bien, el personal laboral que

<sup>12</sup> Seguimos en este aspecto a CASTILLO BLANCO, F.: “Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.) *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

<sup>13</sup> En este sentido, la St. del TSJ de Castilla y León de 25 de mayo de 2022 (rec. nº 640/2021) donde se recoge: “Ha de reiterarse que el teletrabajo no es una forma ordinaria de prestación de servicios, no un derecho absoluto del empleado público”; igualmente la St. del TSJ de Castilla y León de 24 de noviembre de 2022 (rec. nº 276/2022).

presta servicios en las administraciones públicas, goza de una ventaja, desde el momento en que, si el ejercicio del teletrabajo tiene la característica de condición más beneficiosa, su supresión debe seguir los cauces de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo<sup>14</sup>.

### 3.2. Contenido competencial del puesto de trabajo

El art. 37 de la LFPA en su nº 2 al definir del teletrabajo establece dos requisitos que acumulativamente deben cumplirse:

- a) Que el contenido competencial del puesto de trabajo pueda realizarse mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación y fuera de las dependencias de la administración.

En cuanto a los puestos de trabajo que pueden beneficiarse de este tipo de modalidad de prestación de servicios, no se mencionan en la normativa, debiendo quedar, por tanto, a las disposiciones que se establezcan, previa negociación colectiva (art. 37.2 de la LFPA)<sup>15</sup>. En el art. 7 del borrador de decreto se relacionan tanto los puestos de trabajo que pueden desarrollarse mediante esta modalidad como los que no. Los puestos que no van a poder desarrollarse a través del teletrabajo obedecen a las siguientes causas:

- Puestos que desempeñen funciones y tareas de dirección, coordinación o supervisión de equipos de trabajo<sup>16</sup>.
- Los puestos de las oficinas de registro físico y atención e información presencial a la ciudadanía<sup>17</sup>. Esto es coherente con la regulación andaluza, en tanto se preveía “garantizándose la atención presencial a la ciudadanía respecto a aquellos servicios en que así se establezca” (art. 37.2 de la LFPA)<sup>18</sup>. Como señala la

<sup>14</sup> Destacamos la Sentencia 00385/2024 del Juzgado de lo Social nº 1 de Oviedo de 2 de septiembre de 2024 en relación con una demanda presentada por una arquitecta municipal.

<sup>15</sup> En la norma estatal se establece la exigencia de que habrán de fijarse “criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio” (arts. 47.bis nº 2 del TREBEP).

<sup>16</sup> Si bien en el art. 7.1.k) se admite que de forma coyuntural se pueda realizar teletrabajo “cuando concurran razones de carácter organizativo, por eventuales puntas de trabajo o por redacción de informes, planes, proyectos o programas que requieran una puntual utilización de esta modalidad”.

<sup>17</sup> Aunque se admite la posibilidad en el mismo artículo de que “No obstante, aquellos puestos cuyas tareas sean sustituibles por atención telefónica o telemática podrán ser desempeñados fuera de las dependencias de la Administración, desde una ubicación diferente a la del centro de trabajo habitual”.

<sup>18</sup> En el mismo sentido, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020 se indicaba “Se garantiza en todo caso la atención directa presencial a la ciudadanía”.

doctrina, este aspecto es muy importante, puesto que se tiene que garantizar una prestación eficaz de servicios a la ciudadanía, además, con la calidad y transparencia requeridas<sup>19</sup>.

- Puestos cuyas funciones y tareas conlleven necesariamente la prestación de servicios cuyo desempeño efectivo solo quede garantizado con la presencia física de la persona empleada en el centro o lugar de trabajo.

Además del cumplimiento del requisito de que se trate de funciones y tareas del puesto, se tienen que dar una serie de criterios organizativos que debe reunir el puesto para poder ser ejercicio en régimen de teletrabajo, que se relacionan en el art. 8 del borrador de decreto y una serie de requisitos estructurales que se relacionan en el art 11. Esto es coherente con la exigencia que establece la norma estatal de que estas funciones han de ser llevadas a cabo mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación; para lo cual, se impone una obligación a la Administración, en tanto que la misma “...en los términos que se establezcan reglamentariamente, proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad los medios tecnológicos necesarios para su actividad” (art. 37.3 tercer párrafo de la LFPA)<sup>20</sup>.

Ello sin perjuicio de la falta de concreción de los “medios tecnológicos” lo que, en la práctica, puede suponer dudas respecto al material que entraría dentro de esa obligación. En todo caso, esta obligación se incluye en el art. 11.1.b) del borrador del decreto, incluyendo el mínimo de medios tecnológicos que se han de facilitar<sup>21</sup>.

Pero también conlleva una obligación para el empleado, en cuanto supone la capacidad de disponer de las competencias digitales necesarias para el desempeño de su trabajo con estas tecnologías. Es más, en el borrador de decreto se establece la necesidad de un certificado en competencias digitales como requisito subjetivo para la concesión del teletrabajo (art. 9.f).

<sup>19</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *op. cit.*

<sup>20</sup> Reproduciendo de esta forma lo que ya recogía el nº 4 del art. 47.bis del TREBEP: “La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad”.

<sup>21</sup> Que consiste básicamente en aportar un equipo informático dotado de los sistemas que defina la Administración en función de la disponibilidad tecnológica y la seguridad, acceso a diversas herramientas y servicio de soporte.

El segundo requisito que se establece en el art. 37.2 de la LFPA es que el trabajo pueda realizarse fuera de las dependencias de la Administración, si bien no se concreta nada en cuanto a las características del lugar donde se lleve a cabo esta prestación de servicios, solo al cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales (art. 37.4 de la LFPA)<sup>22</sup>.

Por tanto, se refleja también el elemento de la voluntariedad, en cuanto el lugar donde se lleva a cabo el teletrabajo, es elegido por la persona que teletrabaja, lo cual se ha recogido en similares términos en el borrador de decreto (art. 36), debiendo indicarse el lugar elegido cuando se presenta la solicitud de prestación de servicios en régimen de teletrabajo. Lo que sí se establece es que tiene que cumplir con una serie de condiciones<sup>23</sup>, y hemos de tener en cuenta que, la distancia al lugar de trabajo, en todo caso, le debe permitir acudir en el supuesto de que, por necesidades del servicio, el empleado fuera requerido<sup>24</sup>.

Esto también tiene otra consecuencia para la administración, en el sentido de que un mismo espacio o dependencia sea utilizada por varios empleados que asisten presencialmente a su puesto de trabajo en diferentes días, lo que puede dar lugar a la liberación, reorganización de superficies y la implantación de los edificios administrativos multifuncionales<sup>25</sup>.

b) Que sea compatible con las necesidades del servicio.

En la regulación andaluza, se hace mayor incidencia en este aspecto que en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público. Por un lado, la realización del teletrabajo se supedita a las necesidades del servicio (“y siempre que las necesidades del servicio lo permitan” -art. 37.3 de la LFPA-).

<sup>22</sup> En los mismos términos que el art. 47 bis.3 del TREBEP.

<sup>23</sup> En el art. 36 se recoge “El lugar de teletrabajo deberá cumplir con la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales, prestando especial atención a la ergonomía y a los aspectos psicosociales y organizativos”.

<sup>24</sup> El art. 35.5 del borrador de decreto recoge “5. Por necesidades del servicio debidamente justificadas, con una antelación mínima de diecisiete horas al inicio de la jornada en que deba producirse la incorporación, podrá ser requerida la presencia en el centro de trabajo del personal que preste servicios a distancia”.

<sup>25</sup> AMENÓS ÁLAMO, J.: “El teletrabajo y la desamortización del siglo XXI” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.), *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

Esta exigencia también se ha recogido en el borrador de decreto (art. 4), pudiendo dar lugar, incluso, a la suspensión temporal de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo (art. 40) o a la revocación (art. 41).

Por otro lado, el art. 37.3 de la LFPA hace referencia, también, a la exigencia de otro requisito, que es el de las necesidades organizativas (“estará supeditado a las necesidades organizativas y del servicio en los términos que reglamentariamente se establezca”).

Pero además, este requisito de necesidades del servicio puede llevar incluso a que, por necesidades del servicio debidamente justificadas, se puede requerir la presencia en el centro del trabajo del personal que preste servicios a distancia<sup>26</sup>.

Consideramos que en la normativa de desarrollo deberían concretarse los elementos para considerar este requisito de necesidades del servicio, para que no pueda ser utilizado de forma arbitraria por la Administración, sin perjuicio de que, tal y como ha sido recogido por la jurisprudencia, “las necesidades del servicio constituyen un concepto jurídico indeterminado, y es a la Administración a quien corresponde, en cada caso concreto, acreditar el presupuesto de hecho y los motivos que justifican su apreciación, deviniendo, en caso de no hacerlo, ineficaz la decisión por falta de la motivación”<sup>27</sup>.

#### c) Requisitos subjetivos.

El art. 9 del borrador de decreto exige la concurrencia de una serie de requisitos entre los que destacamos la situación administrativa en que se tiene que encontrar el personal que teletrabaja (servicio activo), como a la experiencia previa en régimen de teletrabajo. Y, además, debemos tener en cuenta, en todo caso, que el teletrabajo se otorga a la persona con carácter individual, por lo que si cesa en su puesto de trabajo, quien

<sup>26</sup> Así se recoge en el anteriormente mencionado art. 35.5 del borrador del decreto, estableciéndose como requisito que el requerimiento se efectuó con una antelación mínima de diecisiete horas al inicio de la jornada en que deba producirse a incorporación.

<sup>27</sup> Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 26 de enero de 2024 (rec. nº 295/2021).

pueda ocuparlo posteriormente no adquiere de forma automática la consideración de persona teletrabajadora (art. 4.5 del borrador de decreto).

### 3.3. Carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados

El carácter de voluntariedad que hemos referido anteriormente se encuentra presente en numerosos apartados del borrador de decreto; de forma que, una vez autorizado el teletrabajo, tiene carácter reversible. Esta característica entronca con el hecho de que no es un derecho absoluto, por lo que puede ser reversible, tanto a petición del empleado, como cuando por parte de la Administración se considere que se dan una serie de circunstancias.

En este sentido en el art. 42 del borrador de decreto se recoge como uno de los motivos de finalización de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, la renuncia<sup>28</sup>.

Por otro lado, en la normativa se indica que se quiebra esta voluntariedad “en supuestos excepcionales debidamente justificados”. Estos supuestos, además de la situación de la crisis sanitaria que llevó a la reducción drástica de los desplazamientos, pueden darse en otras ocasiones, como señala la doctrina<sup>29</sup>, tales como nuevas restricciones a la movilidad general debido a un alto índice de contaminación, una catástrofe natural, o bien la realización de obras que inhabiliten temporalmente una sede administrativa o impidan el acceso a ella. El borrador del decreto ha previsto estas circunstancias en el art. 29 “Modalidad excepcional de teletrabajo por causas organizativas de duración determinada” y en el art. 48 “Prestación de servicios en situaciones excepcionales o especiales”.

<sup>28</sup> Si bien tendrá una serie de consecuencias ya que “la persona teletrabajadora no podrá solicitar de nuevo el teletrabajo hasta que finalice el plazo establecido en la resolución por la que se le concedió, salvo que acredite causas debidamente justificadas de dicha renuncia”.

<sup>29</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M.: SÁNCHEZ MORÓN, M.: “El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones locales”, Cuadernos de Derecho Local, nº 58, febrero 2022, menciona (pág. 70) que en el Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid se prevé expresamente que se pueda requerir el pase a teletrabajo no solo en caso de confinamiento o distanciamiento social obligatorio por razones de salud, sino también cuando se active el protocolo anticontaminación de la ciudad de Madrid o una alerta meteorológica por circunstancias adversas (como sucedió en el caso de la tempestad de nieve “Filomena”).

Asimismo, el carácter de reversibilidad quiebra en uno de los supuestos que se recoge en el borrador de decreto, y es en el supuesto de la modalidad de teletrabajo excepcional por causas organizativas de duración indeterminada (art. 31), que hace referencia a puestos de trabajo que, en las relaciones de puestos de trabajo, se prevé como característica esencial que la actividad de la persona trabajadora se desarrolle en la modalidad de teletrabajo. De esta forma, en el nº 3 del mencionado artículo se recoge, de forma taxativa “Determinado que un puesto se desarrollará en esta modalidad de teletrabajo, el personal que ocupe el mismo no podrá renunciar a dicha modalidad”.

### 3.4. Necesidad de autorización expresa

En el art. 37.3 de la LFPA se exige que “La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada”.

En el desarrollo de este precepto, se recogen numerosas referencias en el borrador de decreto a la resolución de autorización, siendo en el art. 38 donde se recoge el procedimiento de reconocimiento de la prestación de servicio en la modalidad de teletrabajo y la documentación que se debe de acompañar, entre la que destacamos el “documento de compromisos”<sup>30</sup>, en tanto que la eficacia de la resolución de autorización del teletrabajo quedará vinculada al cumplimiento de su contenido. Asimismo, en el mencionado artículo, entre otros aspectos, se regula el plazo para que se dicte la resolución<sup>31</sup>, pasado el cual, se entiende estimada la solicitud por silencio administrativo. De esta forma, se acoge el mismo criterio que en la regulación de otras comunidades autónomas como Baleares, Aragón o Cataluña<sup>32</sup>.

También se establece que, si la autorización es desestimada, deberán expresarse los motivos. Ello es congruente con la normativa<sup>33</sup> y con pronunciamientos

<sup>30</sup> Se define en el art. 5 letra i) como “es el documento en el que la persona teletrabajadora y la supervisora formalizan el consenso relativo a los objetivos y metas del puesto de trabajo y a los compromisos de ejecución y condiciones del desempeño. Su contenido deberá establecerse entre ambas y someterse posteriormente a informe favorable de la persona superior jerárquico, en caso de ser distinta de la supervisora”.

<sup>31</sup> Se recoge en el nº 5 del mencionado artículo: “El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de dos meses a contar desde la presentación de la solicitud, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria única. Este plazo se reducirá a un mes en los casos de solicitudes presentadas por motivos de salud y por violencia de género o acoso”.

<sup>32</sup> CASTILLO BLANCO, F.: “Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo”, *op. cit.*

<sup>33</sup> Art. 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

jurisprudenciales, que vienen exigiendo que la solicitud de teletrabajo no se puede denegar de forma arbitraria o discriminatoria ni concederse en contra de las necesidades del servicio<sup>34</sup>.

Pero además, en la regulación que se ha recogido en el borrador de decreto, en la modalidad de teletrabajo general se establece que la concesión es revisable en el plazo de un año desde la autorización, con periodicidad anual (art. 17), además de contemplar supuestos de revocación de la resolución de autorización (art. 41) y de finalización por renuncia del interesado y otras causas (art. 42). Por otro lado, en cuanto a la duración, en el art. 34 se recoge que será prorrogable por periodos máximos de un año, siempre que no haya cambios en las condiciones de trabajo y la evaluación haya sido favorable, pudiéndose solicitar tantas prórrogas como se desee.

### 3.5. Compatibilidad con la modalidad presencial

La potestad de autoorganización de que goza la Administración también se refleja en las condiciones del ejercicio; la Ley de la Función Pública de Andalucía menciona, en su art. 37.1 que “la modalidad presencial, que será la forma ordinaria de prestación del servicio, y la modalidad a distancia, que se articula a través del teletrabajo”<sup>35</sup>.

En el borrador de decreto de la Junta de Andalucía se establecen dos clases de teletrabajo (art. 16): el general (cuyo porcentaje puede ser entre un mínimo de un cuarenta por ciento y un máximo de un ochenta por ciento de la jornada semanal, de acuerdo con el art. 18) y el excepcional, por motivos de salud, por violencia de género o acoso, y por causas organizativas que a su vez puede ser de duración determinada o indeterminada.

De esta forma, se opta por lo que se ha denominado “modelo mixto o híbrido”<sup>36</sup>. Además, esta regulación tan escueta supone, como señala la doctrina<sup>37</sup>, que esta

<sup>34</sup> En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de enero de 2025 (nº rec. 278/2024) que cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2006.

<sup>35</sup> De esta forma se recoge el contenido del art. 47.bis.2 del TREBEP donde se indicaba que el teletrabajo “*será compatible con la modalidad presencial*”, y lo dispuesto en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020, según la cual, la modalidad de trabajo no se consideraría como ordinaria. Y, por otro lado, dentro de las formas en que se puede desarrollar el trabajo a distancia, se opta por el teletrabajo.

<sup>36</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *op. cit.*

<sup>37</sup> ALMONACID LAMELAS, V.: *op. cit.*

modalidad de trabajo no se considera ordinaria ni absoluta. Es más, esta compatibilidad es necesaria, no solo por motivos de eficacia en la prestación de los servicios, sino porque también es importante que cada empleado se integre y se considere integrado en la organización, y su relación tanto con superiores, compañeros y subordinados<sup>38</sup>.

### **3.6. Derechos y deberes establecidos para las partes. Evaluación del cumplimiento**

El art. 37.4 de la LFPA establece que “El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable...”<sup>39</sup>.

Respecto a esta cuestión en el borrador de decreto, además de la declaración general que se hace en el art. 4 cuando se indican las características del teletrabajo, se dedica el Capítulo IV “Derechos y deberes”: en el art. 14 se relaciona el catálogo de derechos de la persona teletrabajadora, mientras que en el art. 15 se mencionan los deberes.

Asimismo, la prestación del teletrabajo está inexorablemente unida a la evaluación del cumplimiento, que, tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del borrador del decreto, “debe aplicarse a la totalidad de las personas empleadas públicas y tiene una doble dimensión, como deber y derecho”<sup>40</sup>. Y para el cumplimiento de este objetivo, se tiene que establecer en el documento de objetivos y evaluación del cumplimiento, que es el instrumento de planificación, seguimiento y control de la actividad y productividad de la persona teletrabajadora<sup>41</sup>.

Al igual que mencionamos respecto al documento de compromisos, este documento de objetivos también se anexa a la resolución de concesión del teletrabajo y su eficacia quedará vinculada a la evaluación del cumplimiento<sup>42</sup>. También se establece

<sup>38</sup> En este sentido también se manifiesta SÁNCHEZ MORÓN, M.: *op. cit.*

<sup>39</sup> En los mismos términos que el art. 47.bis.3 del TREBEP.

<sup>40</sup> La obligación de evaluación del cumplimiento se recoge en el n° 2 del art. 47.bis del TREBEP y en el n° 3 segundo párrafo del art. 37 LFPA.

<sup>41</sup> El contenido se recoge en el art. 5 “Definiciones” letra j).

<sup>42</sup> Destacamos el análisis realizado por JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *op. cit.*

la obligación de cumplimentar con carácter mensual un documento de evaluación de los resultados obtenidos y de la actividad realizada.

Por otro lado, si bien por la extensión de este trabajo no podemos analizar todos los derechos y obligaciones que se establecen<sup>43</sup>, existen algunos aspectos que vamos a destacar y que se recogen en el art. 4 del borrador del decreto, al definir las características del teletrabajo, en cuanto se indica: “se garantizarán las condiciones exigidas en materia de prevención de riesgos laborales, de privacidad y de protección y confidencialidad de los datos”.

Como hemos indicado anteriormente, tanto en la normativa estatal como en la autonómica, se hace referencia a la necesidad de respetar la normativa de prevención de riesgos laborales<sup>44</sup>. Esto supone que la Administración Pública tiene que planificar la actividad preventiva para eliminar o controlar y reducir los riesgos, lo que conlleva, a su vez, el deber del empleado de realizar la evaluación de riesgos laborales del personal de la Administración Pública<sup>45</sup>. Precisamente el art. 36 del borrador de decreto se ocupa de la prevención de riesgos laborales, indicando que “1. El personal empleado público tendrá derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud en el teletrabajo, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, con especial atención a los factores psicosociales ligados al tecnoestrés y al aislamiento social”<sup>46</sup>.

En el mismo sentido, también se establece otra obligación para el empleado, en tanto se le exige completar un cuestionario de prevención de riesgos laborales y la adopción de medidas correctoras al puesto de trabajo que, en su caso, se le haya podido imponer, siendo responsabilidad de la persona empleada pública la adopción de las medidas preventivas específicas que se le indiquen<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Un análisis pormenorizado lo encontramos en VIDA FERNÁNDEZ R.: “Régimen de prestación de servicios en el teletrabajo: derechos y obligaciones” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.), *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

<sup>44</sup> A este respecto, destacamos el trabajo efectuado por MALDONADO MOLINA, J.A.: “La prevención de riesgos laborales en el teletrabajo del sector público” en AA.VV. (Dir. CASTILLO BLANCO F. y MALDONADO MOLINA J.A.), *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*, Dykinson S.L., 2024.

<sup>45</sup> GRIJALBO FERNÁNDEZ, L.: *op.cit.*

<sup>46</sup> Las facultades de la administración para llevar a cabo las comprobaciones son de tal calado que se recoge que el servicio de prevención, previa comunicación a la persona interesada y contando con su permiso cuando se trate de su domicilio o del de una tercera persona física, podrá accederse al lugar desde el que se lleva a cabo la prestación de servicios en régimen de teletrabajo para su valoración presencial (art. 36.4 2º párrafo del borrador de decreto).

<sup>47</sup> La importancia de implantar las mismas tiene tal carácter que su inobservancia se penaliza con la revocación de la autorización para teletrabajar (art. 36.4 del borrador de decreto).

Otro aspecto que se destaca en el articulado del borrador de decreto es la preocupación por la protección y la confidencialidad de los datos, exigiéndose el cumplimiento de la normativa, debiendo aparecer los mecanismos que garantizarán la misma en el documento de compromisos y siendo una de las materias en las que el personal tiene derecho a recibir formación.

Asimismo, con relación a los derechos, en el art. 37.5 de la LFPA se recogía la garantía del derecho a la desconexión digital y al descanso necesario, adecuando esta previsión al contenido del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>48</sup>, garantizándose en el art. 14 del borrador en la letra b) del nº 1<sup>49</sup>.

Y también entre los derechos, en el art. 37 del borrador se relacionan una serie de actividades de formación que deben impartirse por el Instituto Andaluz de Administración Pública, tanto a las personas teletrabajadoras como al personal supervisor y superior jerárquico.

#### **4. APLICACIÓN DEL TELETRABAJO EN LAS ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS**

En cuanto a la aplicación en las entidades locales, debemos destacar que, a raíz de la pandemia del año 2020, empezó a dictarse normativa y a adoptar esta forma de prestación de servicios en muchos municipios, y si bien después hemos asistido a una cierta vuelta a la presencialidad, sin embargo, las experiencias positivas que se vislumbraron en la realización del teletrabajo, está llevando a que cada vez sean más las entidades en las que se está regulando esta modalidad de prestación de servicios, y de diversa dimensión<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> La Disposición Adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, introdujo un apartado j) bis en el artículo 14, relativo a los derechos individuales de los empleados públicos, reconociendo, para todos ellos, el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como el derecho a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

<sup>49</sup> Lo que es importante garantizar, ya que tal y como recoge GRIJALBO FERNÁNDEZ, L.: *op.cit.* la hiperconectividad puede ser responsable de importantes riesgos psicosociales.

<sup>50</sup> Centrándonos en las entidades locales andaluzas, encontramos variada regulación tanto en Diputaciones Provinciales como en municipios pequeños y medianos.

Por otro lado, el teletrabajo tiene una serie de ventajas para favorecer el empleo, como una herramienta para facilitar el mismo especialmente en los pequeños municipios<sup>51</sup>, y los que se encuentren alejados de grandes núcleos de población.

Esta regulación se está llevando a cabo en el marco que hemos analizado del art. 47 bis del TREBEP, y dentro del ámbito de autoorganización del que gozan las entidades locales. En cuanto al instrumento a través del cual se puede llevar a cabo la regulación, a priori no se exige ninguno, pero teniendo en cuenta que se trataría de una regulación que nacería con vocación de permanencia, se considera conveniente que se hiciera a través de un reglamento, siendo el órgano competente para su aprobación el Pleno o la Junta de Gobierno Local, dependiendo del régimen en que se encuentre el municipio<sup>52</sup>.

Por otro lado, como indicamos anteriormente, esta regulación estaría sujeta a negociación colectiva, si bien debemos tener en cuenta las peculiaridades que se pueden presentar en municipios de pequeña dimensión en que no cuentan con órganos de representación sindical.

Otro aspecto que debemos destacar en la regulación es el art. 47.bis del TREBEP que recoge, en su nº 5: “El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo”, lo que destacamos porque es habitual en muchos ayuntamientos que al personal laboral se aplique un convenio laboral específico<sup>53</sup>.

En todo caso, la realización del teletrabajo estará condicionada por el grado de digitalización que se haya alcanzado en la correspondiente entidad; el acceso a las herramientas ofimáticas; el acceso a las aplicaciones informáticas empleadas en la unidad administrativa de la que dependan; y el servicio de soporte y atención necesario en relación con las herramientas y los medios puestos a disposición de la persona.

<sup>51</sup> En este sentido, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 28/2020 se hacía referencia al aumento de las posibilidades de empleo, optimizar la relación entre el tiempo de trabajo y vida personal y familiar, favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural y ahorro de costes en los desplazamientos.

<sup>52</sup> Lo que dependerá de que nos encontremos en un ayuntamiento de régimen común -Pleno según el art. 123 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)- o de gran población -Junta de Gobierno Local, según el art. 127.1.a) de la LRBRL-.

<sup>53</sup> Ahora bien, tal y como señala SÁNCHEZ MORÓN, M.: *op. cit.* no incluye al personal de las entidades del sector público estatal, autonómico y local con personalidad jurídica de derecho privado, tales como sociedades mercantiles o fundaciones, que han de aplicar la legislación laboral al respecto.

Precisamente por la dificultad que se puede presentar para la implantación de esta forma de prestación del servicio, la doctrina<sup>54</sup> ha señalado la posibilidad de la asistencia de la FEMP y de las Diputaciones provinciales a los municipios.

En cuanto a la aplicación de los requisitos que exige el art. 47 bis del TREBEP, tendrá que garantizar, en todo caso, la atención directa a la ciudadanía y la prestación de los servicios públicos<sup>55</sup>, teniendo en cuenta las características de las administraciones locales en la prestación de servicios públicos, el hecho de ser la administración pública más cercana al ciudadano, y que no todos los ciudadanos tienen la posibilidad de comunicarse por medios telemáticos con la administración. Esto supone, en la práctica, una heterogeneidad de regulación en las distintas entidades, dado que se pretende adaptar la normativa a sus circunstancias concretas, si bien solo señalaremos algunos aspectos en este estudio.

En el desarrollo del teletrabajo se tiene que determinar el porcentaje de la jornada que se prestará bajo esta modalidad, encontrándonos diversas opciones<sup>56</sup>: pudiendo ser el 20 % de la jornada, es decir, a un día semanal en algunos municipios<sup>57</sup>; el 40%, lo que supone dos días a la semana<sup>58</sup> o incluso los cinco días de la semana<sup>59</sup>.

En cuanto a los puestos cuyas funciones son susceptibles de ser realizadas a través del teletrabajo, como hemos visto anteriormente, será necesario tener en cuenta las características específicas y los medios requeridos para su desempeño, habida cuenta de los servicios que se prestan por las entidades locales; en las diferentes regulaciones se relacionan, entre otras, las de registro, conserjería, información y atención a la ciudadanía, los adscritos a los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, apertura o cierre de instalaciones, control de abastos, mantenimiento de edificios, instalaciones y vehículos,

<sup>54</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local”, *op.cit.*

<sup>55</sup> En este sentido, en el art. Quinto del Reglamento de la Diputación de Sevilla se recoge: “*las Áreas determinarán las necesidades ordinarias de cada servicio, con indicación del número mínimo de personas que deben permanecer de forma presencial en el Servicio/ Centro de trabajo para la mejora y eficiencia en la prestación de servicios, que deberá ser comunicado al Área de Empleado/ a Público*”.

<sup>56</sup> Diversos ejemplos de regulaciones en entidades locales los encontramos en MAURI MAJÓS, J.: La adaptación de las normas locales sobre el régimen jurídico del teletrabajo, *Anuario del Gobierno Local*, 2020; Fundación Democracia y Gobierno Local.

<sup>57</sup> Diputación de Almería (si bien puede ser ampliado a dos días) y Ayuntamiento de Granada (aunque puede ser ampliable hasta un 40% en circunstancias debidamente motivadas, o incluso puede llegar al 100%).

<sup>58</sup> Ayuntamientos de San Juan de Aznalfarache, Motril y La Oliva y Diputación de Cádiz.

<sup>59</sup> En la regulación de la Diputación de Córdoba se establecen tres niveles, a los que se otorgan diferentes días en los que se puede realizar el teletrabajo.

servicios sociales, cementerio, enseñanza, servicios de seguridad y emergencias, los que ejercen funciones de dirección, coordinación y supervisión, los de naturaleza eventual, los que han sido proveídos a través de un procedimiento de libre designación, y como cláusula de cierre, aquellos cuya prestación efectiva solo se garantiza con la presencia física de la persona trabajadora<sup>60</sup>.

Otros requisitos que también se exigen en las diversas regulaciones son los siguientes:

- Estar en la situación de servicio activo y no tener una autorización o un reconocimiento de compatibilidad con otro puesto de trabajo<sup>61</sup>. En algunas ocasiones, a un determinado personal se le imponen restricciones para no disfrutar del teletrabajo, como se aplica a los trabajadores cuyo vínculo laboral resulte de planes y programas de empleo<sup>62</sup>, o incluso otro tipo de restricciones ligadas al tiempo de la relación contractual con la entidad<sup>63</sup>.
- Haber desempeñado efectivamente el puesto de trabajo que se pretende desarrollar en régimen de teletrabajo u otro de contenido similar durante el tiempo necesario para garantizar un correcto conocimiento de las funciones a desempeñar, el establecimiento de una dinámica de trabajo y la cobertura de las relaciones con las personas con las que se haya de interactuar en el correspondiente equipo de trabajo<sup>64</sup>.
- Tener los conocimientos informáticos, teóricos y prácticos, que garanticen la aptitud para el desarrollo de la actividad, así como, en su caso, la protección de los datos objeto de tratamiento y la seguridad en los sistemas de comunicaciones<sup>65</sup>.
- Disponer de un espacio de trabajo adecuado a las funciones a desempeñar y el conocimiento de las medidas adecuadas en materia de prevención de riesgos laborales para la adaptación y desempeño del puesto de trabajo virtual<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Reglamento del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache.

<sup>61</sup> Acuerdo de la Diputación de Córdoba.

<sup>62</sup> A este respecto Reglamento del Ayuntamiento de Peñaflores.

<sup>63</sup> En este sentido se recoge en el Reglamento de la Diputación de Cádiz.

<sup>64</sup> Reglamento del Ayuntamiento de Alcalá la Real.

<sup>65</sup> Reglamento del Ayuntamiento de Motril.

<sup>66</sup> Reglamento de la Diputación de Cádiz y normativa interna de la Diputación de Sevilla.

- Cumplir las medidas de seguridad en los equipos informáticos, para lo cual se prohíbe el acceso a internet mediante redes públicas o incluso pudiéndose instalar un software específico en el equipo que se utilice para el acceso a los Sistemas de Información<sup>67</sup>.

Y otro aspecto que podemos destacar, respecto a la crítica que recogimos anteriormente de la falta de concreción de los medios que debía aportar la administración, es que en alguna regulación se exige que el empleado disponga de un ordenador para la realización del teletrabajo<sup>68</sup>; o en otras, que se intentará proporcionar, pero siempre supeditado a la que se disponga de cantidad suficiente para cubrir esta demanda<sup>69</sup>.

En cuanto a los efectos de no dictar la resolución de concesión, en diversas regulaciones se opta por otorgar efectos desestimatorios<sup>70</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

A raíz de la regulación en materia de teletrabajo contenida en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley de la Función Pública de Andalucía se ha establecido un marco donde destaca el elemento de la voluntariedad, en una doble vertiente, tanto en lo que afecta a la Administración como al empleado, y sin que suponga un derecho para el mismo.

Asimismo, el teletrabajo se ha configurado como una modalidad de prestación de servicios (compatible con la modalidad presencial), y, por tanto, dentro de la potestad de autoorganización de cada Administración Pública, lo que ha supuesto una heterogeneidad en la regulación, tal y como hemos analizado en el borrador de decreto en el ámbito de la Junta de Andalucía y la regulación que se aplica a las entidades locales de Andalucía.

En todo caso la realización del teletrabajo tiene que ser compatible con el contenido del puesto de trabajo y con las necesidades del servicio, sin que en ningún caso

<sup>67</sup> Así se recoge en la regulación de la Diputación de Sevilla.

<sup>68</sup> Esta exigencia viene establecida en la regulación de los Ayuntamientos de Peñaflor, La Roda de Andalucía y La Oliva.

<sup>69</sup> Ayuntamientos de San Juan de Aznalfarache y Motril y Diputaciones de Almería y Cádiz.

<sup>70</sup> Regulación en los Ayuntamientos de La Roda de Andalucía, Peñaflor y Motril.

sea un derecho subjetivo del empleado, haciendo uso de tecnologías de la información y comunicación, en el lugar que elija la persona que teletrabaja y en el marco de un procedimiento que requiere autorización expresa, teniendo en todo caso carácter reversible. La prestación del teletrabajo está condicionada al mantenimiento de los requisitos que se establecen, debiendo ser positiva la evaluación del cumplimiento.

Y todo ello teniendo en cuenta la necesidad de cumplir tanto los derechos como los deberes que se establecen para la Administración y para el empleado, donde tiene un papel fundamental la prevención de riesgos laborales, la protección de datos y el derecho a la desconexión digital.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V. "Regulado el teletrabajo para las AAPP: el nuevo artículo 47 bis del TREBEP". *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 11, 2020.

AMENÓS ÁLAMO, J. "El teletrabajo y la desamortización del siglo XXI". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.

CASTILLO BLANCO, F. "Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.

GRIJALBO FERNÁNDEZ, L. "Teletrabajo y riesgos laborales en la Administración Pública (1)". *Actualidad Administrativa*, n.º 6, Sección Administración del siglo XXI. La Ley, junio 2023.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. "La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local". *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º V, 2021.

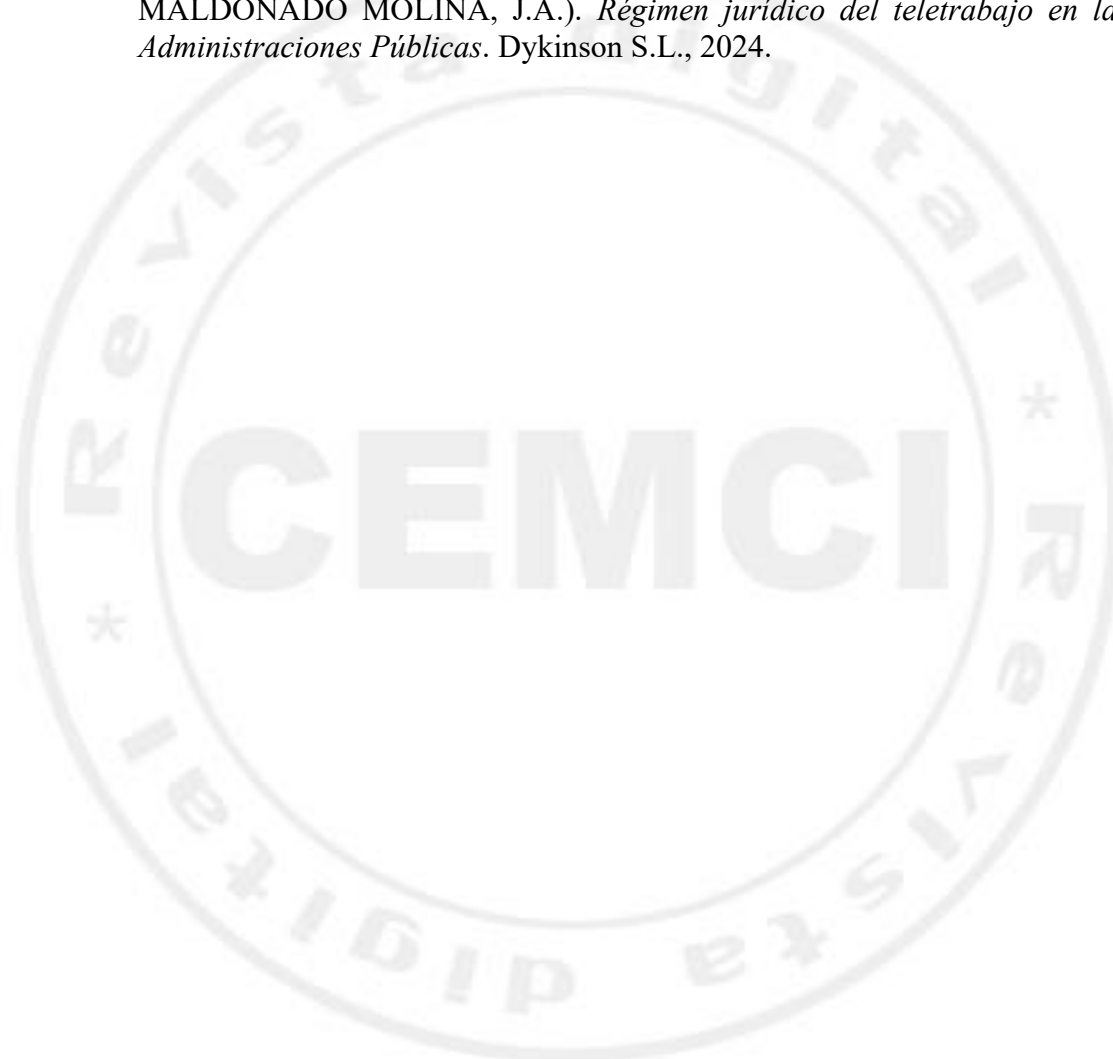
LAHERA SÁNCHEZ, A.; NEGRO MACHO, A. y TOVAR, F.J. "Aspectos sociológicos del teletrabajo: calidad del trabajo digital y riesgos laborales". En: *El trabajo a distancia*. La Ley, 2001.

MALDONADO MOLINA, J.A. "La prevención de riesgos laborales en el teletrabajo del sector público". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.

MAURI MAJÓS, J. "La adaptación de las normas locales sobre el régimen jurídico del teletrabajo". *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020.

SÁNCHEZ MORÓN, M. "El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones locales". *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 58, febrero 2022.

VIDA FERNÁNDEZ, R. "Régimen de prestación de servicios en el teletrabajo: derechos y obligaciones". En: AA.VV. (dirs. CASTILLO BLANCO, F. y MALDONADO MOLINA, J.A.). *Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas*. Dykinson S.L., 2024.





## **DE LA LEY A LOS HECHOS, TEJIENDO LA IGUALDAD REAL DESDE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. POLÍTICAS PÚBLICAS INNOVADORAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO**

Silvia MUÑOZ PÉREZ

*Técnica de Comunicación  
Diputación Provincial de Granada*

### **SUMARIO:**

Introducción.

1. Fundamentos conceptuales y terminología para la igualdad en el ámbito municipal.

1.1. De la igualdad formal a la igualdad material.

1.2. Estructuras sociales de la desigualdad y usos del tiempo.

1.3. La pirámide de la violencia de género como herramienta analítica.

2. Transversalización de género, estrategia dual y herramientas de gestión.

2.1. El origen e institucionalización del Mainstreaming.

2.2. Metodología para el diseño de planes de igualdad locales.

2.3. Presupuestos con perspectiva de género e indicadores de diagnóstico.

3. El rol estratégico de los gobiernos locales y su marco normativo.

3.1. La proximidad como valor estratégico de transformación.

3.2. Bloque normativo de aplicación local: internacional, nacional y municipal.

Conclusiones.

Anexo de abreviaturas.

Bibliografía.

### **INTRODUCCIÓN**

La igualdad de género constituye un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía de forma global, tal como queda de manifiesto en el ODS 5 de la Agenda 2030. En este escenario transformador,

las entidades locales desempeñan un papel crucial al configurarse como la administración pública más cercana a las personas; un espacio idóneo para implementar políticas públicas innovadoras que sirvan de modelo de gestión institucional.

Como empleada pública comprometida con la igualdad real en el seno de la administración considero que existe una necesidad indudable de dotar a las corporaciones locales de una visión estratégica renovada, superando los límites de la igualdad meramente formal para consolidar una igualdad material y efectiva.

El presente artículo tiene como objetivo principal conceptualizar y sistematizar las herramientas de liderazgo y las metodologías aplicadas que permiten institucionalizar la perspectiva de género de manera integral en la administración pública local.

Propongo una revisión teórica y el desglose de mecanismos prácticos —tales como los presupuestos con enfoque de género, los indicadores sociales desagregados y los planes de igualdad—, con la intención de guiar al personal técnico y político en el diseño de intervenciones sostenibles y realistas.

Mi fin último es garantizar que las políticas de equidad dejen de ser acciones sectoriales o aisladas y pasen a impregnar transversalmente la totalidad de las áreas de la gestión pública de las entidades locales.

## **1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TERMINOLOGÍA PARA LA IGUALDAD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

### **1.1. De la igualdad formal a la igualdad material**

“Principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones” así define la Real Academia de la Lengua la Igualdad.

Sin embargo, hay una distancia entre la igualdad formal, la que viene del reconocimiento jurídico, la igualdad ante la ley, y la igualdad material, la del día a día.

La igualdad que deben aplicar las entidades locales para que la real y la formal estén lo más cerca posible es sobre la que aborda este curso.

La jurista y teórica Catharine MACKINNON (1987)<sup>1</sup> en su obra "Teoría de la Dominación" explica que el derecho ha sido construido desde una perspectiva masculina (androcentrismo) y por tanto el abordaje de la igualdad formal mantiene ese enfoque.

MACKINNON sostiene que tratar a hombres y mujeres por igual en una sociedad donde las mujeres parten de un espacio de subordinación solo contribuye a la perpetuación de la ausencia de igualdad.

Desde ese razonamiento es del que partimos para abordar la necesidad de gestionar las políticas de las entidades locales con el planteamiento de corregir la desigualdad real, logrando mayores grados de equilibrio entre hombres y mujeres porque desde una convivencia equilibrada es desde donde se logran las mayores cuotas de bienestar de una sociedad.



<sup>1</sup> MACKINNON, Catharine. Hacia una teoría feminista del Estado, 1ª ed. Madrid: Cátedra, 1987

## 1.2. Estructuras sociales de la desigualdad y usos del tiempo

Para realizar un abordaje de intervención que logre el equilibrio en la vida del municipio, debemos conocer los mecanismos invisibles que sostienen la desigualdad estructural.

Este es un breve glosario de terminología básica para entender los términos que permiten el análisis de la igualdad:

- **Patriarcado:** Entendido, siguiendo a LERNER (1986), como un sistema histórico-social de dominación masculina sobre las mujeres, que se transmite de generación en generación a través de las instituciones (incluidas las administraciones locales).
- **Sexo-Género:** Siguiendo a RUBIN (1975), el sexo define las características biológicas, mientras que el género constituye la construcción social de roles y valores. Como sentenció BEAUVOIR (1949)<sup>2</sup>: "No se nace mujer, se llega a serlo" (p. 13). Al ser una conducta aprendida, la desigualdad de género puede ser desaprendida desde la educación y las políticas locales.
- **Androcentrismo:** Es la visión del mundo que sitúa al hombre como parámetro de todas las cosas. En la entidad local, esto se traduce en pensar las políticas únicamente desde las necesidades de los hombres: diseñar servicios, horarios o mobiliario urbano pensando únicamente en el modelo de vida masculino.
- **Brecha de género e interseccionalidad:** La brecha mide la distancia de acceso a los recursos. No obstante, aplicando a CRENSHAW (1989), la desigualdad no es homogénea, sino que se cruza de forma interseccional con la edad, la clase social o la discapacidad. Sirva como ejemplo que un ayuntamiento innovador no puede ofrecer la misma solución a una mujer joven universitaria que a una mujer mayor, inmigrante y dependiente.
- **Techo de cristal y suelo de barro:** Conceptos acuñados por LODEN (1987) se refiere a las barreras invisibles (prejuicios, falta de conciliación...) que impiden a

<sup>2</sup> BEAUVOIR, Simone de. El segundo sexo, 1ª ed. Madrid: Cátedra, 1949.

las mujeres alcanzar puestos de responsabilidad en el caso del techo de cristal. El suelo de barro (Sticky Floors) describe la situación de las mujeres atrapadas en los niveles más bajos de la jerarquía laboral (limpieza, cuidados), con contratos precarios de los que es muy difícil salir.

- **Conciliación:** La conciliación de la vida personal, laboral y familiar es el conjunto de condiciones y medidas que permiten a mujeres y hombres compatibilizar sus diferentes facetas vitales. De permitir el derecho al uso del tiempo de forma equilibrada para el empleo, el cuidado de personas dependientes, el ocio y el descanso. Aplicada a las políticas suele referirse a las medidas (permisos, horarios, servicios) que permiten gestionar el tiempo.
- **Corresponsabilidad:** Es el concepto superador. Implica que el cuidado es una responsabilidad compartida entre hombres, mujeres, Estado y empresas. Las políticas locales deben fomentar la corresponsabilidad para que los hombres asuman los cuidados como algo propio y esto permita que no sean una carga para nadie. Para una entidad local abordar la conciliación implica actuar sobre dos pilares, los usos del tiempo: analizar cómo hombres y mujeres utilizan las 24 horas del día (si las mujeres padecen la una "doble jornada"-trabajo fuera del hogar y cuidado de personas- o la "pobreza de tiempo" debido a la carga de cuidado). Para corregirlo la administración local puede, entre otras medidas, proveer infraestructuras que faciliten la vida cotidiana de las familias promoviendo escuelas infantiles, centros de día para mayores, servicios de ayuda a domicilio o ludotecas.



- **División sexual del trabajo y trabajo global de los cuidados:** FEDERICI (2004)<sup>3</sup> destaca que el trabajo doméstico no pagado es el que sostiene todo el sistema económico. Sin los cuidados que realizan las mujeres, la ciudad se detendría. La política local innovadora debe "visibilizar" este trabajo a través de la Economía del Cuidado.

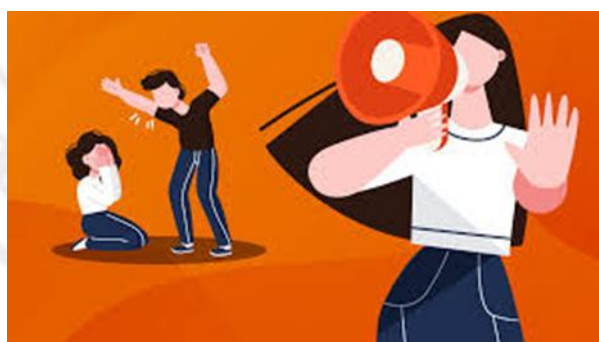


- **Violencia de género y violencia simbólica**
  - Violencia de género: Manifestación extrema de la desigualdad y del poder del hombre sobre la mujer. La violencia de género se define como aquella que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de serlo, por ser consideradas por sus agresores carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión. Para una entidad local, su abordaje debe ser integral: prevención, atención y protección.
  - Acoso por razón de género: Comportamientos hostiles contra la mujer por el hecho de serlo, para menospreciar su capacidad. El acoso por razón de género es una forma de discriminación que atenta contra la dignidad de las mujeres y su derecho a la igualdad de trato. A diferencia del acoso sexual (que tiene naturaleza sexual), el acoso por razón de género tiene como objetivo reafirmar el sistema de poder masculino y desplazar a la mujer de ciertos espacios. Es cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el

<sup>3</sup> FEDERICI, Silvia. Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria, 1ª ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

- Violencia simbólica: es una forma de violencia no física, amortiguada e invisible, que se ejerce a través de la imposición de roles, estereotipos y significados que legitiman la desigualdad. Según el sociólogo Pierre Bourdieu, es el mecanismo por el cual el grupo dominado (las mujeres) llega a aceptar la visión del grupo dominante (los hombres) como algo "natural". En la gestión pública local, la violencia simbólica no se presenta como un golpe, sino como una estructura de pensamiento en cuestiones como el uso del masculino genérico que invisibiliza a las mujeres en los documentos oficiales y en el discurso político (lenguaje sexista), el uso de imágenes de mujeres asociadas únicamente a los cuidados o la estética en los elementos municipales (cartelería, folletos, videos...) mientras que los hombres aparecen asociados a la tecnología, el liderazgo o el deporte y cuando el callejero municipal o los nombres de los edificios públicos son mayoritariamente masculinos, enviando el mensaje simbólico de que las mujeres no han contribuido a la historia del municipio.



### Conceptos instrumentales para la gestión local

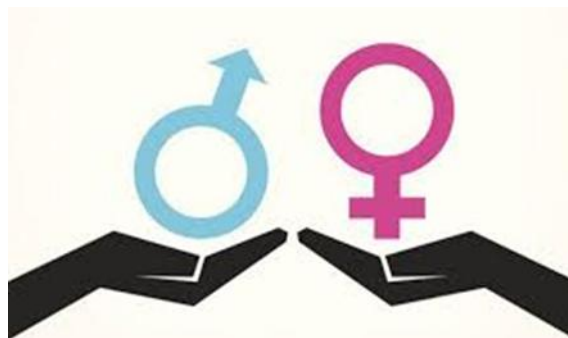
Para completar esta base terminológica es clave conocer algunos términos esenciales en el ámbito de la igualdad en las instituciones.



**Transversalidad (Mainstreaming):** es la herramienta metodológica central para transformar la gestión pública local. La transversalidad de género es la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que los actores que normalmente participan en la adopción de decisiones incorporen la perspectiva de igualdad en todas las etapas y niveles de todas las políticas, en todas. No se trata de añadir un "capítulo de mujer" al final de un proyecto, sino de integrar la visión de igualdad desde el diseño inicial de cualquier política pública). No es solo hacer actos el 8 de marzo, sino que Urbanismo, Hacienda y Cultura apliquen la mirada de género en su trabajo cotidiano.

**Segregación horizontal o división sexual del trabajo:** La segregación horizontal se refiere a la concentración de mujeres y hombres en sectores y ocupaciones específicas. Es lo que comúnmente conocemos como la existencia de "profesiones feminizadas" y "profesiones masculinizadas". Si el "techo de cristal" impide subir, las "paredes de cristal" son barreras invisibles que mantienen a las mujeres en sectores tradicionalmente asociados a los roles de cuidado y servicio, alejándolas de sectores con mayor reconocimiento económico o tecnológico.

**Segregación vertical:** se refiere a la escasa representación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, dirección y liderazgo. Es la concentración de hombres en la parte superior de la jerarquía y de mujeres en la base. El fenómeno por el cual, a medida que subimos en la escala de poder de una organización (como un ayuntamiento), hay menos mujeres.



**Lenguaje no sexista:** El lenguaje no es solo un medio de comunicación, sino una herramienta que construye nuestra realidad. En el ámbito de las administraciones públicas, el lenguaje no sexista es aquel que nombra a las mujeres y a los hombres de forma equilibrada, evitando la invisibilización y la jerarquización de un sexo sobre otro.

### **Tipos de sexismo en el lenguaje administrativo**

*Invisibilización:* Uso del masculino genérico para referirse a grupos mixtos (ej. "los concejales" cuando hay hombres y mujeres).

*Exclusión / Duales aparentes:* Cuando una palabra cambia de significado de forma despectiva al pasar al femenino, o cuando se asocian cargos de responsabilidad solo al masculino (ej. "el alcalde" vs "la secretaria").

### **Estrategias y recomendaciones prácticas**

Un municipio innovador debe aplicar:

Uso de términos colectivos y abstractos: En lugar de "los ciudadanos", usar "la ciudadanía"; en lugar de "los técnicos", usar "el personal técnico".

Desdoblamientos moderados: Usar "hombres y mujeres" o "concejales y concejalas" en momentos protocolarios o de especial relevancia.

Uso de nombres de cargo en femenino: Nombrar a las mujeres por su cargo real (la arquitecta, la ingeniera, la administrativa).

En el uso igualitario del lenguaje no debemos entender que se trata solo de los textos también de las imágenes a todos los niveles, deben ser diversas y romper con los roles de género.



**Empoderamiento:** Término popularizado en la Conferencia de Beijing (1995) para describir el proceso por el cual las mujeres adquieren capacidad de decisión y liderazgo. El empoderamiento no es solo un proceso individual de "sentirse capaz", sino un proceso multidimensional mediante el cual las mujeres adquieren control sobre sus vidas, ganan autoridad y acceso a los recursos, y participan en la toma de decisiones de la sociedad.

Las tres dimensiones del empoderamiento incluyen:

Empoderamiento cognitivo (saber): Acceso a la información y formación técnica. Es el objetivo de este curso, que el personal técnico y político entienda las causas de la desigualdad.

Empoderamiento psicológico (sentir): Desarrollo de la autoconfianza y el liderazgo. Superar el "síndrome de la impostora" que a menudo genera el techo de cristal.

Empoderamiento político/estructural (poder): Capacidad de influir en las decisiones de la administración local y cambiar las estructuras que perpetúan la desigualdad.

### 1.3. La pirámide de la violencia de género como herramienta analítica

La violencia de género, máxima expresión de la desigualdad, no constituye un hecho aislado, sino que forma parte de un sistema jerárquico. A través de la pirámide de la violencia de género, se constata que las agresiones físicas y los asesinatos (la cúspide visible) se legitiman sobre una base de conductas normalizadas y sutiles

(micromachismos, lenguaje sexista, invisibilización, ente otros). BONINO (1991)<sup>4</sup> define los micromachismos como aquellas pequeñas tiranías cotidianas imperceptibles que buscan mantener el control sobre las mujeres. Asimismo, la persistencia de "la mística de la feminidad" teorizada por FRIEDAN (1963) encasilla a las mujeres en el rol exclusivo de cuidadoras domésticas, limitando su autonomía.

En la zona media de la pirámide encontramos la violencia psicológica y el control. WALKER (1979) determinó la existencia del "ciclo de la violencia" (acumulación de tensión, explosión y luna de miel), imprescindible para comprender la complejidad psicológica del retraso en la interposición de denuncias. Esto se complementa con técnicas de manipulación como el *gaslighting* o luz de gas y la violencia económica, destinada a propiciar la dependencia financiera del agresor mediante la desvalorización del trabajo de cuidados de las mujeres, tal como argumenta FEDERICI (2004).

Finalmente, la cúspide de la pirámide alberga la violencia explícita. DWORKIN (1987) analizó la sexualidad como un vector de ejercicio del poder, una base teórica que inspira la actual regulación del consentimiento explícito. KELLY (1988) aportó el concepto de *continuum* de la violencia para evidenciar que no existe una ruptura neta entre un comentario sexista y una agresión física; ambos forman parte de una misma escala de control machista. Por último, LAGARDE (2006) introdujo el término feminicidio para incorporar la dimensión de la impunidad institucional cuando el Estado falla en la protección eficaz de las víctimas. Al ser la administración de proximidad, las entidades locales deben incidir preventivamente en la base de esta pirámide, erradicando la violencia simbólica y los micromachismos.

---

<sup>4</sup> BONINO, Luis. "Micromachismos: las violencias invisibles", *Feminaria*, vol. 5, n° 2, 1991.



## INDICADORES DE GÉNERO PARA EL DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

Para pasar de la teoría a los hechos, es clave establecer y utilizar indicadores.

Un indicador de género es una cifra o dato que permite medir la situación de mujeres y hombres ante una situación y así poder establecer medidas que garanticen la plena equidad de ambos ante las políticas que se establezcan y en última instancia permitan evaluar el impacto de las misma.

## 2. TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO, ESTRATEGIA DUAL Y HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

### 2.1. El origen e institucionalización del *Mainstreaming*



El Consejo de Europa define el *mainstreaming* o transversalidad de género como la organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de modo que los actores que participan normalmente en la adopción de decisiones incorporen la perspectiva de igualdad en todas las etapas, niveles y políticas de las instituciones. Su evolución internacional se consagra en hitos fundamentales:

1. **III Conferencia Mundial de Nairobi (1985):** Se introduce oficialmente el término *gender mainstreaming* y se produce el tránsito conceptual desde el enfoque de "Mujer en el Desarrollo" (MED) hacia el de "Género en el Desarrollo" (GED), asumiendo que el núcleo del problema radica en las relaciones de poder desiguales dentro de las instituciones.
2. **IV Conferencia Mundial de Beijing (1995):** Supuso un cambio de paradigma obligatorio al aprobar la Plataforma de Acción, un mandato para que los gobiernos promuevan activamente la incorporación de la perspectiva de género en todos sus programas públicos. Se definieron 12 esferas críticas (como la mujer en el ejercicio del poder y la economía) y nacieron herramientas técnicas indispensables, como las estadísticas desagregadas por sexo y los informes de impacto de género.

3. **Tratado de Ámsterdam (1997):** Elevó la igualdad de género a la categoría de misión fundamental de la Unión Europea (Arts. 2 y 3), legitimando jurídicamente el uso de medidas de acción positiva ante situaciones de desigualdad de partida.

La transversalidad no suprime los departamentos específicos de igualdad, sino que exige una **estrategia dual**:

- **Acciones positivas:** Medidas urgentes dirigidas en exclusividad a las mujeres para corregir un síntoma de discriminación patente (v.g., un taller de capacitación digital exclusivo para mujeres rurales).

**Estrategia integral:** Integración de la mirada de género en el torrente principal de la administración (Hacienda, Urbanismo, Deportes) para atajar las causas estructurales. Por ejemplo, el diseño de planes de iluminación urbana a o lugares en los que ha habido situaciones de peligro para las mujeres elaborado con la participación de las vecinas.

Para que la transversalidad no sea una declaración de intenciones vacía, estos son algunos mecanismos técnicos susceptibles de aplicar:

- Compromiso: Es clave el apoyo del gobierno de la entidad, sin él no es viable la transversalidad.
- Formación y capacitación: Para poder aplicar las "gafas de género" es necesario saber aplicar estas herramientas y tener los conocimientos clave.
- Estructuras de coordinación: Crear comisiones transversales donde participen técnicos de distintas áreas (Cultura, Hacienda, Servicios Sociales) que hagan realmente un abordaje integral.
- Participación ciudadana: Contar con el tejido asociativo y el movimiento feminista del territorio para validar las políticas.

La estrategia dual permite atender las necesidades urgentes (acciones positivas) mientras se aplica de forma integral una visión que atiende al conjunto de la población asumiendo un análisis de la posición de las mujeres a todos los niveles

(transversalidad), asegurando que cada euro y cada decisión contribuyan a una democracia real y efectiva, y por tanto equitativa.



## 2.2. Metodología para el diseño de planes de igualdad locales

Un Plan de Igualdad local es un instrumento estratégico de intervención social profesionalizado que debe estructurarse rigurosamente en cuatro fases consecutivas:

- **Fase 1. Diagnóstico de situación:** Recogida exhaustiva de datos cuantitativos desagregados por sexo en el municipio, investigación cualitativa mediante grupos de discusión y análisis técnico de brechas socioeconómicas.
- **Fase 2. Programación y diseño estructural:** Definición de ejes estratégicos, objetivos generales, metas específicas medibles y fichas de acción pormenorizadas (provistas de área responsable, presupuesto asignado, cronograma e indicadores).
- **Fase 3. Ejecución:** Puesta en marcha de las medidas implicando transversalmente a la totalidad de las áreas municipales mediante la capacitación técnica especializada del personal.
- **Fase 4. Evaluación y seguimiento:** Aplicación de indicadores de realización (actividades desarrolladas), de resultados (participación por sexo) y de impacto (cambios estructurales logrados en la comunidad).



### 2.3. Presupuestos con perspectiva de género e indicadores de diagnóstico

El presupuesto constituye la máxima expresión de la voluntad política de un gobierno. Integrar la perspectiva de género en la planificación económica implica una reingeniería del gasto público estructurada en cuatro pasos metodológicos:

1. **Clasificación de programas:** Categorización de las partidas presupuestarias entre aquellas de gran impacto directo en la ciudadanía (empleo, servicios sociales, cultura) y programas de gestión interna o impacto indirecto.
2. **Análisis de relevancia:** Inclusión obligatoria en las memorias de gasto de cada departamento de un objetivo específico orientado a la reducción de una brecha de género detectada.
3. **Informe de impacto de género:** Documento técnico preceptivo que acompaña al proyecto de presupuestos y que audita la composición de la plantilla municipal y la distribución equitativa de las inversiones proyectadas.
4. **Auditoría ex-post:** Evaluación del gasto ejecutado para comprobar si cerró efectivamente las brechas locales (v.g., constatar si el presupuesto de deportes se destinó prioritariamente a disciplinas masculinizadas o si se equilibró su uso temporal y espacial).



Para dotar de rigor científico al diagnóstico previo y a las evaluaciones presupuestarias, es imprescindible aplicar un cuadro analítico de indicadores locales:

**CUADRO 1: Indicadores de género de referencia para el diagnóstico municipal**

| ÁREA DE ANÁLISIS               | INDICADOR SUGERIDO                                                                         | OBJETIVO DE LA MEDICIÓN                                                     |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Representación política</b> | % de mujeres en el Pleno, en la Junta de Gobierno Local y órganos de decisión corporativa. | Mide la democracia paritaria y el acceso real a la toma de decisiones.      |
| <b>Personal municipal</b>      | % de mujeres en puestos de dirección frente a puestos de la escala base.                   | Detecta la existencia del techo de cristal dentro del propio ayuntamiento.  |
| <b>Mercado laboral local</b>   | Tasa de desempleo femenino en el municipio en comparación con la masculina.                | Identifica la brecha de empleo en el ámbito territorial local.              |
| <b>Uso del tiempo</b>          | Tiempo medio dedicado a tareas de cuidado (encuesta local) desglosado por sexo.            | Visibiliza la ausencia de corresponsabilidad en el término municipal.       |
| <b>Espacio público</b>         | Número de calles y edificios públicos con nombre de mujer frente a los de hombres.         | Evalúa la violencia simbólica y la invisibilidad histórica en el callejero. |

| ÁREA DE ANÁLISIS           | INDICADOR SUGERIDO                                                                              | OBJETIVO DE LA MEDICIÓN                                               |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Seguridad ciudadana        | Número de denuncias por violencia de género y puntos críticos de iluminación viaria.            | Diseña políticas de prevención y urbanismo con perspectiva de género. |
| Apoyo al tejido asociativo | % de subvenciones públicas otorgadas a proyectos liderados por mujeres o con enfoque de género. | Corrige la desigualdad en el acceso a los recursos públicos locales.  |
| Brecha digital             | % de mujeres mayores de 65 años que asisten a cursos de alfabetización informática.             | Identifica riesgos de exclusión social por brecha digital de género.  |

### 3. EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU MARCO NORMATIVO

#### 3.1. La proximidad como valor estratégico de transformación

La administración local constituye el escalón más cercano de la estructura pública y, por ende, el sensor más preciso para detectar las desigualdades que atraviesan la vida diaria de la ciudadanía.

Para que una entidad local sea agente de cambio, debe empezar por su propia estructura. La ejemplaridad institucional es el primer paso de la política pública innovadora.

Entre otras líneas de gestión política, esto implica:

- Gestión interna: La implementación de Planes de Igualdad para el personal municipal (según el EBEP) que eliminen la brecha salarial y aseguren la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones.
- Urbanismo con perspectiva de género: Diseñar ciudades pensando en las tareas de cuidados (iluminación, transporte público circular, accesibilidad), rompiendo con el modelo tradicional de ciudad diseñada exclusivamente para el trayecto hogar-trabajo productivo.

- Comunicación institucional: El uso de un lenguaje administrativo inclusivo y la eliminación de estereotipos en la publicidad institucional, proyectando una imagen de ciudadanía diversa e igualitaria.

### **La detección y el diagnóstico de proximidad**

Ser el primer contacto con la ciudadanía otorga a la entidad local una capacidad diagnóstica única. A través de los servicios municipales el gobierno local puede detectar necesidades específicas que pasan desapercibidas en niveles superiores.

Las políticas innovadoras surgen aquí de la escucha activa de los colectivos sociales, especialmente las asociaciones de mujeres y de la capacidad para identificar las formas de exclusión que sufren las mujeres.

### **El liderazgo local en la justicia social y los ODS**

La Agenda 2030 otorga un papel protagonista a la "Localización de los ODS". El ODS 5 (Igualdad de Género) solo puede cumplirse si los municipios asumen su liderazgo. La entidad local actúa como un nodo de red que conecta a las empresas locales, los centros educativos y las familias.

Un ayuntamiento innovador no se limita a celebrar fechas conmemorativas, integra la Transversalidad de género en todas sus áreas: desde el diseño de un presupuesto municipal con enfoque de género hasta la creación de cláusulas sociales en la contratación pública que favorezcan a empresas comprometidas con la igualdad.

### **Hacia una ciudadanía plena**

En definitiva, la entidad local es el espacio donde se ejerce la "micropolítica" que cambia la vida de las personas. Cuando un municipio apuesta por la igualdad, está fortaleciendo la calidad democrática de su comunidad. El primer contacto con la ciudadanía debe ser, necesariamente, un contacto que garantice el derecho a la igualdad, la seguridad y el desarrollo pleno de todas sus vecinas y vecinos, convirtiendo el mandato legal en una cultura de convivencia diaria.



### 3.2. Bloque normativo de aplicación local: internacional, nacional y municipal

Las entidades locales se encuentran sometidas a un estricto bloque de legalidad que fundamenta y obliga a la implementación de políticas activas de igualdad:

- **Ámbito Internacional:** La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979* (en adelante CEDAW), ratificada por España en 1983, es jurídicamente vinculante. Su artículo 4 ampara la adopción de medidas de acción positiva aceleradoras de la igualdad de hecho. Se complementa con el *ODS 5 de la Agenda 2030*, que vincula indisolublemente la igualdad de género con la sostenibilidad y la justicia social del desarrollo local.
- **Ámbito de la Unión Europea:** Las Directivas de la Unión Europea han forzado la adaptación de la normativa nacional. Destaca la *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006*, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (en adelante Directiva 2006/54/CE).
- **Ámbito Nacional:** La *Constitución Española de 1978* (en adelante CE) proclama en su artículo 14 la igualdad ante la ley, mientras que el artículo 9.2 mandata expresamente a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan que la igualdad sea real y efectiva. Por su parte, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (en adelante LOIEMH), consagra en su artículo 15 la transversalidad como

principio informador obligatorio de todas las administraciones. Asimismo, la *Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual* (en adelante LOGILS), sitúa el consentimiento expreso en el centro e insta a los municipios a desplegar políticas de prevención en espacios públicos y festivos. En el ámbito de la función pública, la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (en adelante EBEP), obliga a la implantación de planes de igualdad internos para el personal de la administración local.

- **Ámbito Local:** La *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante LBRL), reconoce en su artículo 28 la plena competencia de las instituciones municipales para el desarrollo de actividades complementarias orientadas a la promoción de la igualdad de la mujer, dotando de total seguridad jurídica a las concejalías de igualdad territoriales.

## CONCLUSIONES

**Primera.** Las entidades locales constituyen un agente estratégico irremplazable para la consecución de la igualdad real, superando los límites normativos de la igualdad formal gracias a su posición de proximidad con la ciudadanía.

**Segunda.** Para que la transversalización de género (*mainstreaming*) sea efectiva y no una mera declaración formal de intenciones, las corporaciones locales deben aplicar de forma rigurosa la estrategia dual, combinando las acciones positivas sectoriales con intervenciones de reingeniería institucional, singularmente a través de los presupuestos con enfoque de género y la aplicación sistemática de indicadores sociales diferenciados por sexo.

**Tercera.** El abordaje local de la violencia de género no puede limitarse a la gestión de la emergencia en la cúspide de la pirámide; una política pública verdaderamente innovadora debe desplegar intervenciones de carácter preventivo y estructural incidiendo sobre la base de la violencia simbólica, erradicando los micromachismos, promoviendo el urbanismo inclusivo y garantizando un uso igualitario del lenguaje administrativo.

## ANEXO DE ABREVIATURAS

|               |                                                                                               |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BOE</b>    | Boletín Oficial del Estado                                                                    |
| <b>CE</b>     | Constitución Española de 1978                                                                 |
| <b>CEDAW</b>  | Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 |
| <b>EBEP</b>   | Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público                          |
| <b>LBRL</b>   | Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local                          |
| <b>LOGILS</b> | Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual          |
| <b>LOIEMH</b> | Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres           |
| <b>ODS</b>    | Objetivos de Desarrollo Sostenible                                                            |
| <b>STC</b>    | Sentencia del Tribunal Constitucional                                                         |

## BIBLIOGRAFÍA

- BEAUVOIR, Simone de. *El segundo sexo*. 1.<sup>a</sup> ed. Madrid: Cátedra. (Colección Feminismos, nº 1), 1949.
- BONINO, Luis. «Micromachismos: las violencias invisibles». *Feminaria*, vol. 5, nº 2, pp. 4-12, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*. 1.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Anagrama. (Colección Argumentos, nº 212), 1998.
- CRENSHAW, Kimberlé. «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, nº 1, pp. 139-167, 1989.
- DWORKIN, Andrea. *Intercourse*. 1.<sup>a</sup> ed. Nueva York: Free Press, 1987.
- FEDERICI, Silvia. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. 1.<sup>a</sup> ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

- FRIEDAN, Betty. *La mística de la feminidad*. 1.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Sagitario, 1963.
- KELLY, Liz. *Surviving Sexual Violence*. 1.<sup>a</sup> ed. Cambridge: Polity Press, 1988.
- LAGARDE, Marcela. «Del femicidio al feminicidio». *Desde el Feminismo*, nº 6, pp. 7-15, 2006.
- LERNER, Gerda. *El origen del patriarcado*. 1.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Crítica, 1986.
- LODEN, Marilyn. *Feminine Leadership, or How to Succeed in Business Without Being One of the Boys*. 1.<sup>a</sup> ed. Nueva York: Quadrangle, 1987.
- MACKINNON, Catharine. *Hacia una teoría feminista del Estado*. 1.<sup>a</sup> ed. Madrid: Cátedra. (Colección Feminismos, nº 12), 1987.
- NACIONES UNIDAS. «Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas». *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>. Consultado el 15 de junio de 2026.
- RUBIN, Gayle. «El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo». *Nueva Antropología*, vol. 8, nº 30, pp. 95-145, 1975.
- WALKER, Leonore. *The Battered Woman*. 1.<sup>a</sup> ed. Nueva York: Harper & Row, 1979.

